

PROFIL PAYS MAROC

Institut de La Méditerranée, France
Economic Research Forum, Egypt

Coordinateurs Femise

Juillet 2004



Ce rapport a été réalisé avec le soutien financier de la Commission des Communautés Européennes. Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que les auteurs et ne reflètent pas l'opinion officielle de la Commission.

Institut de la Méditerranée



Provence-Alpes-Côte d'Azur



Le présent rapport a été coordonné par le Professeur Jean-Louis Reiffers, avec l'aide de Frédéric Blanc, Directeur des études, et Nathalie Grand, Chargée d'études, Institut de la Méditerranée. Il a été réalisé sur la base des contributions des Professeurs Ahmed Laaboudi et M'hammed Tahraoui, Centre Marocain de Conjoncture (marché du travail), des Professeurs Alejandro Lorca Corrons et Gonzalo Escribano Frances, Universidad Autonoma de Madrid (ouverture commerciale), des Professeurs Khalid Sekkat, Université Libre de Bruxelles, et Achy Lahcen, Institut National de Statistique et d'Economie Appliquée (système financier), des Professeurs Larbi Jaidi et Meryem Cherkaoui, Université Mohammed V (politique budgétaire), des Professeurs Driss Ben Ali et Mohamed Ghermaoui, Université Mohammed V (gouvernance).

CHAPITRE I. UNE CONTRAINTE IMPERIEUSE : UN MEILLEUR EQUILIBRE DU MARCHÉ DU TRAVAIL

1. Dynamique démographique et profil de l'offre de travail.....	p.17
1.1. Des tendances démographiques qui jouent un rôle prépondérant.....	p.17
1.2. Population active et profil de l'offre de travail.....	p.18
1.3. Des performances du marché du travail insuffisantes.	p.20
1.4. Un marché du travail urbain qui subit une sensible dégradation.....	p.20
1.5. Un marché du travail rural marqué par un faible salariat.....	p.23
1.6. Un gros employeur qui facilite les ajustements, le secteur informel.....	p.23
2. Stratification du marché du travail et conditions d'existence des individus, la nécessité d'une approche plus fine.....	p.25
2.1. Une nouvelle typologie.....	p.25
2.2. Stratification du marché du travail et conditions de vie	p.27
3. Une détermination du salaire qui n'obéit pas à l'offre et à la demande de travail.....	p.28
3.1. Les éléments d'un débat central pour le Maroc.....	p.28
3.2. Un débat centré sur l'opposition entre flexibilité du marché du travail et lutte contre la pauvreté.....	p.30
3.3. Une évolution des salaires qui maintient le pouvoir d'achat du salaire minimum et favorise les fonctionnaires.....	p.31
4. Une dynamique économique insuffisante pour maintenir l'emploi.....	p.32
4.1. Une capacité de la croissance à générer de l'emploi qui s'est améliorée mais est encore insuffisante.....	p.32
4.2. Les perspectives de croissance de l'emploi à l'horizon 2014.....	p.33
Conclusions et recommandations.....	p.36
Rendre effectives les perspectives offertes par le nouveau code du travail.....	p.38
Mettre en place une politique spécifique et progressive pour consolider le secteur informel.....	p.39
Faire un effort qualitatif soutenu en faveur du capital humain.....	p.39
Intégrer davantage les femmes par le développement d'une véritable égalité des chances.....	p.39
Mettre en place les moyens d'observation des évolutions sur le marché du travail.....	p.40

CHAPITRE II. UNE OUVERTURE COMMERCIALE LARGEMENT ENTAMEE MAIS ENCORE FRAGILE.....

1. Tendances commerciales, relations avec l'OMC et intégration régionale.....	p.47
1.1. Une ouverture commerciale régulière qui manifeste cependant un déficit structurel et une forte sensibilité aux chocs exogènes.....	p.47
1.2. Une orientation commerciale qui favorise encore les relations Nord-Sud au détriment des relations Sud-Sud.....	p.48
2. Une structure des échanges encore caractéristique d'un pays en développement.....	p.51
3. Des investissements directs étrangers concentrés sur certains secteurs mais d'un montant en croissance régulière.....	p.54
4. Développement des marchés, barrières à l'entrée et contestabilité des marchés.....	p.58
4.1. Une ouverture commerciale encore insuffisante mais supérieure en moyenne aux autres partenaires méditerranéens de l'UE.....	p.58
4.2. Une politique commerciale agricole soumise à des contraintes majeures.....	p.64
4.3. Des progrès dans les techniques douanières mais des infrastructures commerciales insuffisantes qui majorent les coûts de transaction.....	p.67
4.4. Trois activités d'accompagnement décisives touchées par des changements fondamentaux : l'électricité, les télécommunications et les services financiers	p.69
5. Une position extérieure difficile à soutenir.....	p.70
Conclusions et recommandations.....	p.73
En matière de protection tarifaire et non tarifaire.....	p.73
En matière de régionalisme.....	p.74
En ce qui concerne les infrastructures.....	p.74
Concurrence et privatisation.....	p.74
L'attraction des investissements.....	p.74
En ce qui concerne la soutenabilité de l'équilibre extérieur.....	p.74

CHAPITRE III. LA NECESSAIRE EVOLUTION DU SYSTEME FINANCIER.....p.97

1. Un système d'intermédiation financière dominé par les banques.....p.98
 - 1.1. Le secteur bancaire : un secteur fortement concentré où la présence étatique demeure forte.....p.98
 - 1.2. Un secteur bancaire globalement sain selon les indicateurs quantitatifs de la réglementation prudentielle.....p.100
 - 1.3. Les sociétés de financement.....p.102
 - 1.4. Les sociétés d'assurance et de réassurance : un rôle grandissant mais des mutations profondes en perspective liées aux modifications de la réglementation.....p.103
 - 1.5. Le fonctionnement des organismes de prévoyance sociale et des caisses de retraite devra intégrer le vieillissement de la population.....p.103
 - 1.6. Une bourse des valeurs trop peu développée aux évolutions erratiques.....p.104
2. Une transformation de l'épargne insuffisante et peu orientée vers les PME-PMI.....p.106
 - 2.1. Une épargne trop liquidep.107
 - 2.2. Une surliquidité bancaire et des conditions d'octroi du crédit contraignantes.....p.108
 - 2.3. Une allocation des crédits bancaires pas assez orientée vers les PME-PMI.....p.110
3. Des progrès sensibles dans le fonctionnement du marché monétairep.112
 - 3.1. Un marché monétaire désormais restructuré qui fonctionne aux conditions du marchép.112
 - 3.2. Un marché des adjudications des bons du Trésor qui engendre un sensible effet d'éviction.....p.114
 - 3.3. Un marché des titres de créances négociables qui se développe lentement.....p.115
 - 3.4. Un marché hypothécaire et une titrisation encore marginauxp.116
 - 3.5. Une politique monétaire qui développe des facteurs de dynamisme dans un environnement financier en retard d'évolution.....p.116
4. La modernisation du système financier : vers plus de sécurité et de flexibilité.....p.118
 - 4.1. Le système de paiement : un assouplissement accru de la gestion des moyens de paiementp.118
 - 4.2. Les réformes légales touchant les marchés financiers : transparence et sécurité.....p.119
 - 4.3. La réglementation prudentielle et la qualité de la supervision bancaire en forte amélioration.....p.121
5. Evaluation globale et principaux développements.....p.122

CHAPITRE IV. UNE POLITIQUE BUDGETAIRE FORTEMENT CONTRAINTE PAR LA CONJONCTURE.....p.129

1. Les étapes de la prise de conscience de l'existence d'une contrainte budgétaire lourde.....p.130
 - 1.1. La période de crise des finances publiquesp.130
 - 1.2. Un effort d'ajustement qui n'a pas été poussé jusqu'au boutp.131
 - 1.3. La décennie du post-ajustement : les difficultés de la régulationp.133
2. Une gestion des finances publiques fortement contrainte par des chocs internes et externes.....p.135
 - 2.1. Des chocs récurrents dont l'ampleur risque de s'accroître.....p.135
 - 2.2. Une exécution du budget au résultat aléatoire.....p.137
3. La rationalisation des dépenses publiques.....p.144
 - 3.1. Une contrainte de dépense à assouplir et sécuriser.....p.144
 - 3.2. Un investissement public à rationaliser.....p.148
 - 3.3. Des dépenses de cohésion sociale incontournables.....p.151
4. La mobilisation des ressources locales.....p.156
 - 4.1. La nécessité d'évoluer vers un système fiscal plus équilibrép.156
 - 4.2. Evolution des composantes de la fiscalité.....p.156
 - 4.3. La relation croissance/fiscalitép.158
 - 4.4. Le potentiel de la fiscalité localep.159
 - 4.5. Restructuration du secteur public et désengagement de l'Etat.....p.161
- Recommandations pour une meilleure gouvernance des finances publiquesp.165
 - Pour réformer le mode de préparation du budgetp.165
 - Concernant la programmation et l'exécution de la dépense.....p.166
 - Pour une meilleure mobilisation des ressources fiscales.....p.169
 - Pour renforcer le contrôle parlementaire sur le budgetp.171

CHAPITRE V : LE SYSTEME DE GOUVERNANCE	p.175
1. La gouvernance au Maroc : état des lieux.....	p.175
1.1. La gouvernance, une notion nécessairement englobante au Maroc.....	p.175
1.2. Une décennie de bouleversements.....	p.176
1.3. Des critères de gouvernance qui placent le Maroc d'aujourd'hui sensiblement au-dessus de l'ensemble des pays en développement.....	p.177
2. Une profonde évolution politique, mais une remise en cause difficile d'un système de gouvernance fortement centralisé.....	p.180
2.1. Une monarchie constitutionnelle avec un pouvoir gouvernemental non accompli.....	p.181
2.2. L'affirmation du bicaméralisme, de la régionalisation et de la liberté d'entreprendre	p.182
3. Du texte à la pratique : une mise en œuvre difficile et une centralisation persistante.....	p.183
3.1. Une administration pléthorique et résistante au changement.....	p.183
3.2. La justice : une amélioration quantitative, mais un secteur qui peine à démontrer son indépendance et à jouer un rôle dans la sphère économique.....	p.186
3.3. Un processus de décentralisation qui, faute de moyens, tient plutôt de la déconcentration.....	p.188
3.4. La réforme du système de contrôle.....	p.190
4. L'émergence de nouveaux acteurs en quête d'affirmation.....	p.191
4.1. Le secteur privé.....	p.191
4.2. Les partis politiques.....	p.192
4.3. La société civile.....	p.192
4.4. Le nouveau statut des femmes.....	p.194

Définitions :

APSF : Association Professionnelle des Sociétés de Financement
BAM : Bank Al Maghrib
BCM : Banque Commerciale du Maroc
BNDE : Banque Nationale de Développement Economique
BSF : Bons des Sociétés de Financement
CD : Commission de Discipline
CDG : Caisse de Dépôt et de Gestion
CDN : Certificats de Dépôts Négociables
CDVM : Conseil Déontologique des Valeurs Mobilières
CEC : Conseil des Etablissements de Crédit
CIH : le Crédit Immobilier et Hôtelier
CIMR : Caisse Interprofessionnelle Marocaine de Retraite
CMR : Caisse Marocaine de Retraite
CNCA : Caisse Nationale de Crédit Agricole, CNCA
CNME : Conseil National de la Monnaie et de l'Epargne
CNSS : Caisse Nationale de Sécurité Sociale
FGA : Fonds de Garantie Automobile
FMI : Fond Monétaire International
FPCT : Fonds de Placement Collectif en Titrisation
IVT : Intermédiaires en Valeur du Trésor
OFS Organismes Financiers Spécialisés
OMC : Organisation Mondiale du Commerce
OPCVM : Organismes de Placements Collectifs des Valeurs Mobilières
PIB : Produit Intérieur Brut
RCAR : Régime Collectif d'Allocation Retraite
SIMT : Système Interbancaire Marocain de Télécompensation
TCN : Titres de Créances Négociables
TMIC : Taux Maximum des Intérêts Conventionnels

Au moment où ce rapport intervient, le Maroc entame la phase la plus délicate de sa politique d'ouverture. Engagé dans une stratégie d'insertion dans l'économie mondiale (accord d'association avec l'UE, accord de libre-échange avec l'EFTA, accords d'Agadir, négociations avec les Etats-Unis pour un accord de libre-échange, avancées avec l'OMC), le Maroc a encore la structure d'échanges d'un pays en développement. Ceci le rend fragile vis-à-vis des concurrences futures qui s'annoncent sur son propre marché, en particulier pour ce qui concerne le textile-habillement et les produits agroalimentaires. A cela s'ajoute une limitation claire des apports possibles des rapatriements de revenus des travailleurs émigrés, la concurrence des pays dans la phase d'adhésion sur le marché européen et un développement encore insuffisant des investissements étrangers.

Les auteurs du présent rapport pensent que cette stratégie d'insertion est justifiée, car un potentiel de croissance important est mobilisable si une politique décidée et bien séquencée est mise en œuvre. Cette politique doit, d'abord, permettre le développement d'un secteur privé compétitif orienté vers l'exportation. Mais elle doit, aussi, tenir compte des contraintes structurelles lourdes qui pèsent sur le Maroc et faire en sorte que les options politiques prises, qui auront nécessairement des conséquences sur certaines catégories de populations, offrent des solutions permettant leur reclassement et produisent des résultats convaincants sur l'amélioration du bien-être collectif. Après avoir modifié en profondeur son cadre légal dans de nombreux secteurs, elle doit tenter de remédier à une rigidité institutionnelle et comportementale qui limite les effets des réformes entreprises. C'est à ce prix que l'économie marocaine trouvera la vitalité nécessaire pour absorber la croissance encore considérable de la population active dans la prochaine décennie.

Les conditions initiales actuelles du Maroc permettent difficilement de penser pouvoir placer le pays sur un sentier de croissance durable suffisant, en appliquant de façon indifférenciée et non hiérarchisée, la panoplie des mesures habituellement utilisées en matière de transition vers une économie de marché, compte tenu de la nécessité de poursuivre l'élimination d'importants handicaps structurels. Le Maroc, en effet, ne dispose pas de l'accès à des fonds de convergence d'un ordre de grandeur comparable à ceux dont ont bénéficié les pays adhérents à l'UE lors du premier élargissement ou dont bénéficieront les dix nouveaux adhérents (annexe 1). Or, bien que ces fonds aient, en leur temps, fait l'objet de débats, une très large majorité des experts s'accorde à dire aujourd'hui qu'ils ont joué un rôle central dans la capacité des pays à aller de l'avant dans le sens des réformes. Ils ont facilité les ajustements indispensables et, en même temps, permis de consolider les fonctions de base des sociétés concernées que sont, notamment, l'éducation/formation, la santé, l'équipement public et le logement.

A partir d'une présentation des principales contraintes initiales, le présent rapport tentera d'évaluer la situation en matière de marché du travail, d'échanges, de politique monétaire et budgétaire et de gouvernance, de façon à isoler les évolutions souhaitables pour concilier une plus grande ouverture avec les ajustements qui l'accompagneront nécessairement et la poursuite de l'amélioration des conditions de base. Les contraintes initiales les plus lourdes sont au nombre de deux :

✓ le caractère erratique de la croissance et son insuffisance, qui manifestent l'incapacité du Maroc à changer de régime de croissance, malgré les progrès faits en termes de stabilisation macroéconomique,

✓ le retard pris dans les réformes et surtout les difficultés à les traduire dans les comportements institutionnels, ce qui limite à la fois la vitalité économique et sociale des agents économiques domestiques et l'attractivité du pays pour les investisseurs étrangers.

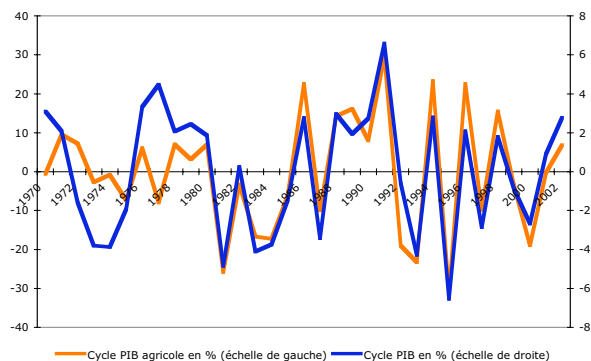
1- UNE CROISSANCE INSUFFISANTE ET SOUMISE AUX ALEAS CLIMATIQUES

Dans les années 90, la croissance du PIB a été de l'ordre de 3% en moyenne avec une légère augmentation dans la période récente. Elle est fortement dépendante des aléas climatiques et cette dépendance s'est accrue depuis le début des années 90 (figure 1, Bellocq 2003). Tout d'abord, parce que le secteur agricole représente encore 16% du PIB et n'a pas la capacité de répondre aux chocs liés aux aléas climatiques qui sont devenus plus fréquents (à cause de la faible proportion des surfaces irriguées - 14,3% des surfaces cultivées¹ - de la petite taille des exploitations et de la

1 Institut National de la Statistique.

faiblesse de leur équipement). Mais aussi, parce que la population active rurale est encore de l'ordre de grandeur de la population active urbaine (le secteur agricole emploie 44,4% de la population active totale), ce qui implique que toute baisse de revenu dans le monde rural se répercute sur la demande globale, au delà de ce que pourrait laisser anticiper la part de l'agriculture dans le PIB. Par ailleurs, les résultats de l'agriculture ont des effets sur le cycle du PIB, aggravés par le fait que la structure de consommation de la population rurale se porte pour l'essentiel sur les produits locaux.

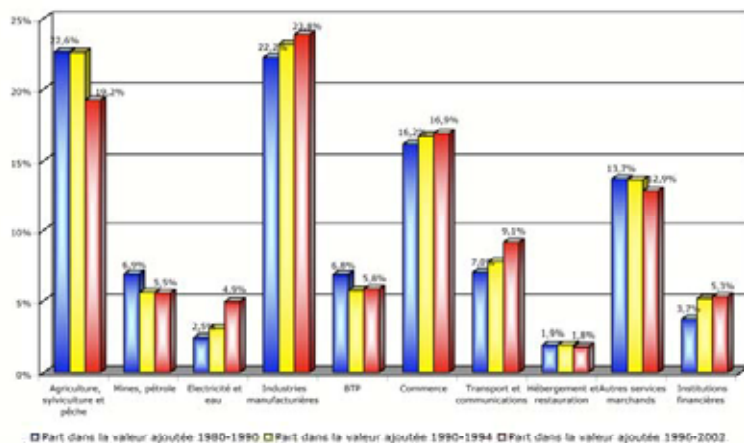
Figure 1. : Tendances à long terme de la croissance des PIB global et agricole



Sources : Bellocq 2003².

La diminution tendancielle de la part de l'agriculture dans le PIB (22,6% entre 1980-1990 vs. 19,2% entre 1996-2002) a été compensée par l'augmentation de celle de l'industrie manufacturière, des produits intermédiaires répondant aux besoins essentiels - eau, électricité - du transport et des télécommunications, des services financiers et, à un degré moindre, du commerce (figure 2).

Figure 2 : Evolution de la structure de la valeur ajoutée



Sources : calculs Institut de la Méditerranée, données INS Maroc.

Si l'on considère le fonctionnement des moteurs actuels de la croissance marocaine entre 1990-1994 et 1996-2002, soit après le démarrage de la phase d'ouverture (figures 3, 4 et 5), plusieurs phénomènes marquants apparaissent³ :

√ au début des années 90, la croissance des différents secteurs était encore, pour l'essentiel, identique à celle des années 80. A l'exception des transports et des télécommunications, l'économie marocaine a évolué de façon homothétique en structure et en rythme. Dans l'industrie manufacturière, les institutions financières et les grands secteurs intermédiaires (eau, électricité)

2 Le cycle est calculé à partir de l'écart entre la production observée et la production tendancielle rapporté à la production tendancielle, donné en pourcentage.

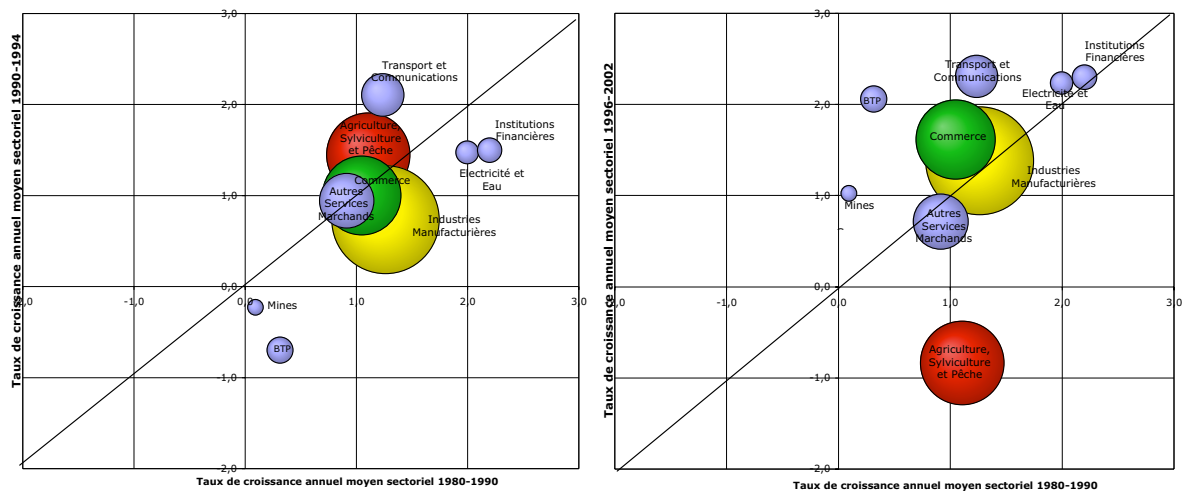
3 Les figures 3 et 4 présentent les secteurs moteurs de la croissance et leur évolution entre deux périodes. Une telle analyse, en termes de comparaison des taux de croissance moyens sectoriels sur deux périodes, permet de déterminer les changements intervenus quant à la contribution des secteurs à la croissance du PIB. La lecture de la figure en est simple : si le cercle est sur la médiane, alors le dynamisme du secteur auquel il se rapporte n'a pas changé sur les deux périodes considérées, s'il est au dessus de la ligne alors les performances du secteur se sont améliorées dans la seconde période et inversement s'il se situe sous la ligne médiane. La taille des cercles représente la part du secteur dans la valeur ajoutée en 2002. La période de référence est 1990-1980 et deux périodes ont été choisies à des fins de comparaison : 1990-1994 et 1996-2002 soit avant et après la signature des accords de Barcelone.

et le BTP, le taux de croissance a été inférieur à celui des années 80, ce qui est une conséquence directe de l'effort d'ajustement mis en œuvre. Par contre, le PIB a été tiré par l'agriculture, les transports et les télécommunications.

✓ Dans la période récente (1996-2002) on observe la confirmation de l'émergence de certains secteurs qui ont contribué de façon sensible à compenser la très importante chute de la croissance de l'agriculture. Ce sont les secteurs qui vont désormais jouer un rôle décisif dans l'avenir. Par ordre d'importance décroissant, il faut citer, le commerce, les transports et télécommunications, le BTP, les institutions financières. L'industrie manufacturière a retrouvé un rythme de croissance légèrement supérieur à celui des années 80, mais insuffisant compte tenu de son poids dans le PIB pour placer la croissance sur un sentier plus élevé.

✓ Les effets directs et indirects des résultats agricoles semblent s'atténuer, dans la mesure où la succession de mauvaises récoltes entre 1996 et 2002 a peu affecté la croissance sectorielle par rapport aux résultats obtenus en début de décennie 90. Le BTP et les institutions financières ayant même obtenu des résultats plus favorables (figure 4).

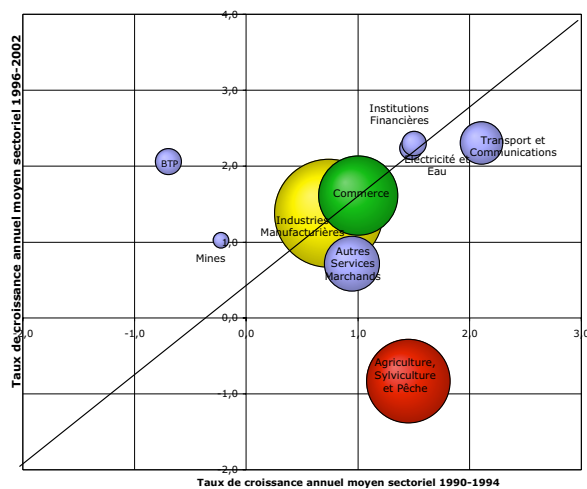
Figure 3.a. : Dynamisme des secteurs et évolutions en cours 1/



1/ la taille des bulles dépend de la part du secteur dans la valeur ajoutée totale en 2002.

Source : calculs Institut de la Méditerranée à partir de données de l'INS, Comptes de la Nation 1980-2002.

Figure 4 : Evolution du régime de croissance entre 1994-1990 et 2002-1996.



Sources : idem figure 3.

Ces remarques montrent que l'évolution est lente et que le régime de croissance de l'économie marocaine ne s'est pas sensiblement modifié. Les chocs subis dans la période récente ont certes joué un rôle, mais insuffisant pour expliquer la lenteur du décollage. Le régime de croissance de l'économie marocaine est encore un régime qui repose sur une accumulation du capital à complémentarité avec le travail (la substitution du capital au travail est étroitement limitée dans les faits, ce qui est logique compte tenu de la proximité des taux de croissance du PIB et de la population active) et à faible progrès technique. Certaines indications (Ministère des Finances et de

la Privatisation, 2003) montrent cependant, que, dans la période récente, la productivité du travail a augmenté grâce à une plus forte substitution du capital au travail. Néanmoins, comme cette substitution ne s'est pas accompagnée d'une augmentation de la productivité globale, elle a conduit l'augmentation de la productivité du travail à être compensée par la diminution de la productivité du capital avec des tensions sensibles sur le chômage, en particulier le chômage urbain.

Cette situation rend la croissance fortement soumise aux cycles de la demande finale intérieure et aux flux de capitaux et de revenus en provenance de l'étranger. A terme, elle menace la compétitivité car elle conduit naturellement à mener des politiques contra-cycliques par le budget (et l'emploi de fonctionnaires) pour éviter l'augmentation du chômage et à réduire les investissements publics dans les années difficiles.

L'enjeu est de passer de ce régime, à un régime fondé sur la croissance de la productivité du travail et de la productivité globale, seuls moyens de générer de la demande finale (notamment par l'augmentation des revenus salariaux) sans diminuer la compétitivité (World Bank, 2003).

2- DES CONDITIONS DE BASE QUI NECESSITENT UN EFFORT SPECIFIQUE SOUTENU

A mains égards, le Maroc est encore dans une situation sociale et humaine en retrait par rapport à la moyenne des pays émergents. Malgré des progrès considérables depuis le début des années 70, sur l'ensemble des pays, le Maroc est classé (figure 6) :

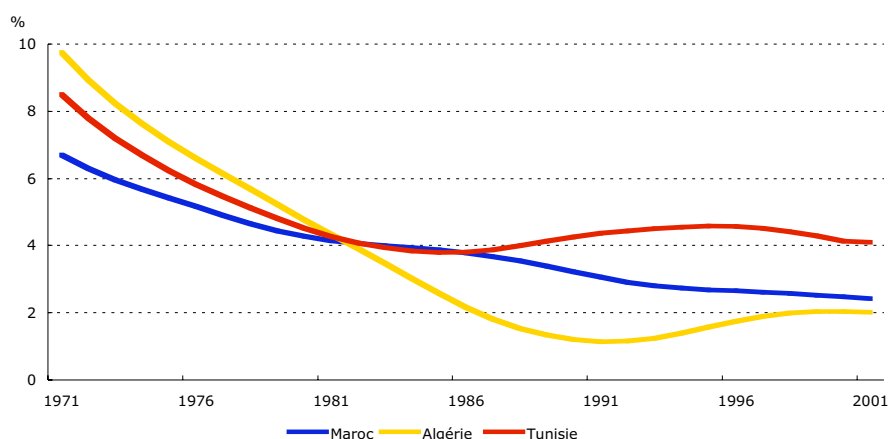
- √ dans la frange inférieure des 40% meilleurs pour l'espérance de vie (70 ans aujourd'hui),
- √ également dans la frange inférieure des 40% meilleurs pour certains éléments de l'économie de la connaissance (lignes téléphoniques, internet),
- √ dans la frange inférieure des 80% meilleurs (ou la frange supérieure des 20% moins bien placés) pour l'indicateur de développement humain, en particulier du fait d'un taux d'analphabétisme très élevé en milieu rural (48,3% en moyenne et 67% en milieu rural), d'un pourcentage élevé de personnes vivant au dessous du seuil de pauvreté également dans le monde rural (27,2%), de la faible disponibilité des équipements de base (91% des ménages ont l'électricité dans les villes et 26% seulement dans les campagnes, le réseau d'eau potable alimente 91% des ménages urbains et 8% des ménages ruraux, 50% des ménages ruraux n'ayant pas un accès facile à l'eau potable), d'une couverture vaccinale encore faible des enfants de moins d'un an (59% en moyenne, 51% dans le monde rural), etc.

Ces résultats sont confirmés par des études plus fouillées (Sapienza, 2003) qui montrent sur la base d'indices composites :

- √ qu'en matière de pauvreté et de capacités, le Maroc est situé à l'avant dernier rang des partenaires méditerranéens de l'UE (sur la base d'un indice égal à 100 pour la France, le Maroc est à 38 vs. 51 pour la Jordanie, seule la Syrie faisant moins bien),
- √ qu'en matière de santé, le Maroc occupe la dernière place (32 pour le Maroc, vs. 63 pour la Tunisie, la France étant située à 100),
- √ qu'en matière de salubrité de l'habitat la performance est sensiblement meilleure (63 pour le Maroc vs. 100 pour le Portugal pays le mieux placé de l'échantillon).

Ces différents éléments soulignent les handicaps structurels que doit affronter le Maroc au moment de son ouverture et explique la faiblesse structurelle de la croissance du PIB marocain comparativement à celui de ses plus proches voisins. Si les meilleures performances de l'Algérie sont essentiellement à mettre au crédit d'une évolution favorable des prix pétroliers, le retournement de tendance qu'a connu la Tunisie reflète une politique de restructuration et de développement du secteur privé plus décidée (figure 5).

Figure 5. : Evolution du PIB dans le long terme.



Source : Bellocq, 2003, à partir de données WDI⁴.

Les auteurs du présent rapport considèrent que les handicaps du pays sont tels qu'ils doivent faire l'objet de politiques lourdes spécifiques qui solliciteront d'importants moyens financiers et humains. Cette opinion est confortée par l'étude du Censis précédemment citée (Sapienza, 2003) qui montre bien que, sur l'échantillon de pays retenus, il n'y a pas de corrélation entre les ressources humaines dévolues à la politique de santé (notamment le nombre de médecins par habitant) et l'indice de pauvreté. De même, il n'existe pas de corrélation entre l'indice de développement humain et l'indice de bonne gouvernance et de sécurité tel qu'il est construit aujourd'hui. Ceci signifie que l'amélioration du style de gouvernance dans sa conception actuelle ne peut suffire à améliorer le développement humain.

Ces remarques ont trois conséquences :

- ✓ la lutte contre les handicaps structurels doit être conçue dans une perspective sociétale globale tenant compte des caractères particuliers de la société marocaine,
- ✓ la situation ne pourra très probablement pas être sensiblement améliorée par la seule augmentation de la performance économique ou par des réformes de gouvernance standards,
- ✓ l'action sur ces handicaps nécessite des politiques publiques qui solliciteront de façon importante le budget de l'Etat marocain.

3- UNE POSITION SUBJECTIVE DU MAROC DANS LES APPRECIATIONS DES AGENCES DE RATING QUI EST UN ATOUT

Le Maroc est, avec la Jordanie et la Turquie, le seul partenaire méditerranéen de l'UE dont la représentation subjective, telle qu'elle est proposée par les principales agences de rating mondiales est meilleure que celle qui ressort de ses performances économiques et sociales objectives (Handoussa et Reiffers, 2003). On voit, en effet, sur les figures ci-dessous, que, au moins sur la base des indicateurs retenus, la représentation subjective de l'économie marocaine est plus favorable que sa position objective qui tient pourtant compte de la qualité de sa performance macroéconomique en matière de grands équilibres et de la part du secteur privé dans le financement de l'activité économique.

Cette information doit être nuancée par le fait que les deux positions placent le Maroc encore relativement bas par rapport à l'ensemble des pays (autour de la frange supérieure des 30% les moins bien placés) et par le choix des critères retenus. Elle montre néanmoins qu'il y a une reconnaissance claire de la communauté internationale pour les efforts réalisés. C'est le cas notamment en matière de gouvernance et de démocratie, en matière d'IDE, dont le cadre légal est considéré comme conforme aux standards internationaux, et de niveau de régulation qui est satisfaisant et permet, par exemple, une certaine maîtrise du marché noir. Par ailleurs, le pays a considérablement progressé pour ce qui est de la stabilisation de la situation macroéconomique

⁴ Il s'agit ici de l'évolution de la croissance structurelle du PIB calculée à partir d'un filtre de Hodrick-Prescott appliqué à la croissance du PIB réelle annuelle.

avec des taux d'inflation faibles, une maîtrise de la balance des paiements, doublée actuellement par une évolution favorable de la balance courante du fait des rapatriements des fonds des travailleurs, un accès au crédit largement facilité.

Cependant, l'économie marocaine ne peut tirer pleinement parti de son potentiel d'attractivité pour les investissements étrangers ou des avantages issus de la réduction des incertitudes due à la stabilité macroéconomique obtenue. Elle est, en effet, encore handicapée par la faible ouverture apparente du secteur financier, avec une ouverture limitée du capital des banques aux investisseurs étrangers, par exemple, qui peut expliquer partiellement l'attitude très conservatrice des banques qui ne contribuent que peu à dynamiser le développement du secteur privé. Les activités de ce secteur sont également entravées par le manque d'efficacité et la lenteur des réformes du cadre institutionnel et de supervision (contrefaçon, droit de propriété, manque de transparence dans les procédures, etc.). Le poids de la dette interne et de son service nourrissent cet effet d'éviction bien que les autorités aient mis au point des outils de gestion de la dette remarquablement efficaces et performants. Enfin, les progrès de l'intégration internationale, illustrés par le degré d'ouverture commerciale tant au niveau subjectif (importance des tarifs) qu'objectif (niveau des échanges relativement à la population, etc), ne sont pas suffisants pour permettre à l'économie d'absorber les chocs tant externes qu'internes auxquels elle est soumise mais au contraire l'y exposent plus qu'auparavant.

Ceci explique l'incapacité de l'économie marocaine à créer suffisamment de richesse pour améliorer significativement le niveau de vie des populations. Le niveau de PIB par tête reste moins élevé que celui des autres PM et l'analphabétisme est le plus fort de la zone. Le Maroc dispose de nombreux atouts mais un approfondissement des réformes et une amélioration continue de la gouvernance sont encore nécessaires pour qu'apparaissent les effets positifs des efforts passés sur la croissance.

Annexe 1 : Flux de capitaux publics net de remboursements, Pays Candidats et Partenaires Méditerranéens par habitant

Donneurs Receveurs/Années	Commission Européenne			Tous donateurs			Commission Européenne et membres de l'UE		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Apports totaux nets									
Estonie	40,6	32,2	29,9	175,9	373,8	242,2	182,1	379,9	252,7
Hongrie	23,4	30,7	43,2	153,1	329,7	248,6	409,0	346,7	174,3
Lettonie	24,8	26,8	25,0	206,3	209,0	61,2	185,6	198,0	46,8
Lituanie	22,8	20,3	24,8	70,1	91,1	96,8	49,2	96,5	100,0
Pologne	23,8	17,1	14,0	282,4	199,4	72,4	247,4	185,5	64,7
République slovaque	24,2	45,0	23,1	198,2	187,4	669,5	205,6	145,2	659,1
République tchèque	40,4	30,6	34,5	327,7	282,3	367,2	281,2	330,8	337,8
Slovénie	52,8	70,5	71,5	418,7	531,2	1068,9	411,0	501,9	641,9
Chypre	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Malte	-1,1	4,4	25,0	2244,4	522,2	-616,1	243,1	529,6	-565,0
Total CC	26,7	24,7	24,0	261,9	234,5	205,4	260,1	232,5	175,4
Algérie	1,0	2,5	1,9	-13,2	3,0	-8,6	-19,8	-12,0	-16,4
Egypte	1,1	1,0	0,8	50,4	48,5	23,2	26,2	19,6	1,8
Israël	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Jordanie	23,5	8,3	15,2	117,4	88,6	145,1	47,7	24,4	43,0
Liban	18,2	1,8	2,4	11,3	-122,9	109,5	-6,9	-162,6	17,0
Maroc	3,5	3,9	8,6	21,0	9,4	8,5	22,1	14,3	17,0
Syrie	0,1	0,3	0,6	13,0	-1,4	0,5	5,6	-2,7	-2,3
Tunisie	6,4	18,7	30,2	69,1	105,5	63,6	64,2	34,3	60,8
Turquie	2,7	3,9	5,2	129,4	20,7	-17,7	85,0	9,5	-32,2
Total Med Turquie exclue	2,8	2,9	4,5	29,9	26,5	19,9	15,9	6,1	5,7
Total Med	2,8	3,2	4,7	58,9	24,8	9,0	36,0	7,1	-5,3
APD/AP totale nette									
Estonie	28,3	30,2	37,1	46,6	50,2	50,7	43,2	45,9	54,0
Hongrie	19,5	35,3	42,1	25,2	41,0	46,4	23,5	39,1	45,1
Lettonie	21,9	22,2	23,6	38,4	45,0	37,0	33,9	41,2	33,7
Lituanie	13,0	22,0	30,8	28,3	37,4	42,4	24,3	35,5	40,6
Pologne	21,7	12,0	19,7	36,1	25,0	30,0	32,1	21,6	27,9
République slovaque	15,9	23,8	27,1	21,0	30,5	35,2	19,2	28,8	32,2
République tchèque	39,9	27,6	33,3	42,7	30,7	38,5	42,1	30,3	37,0
Slovénie	29,7	62,7	85,0	30,6	63,5	87,0	29,6	61,7	85,9
Chypre	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Malte	1,6	7,0	27,8	54,5	4,3	28,4	55,1	6,5	27,3
Total CC	23,1	20,5	27,7	33,9	30,7	36,1	31,0	28,2	34,3
Algérie	1,7	3,2	2,6	6,6	6,0	11,5	3,9	4,0	6,3
Egypte	1,1	1,1	1,4	20,8	19,3	19,4	7,3	7,0	5,1
Israël	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Jordanie	16,5	8,9	14,6	113,0	86,0	103,3	33,7	28,3	29,3
Liban	8,3	2,1	5,6	46,1	54,9	102,6	20,6	11,5	16,6
Maroc	4,1	4,5	9,3	14,6	17,8	21,5	10,0	13,1	15,5
Syrie	0,1	0,3	0,6	9,8	9,4	4,8	2,0	6,9	1,0
Tunisie	7,4	19,6	29,3	23,3	39,0	48,6	17,3	31,3	39,5
Turquie	2,8	2,1	5,4	4,9	2,4	9,1	2,8	3,3	4,8
Total Med Turquie exclue	2,6	3,3	5,0	18,8	18,9	22,5	8,1	9,4	9,5
Total Med	2,7	2,9	5,1	14,7	14,1	18,6	6,5	7,6	8,2

Source : OCDE, Banque Mondiale.

BIBLIOGRAPHIE

- Augier P. et M. Gasiorok, (2003), « Une approche de l'effet de la libéralisation des échanges sur les firmes : un exemple à partir de l'enquête industrielle marocaine », Communication à la Conférence FEMISE, Marseille, 4-6 décembre.
- Belloq F-X., (2003), « Régimes de croissance et chocs macroéconomiques. Une analyse des disparités intra-régionales », Communication à la Conférence FEMISE, Marseille, 4-6 décembre.
- Ministère des finances et de la privatisation, (2003) : « Rapport économique et financier du projet de loi de finances 2004 », Direction de la Politique Economique Générale, octobre.
- Handoussa H., J-L. Reiffers, (2003), Rapport du FEMISE 2003 sur le partenariat Euroméditerranéen, Femise Report on the Euromed Partnership, www.femise.org
- Sapienza R., (2003), «The Mediterranean Limes: The Social Variable of Development: Health, Poverty and Crime», Censis Communication à la Conférence FEMISE, Marseille, 4-6 décembre.
- World Bank, (2003), «Unlocking the Employment Potential in the Middle East and North Africa Region: Toward a New Social Contract.», MENA Report, 2003.

CHAPITRE I. UNE CONTRAINTE IMPERIEUSE : UN MEILLEUR EQUILIBRE DU MARCHÉ DU TRAVAIL*

Compte tenu des remarques précédentes, le présent rapport considère que l'avenir va se jouer sur le fonctionnement du marché du travail et sa capacité à absorber une offre de travail considérable. Et, ce, dans un contexte, où la mobilité des travailleurs entre les régions (du rural vers l'urbain) et entre les activités sera accrue. Au Maroc, compte tenu du degré de pauvreté de certaines catégories de population, du niveau du chômage urbain (19,4% en 2003), la façon dont l'ouverture et les ajustements et réformes qu'elle impose seront perçues dépendra pour l'essentiel de la possibilité de trouver un emploi.

Cette affirmation est confortée par le fait que le pays se trouve dans une phase de transition démographique caractérisée par une baisse de la fécondité et l'entrée dans la vie active d'une population des moins de 15 ans extrêmement nombreuse. Cette population jeune est issue de la phase précédente (phase où la fécondité était encore forte et où la mortalité infantile a diminué en même temps qu'augmentait la durée de vie). Dans la phase actuelle, qui voit diminuer le taux de dépendance (qui exprime le rapport entre la population des classes d'âge non actives - moins de 15 ans et plus de 65 ans - et la population en âge de travailler) l'impératif sera donc de fournir une activité aux nouveaux entrants sur le marché du travail, donc aux jeunes. C'est à ce prix qu'il sera possible d'aborder dans des conditions satisfaisantes la phase suivante qui se traduira par une remontée du taux de dépendance due, pour une part, à la diminution des moins de 15 ans donc des nouveaux actifs et, pour une autre part, à l'augmentation du nombre des plus de 65 ans (Handoussa, Reiffers, 2003).

Très résumée, la situation se présente donc de la façon suivante : selon les estimations¹, dans les cinq prochaines années, environ 300.000 demandeurs d'emplois nouveaux se présenteront sur le marché du travail marocain, du seul fait de la croissance de la population active. Ce chiffre risque de s'aggraver à cause de deux phénomènes, la faiblesse du taux de participation des femmes (taux très bas à 25%), qui ne peut qu'augmenter, et la pression de l'exode rural. En face, l'économie offre en moyenne 210.000 emplois aujourd'hui et l'émigration permet d'absorber, en moyenne 25.000 actifs. Dans les conditions actuelles, le déficit est donc de l'ordre de 60.000 emplois par an qui risquent de pousser mécaniquement un taux de chômage déjà important à la hausse.

Pour approfondir ces remarques seront traitées successivement : (i) la dynamique démographique et le profil de l'offre de travail, (ii) les performances du marché du travail, (iii) la dynamique économique et l'emploi. Un dernier point, enfin, présentera les recommandations des auteurs du rapport pour l'amélioration du fonctionnement du marché du travail.

1. DYNAMIQUE DEMOGRAPHIQUE ET PROFIL DE L'OFFRE DE TRAVAIL

La population active au Maroc a subi une évolution quantitative principalement orientée par les tendances démographiques. Elle a aussi connu d'importants changements structurels pendant les deux dernières décennies liés à des modifications de comportements face aux évolutions du milieu socio-économique. C'est l'interaction entre les tendances lourdes démographiques et l'adaptation des comportements à l'environnement qui explique les caractères actuels de l'offre de travail marocaine.

1.1. Des tendances démographiques qui jouent un rôle prépondérant

Estimée en 2002 à 29,6 millions d'habitants, la population totale au Maroc, qui s'est accrue au cours des vingt dernières années au taux moyen annuel de 1,9%, a été multipliée par presque une fois et demi en 22 ans.

Le rythme d'accroissement de la population reste, par conséquent, assez soutenu, malgré la baisse significative qu'il a enregistrée depuis la décennie soixante-dix où il s'établissait autour de 2,6% par an. Cette évolution résulte de l'effet conjugué d'une natalité encore élevée, bien qu'en diminution constante (21,5 pour mille en 2002, vs 46 pour mille en 1960) et d'une mortalité en baisse sensible (6 pour mille en 2002, vs 19 pour mille en 1960).

* Sur la base des contributions des Professeurs Ahmed Laaboudi et M'hammed Tahraoui, Centre Marocain de Conjoncture.

¹ L'estimation de la Direction de la Politique Economique Générale du Ministère des Finances table sur 300.000 demandeurs d'emploi nouveaux, l'estimation des auteurs du rapport table plutôt sur 325.000 en utilisant les projections du CERED.

Cette augmentation de la population totale s'est accompagnée de modifications de structures importantes ; on a observé :

✓ un glissement sensible vers le haut de la pyramide des âges dû, pour l'essentiel, à la baisse de la fécondité, qui s'est traduit par : une diminution de la proportion des jeunes (31% de moins de 15 ans en 2002, vs 42% en 1982), une augmentation des 15-44 ans qui représentent désormais plus de la moitié de la population et une augmentation des plus de 60 ans (7,5% en 2002),

✓ une modification continue de la répartition spatiale de cette population qui s'est urbanisée : la population urbaine, qui représentait au début des années soixante à peine 30% de la population totale, s'est fortement accrue pour compter 16,8 millions de personnes en 2002, soit près de 57% de la population totale. Le taux d'accroissement annuel de la population urbaine sur les vingt dernières années s'est ainsi établi à 3,3%, dépassant de près d'un point et demi l'accroissement de la population totale.

La conjugaison de ces deux phénomènes qui sont caractéristiques des pays en développement a pris au Maroc une dimension particulière compte tenu de la rapidité des évolutions en cours. Partant d'une situation initiale marquée par une proportion considérable de jeunes et de ruraux, ces tendances produisent des effets de grande amplitude sur l'offre de travail et sa composition. Ce qui caractérise la situation marocaine, en effet, est que la modification des comportements s'applique à une société qui est plus qu'ailleurs stabilisée dans ses équilibres traditionnels, ce qui produit des effets de flux plus forts du fait de la taille des volumes initiaux de ruraux et de jeunes.

1.2. Population active et profil de l'offre de travail

L'effectif global de la population active a atteint 10,7 millions de personnes en 2002 alors qu'il était proche de 6 millions en 1982. Le rythme d'accroissement de la population active se situe, sur la foi de ces données, à une moyenne de 2,9% par an sur la période 1982-2002. L'offre globale de travail a, dans ces conditions, augmenté au cours des vingt dernières années à un rythme plus accéléré que celui de la population totale, avec un différentiel de croissance d'un point par an.

Cette évolution, qui témoigne de la forte pression qu'exerce l'afflux de plus en plus important de main-d'œuvre sur le marché du travail, transparaît par ailleurs à travers les indicateurs de taux d'activité. Défini comme le rapport de la population active à la population totale, le taux brut d'activité s'est accru de 29,4 en 1982 à 36,1 en 2002, gagnant ainsi près de 6 points en deux décennies. De façon corollaire, le nombre de personnes par actif s'est notablement réduit en passant de 3,4 à 2,7 au cours la même période. Il y a donc un «demographic gift» qui devrait permettre, si les actifs trouvent un emploi, d'améliorer sensiblement les conditions d'existence de la population.

Mais, derrière ces grandes tendances se cachent d'importantes évolutions de structures :

En premier lieu, l'urbanisation a naturellement conduit à une progression sensiblement plus rapide de la population active en milieu urbain. Entre 1982 et 2002, la population active urbaine est passée de 2,6 millions de personnes à 5,6 millions, soit un accroissement moyen annuel de 3,9%, dépassant sensiblement celui de la population urbaine. Cette évolution différenciée de la population active par milieu s'est évidemment traduite par une baisse de la proportion des actifs en milieu rural dans la population active totale, soit 47,6% en 2002 contre 56,3% en 1982.

En second lieu, il est remarquable de constater qu'en milieu rural le taux brut d'activité (actifs sur population totale) a augmenté en valeur relative comme en valeur absolue. Ce taux a gagné en l'espace de deux décennies plus de 10 points pour s'établir en 2002 à 39,6%. La progression du taux d'activité a été plus modeste en milieu urbain en passant de 30% en 1982 à 33,4% en 2002. Cette remarque est importante car elle montre, d'une part, que l'exode rural concerne moins les actifs que le reste de la population, d'autre part, qu'un actif qui s'en va vers la ville emmène avec lui sa famille. Le Maroc illustre donc là un théorème bien connu : « pour réduire l'exode rural il faut offrir des opportunités de travail et de revenus dans le monde rural ».

En troisième lieu, l'évolution de la population active révèle une tendance nette à une plus grande participation des femmes à l'offre de travail. Il ressort, en effet, des données provenant aussi bien des recensements de population que des enquêtes spécifiques, que la population active féminine a augmenté de façon régulière au cours des deux dernières décennies au taux moyen de l'ordre de 4,2% par an. Il en est résulté une modification significative de la part de la main-d'œuvre féminine dans la population active totale qui a atteint 25,4% en 2002 contre 19,7% en 1982.

Cette évolution est reflétée également par l'accroissement notable du taux brut d'activité de la population féminine. Le nombre de femmes intégrant la population active a représenté 18,2%, en 2002, de la population féminine totale, contre à peine 12% en 1982. L'accès des femmes au marché du travail en nombre de plus en plus important est donc en relation nette avec l'évolution du contexte économique et social au cours des deux dernières décennies.

Ce sont les éléments d'émancipation relevant à la fois du sociologique et du culturel, l'ouverture grandissante de la société marocaine aux exigences de la vie moderne et les progrès appréciables enregistrés au niveau de l'accès des femmes à l'éducation qui expliquent cette évolution.

L'impact de ces facteurs demeure, cependant, plus marqué en milieu urbain qu'en milieu rural, ce qui est naturel. Le taux brut d'activité des femmes a, en effet, enregistré une progression au cours des vingt dernières années nettement plus rapide dans les grandes concentrations urbaines que dans les zones rurales. On notera aussi que la population active féminine compte une partie importante de la main-d'œuvre la plus exposée aux fluctuations de l'activité et, de ce fait, constitue une population active marginale. Cette situation explique les variations que l'on constate dans les statistiques relatives à la population active féminine, en même temps qu'elle renseigne sur le degré d'accessibilité des femmes au marché du travail et leur régularité dans l'activité.

En quatrième lieu, la structure de la population active selon les groupes d'âge, fait apparaître des changements relativement limités au cours des vingt dernières années, changements étroitement liés à la phase démographique dans laquelle se situe le Maroc : les 15-44 ans sont largement majoritaires et ont vu leur part augmenter (78% de la population active en 2003 vs. 70% en 1982), les moins de 15 ans ont vu leur part dans l'offre de main-d'œuvre se réduire progressivement pour se situer actuellement à 3,5%, (alors qu'elle était de 7% en 1982). Quant à la part relative des personnes âgées de 60 ans et plus, elle est restée relativement stable autour de 4% durant les deux dernières décennies.

L'évolution du taux brut d'activité selon les groupes d'âge présente, en revanche, une toute autre configuration qui dénote un changement notable dans le comportement d'offre de travail. Pour tous les groupes d'âge, le taux d'activité est en progression sensible et atteint le niveau le plus élevé pour la population masculine appartenant à la tranche d'âge 25-44 ans, soit 95% en 2001.

Quant à l'évolution de l'activité des femmes, elle a concerné pratiquement toutes les tranches d'âge avec toutefois un avantage important pour la population féminine âgée de 25 à 44 ans. S'agissant de la catégorie de main-d'œuvre la plus sensible et donc qui révèle le mieux les transformations qui affectent le marché du travail et les conditions d'accès à ce marché, cette évolution reflète une tendance nette des femmes en milieu urbain à chercher une activité. On doit cependant remarquer sur les cinq dernières années la stabilisation du taux de participation des femmes en milieu urbain (autour de 30% en 2003) et sa sensibilité à la conjoncture, preuve que la modification de la perception des conditions d'accès joue un rôle important sur l'engagement des femmes vers l'activité.

En cinquième lieu, le niveau d'instruction de la population active marque une sensible amélioration avec les progrès enregistrés en matière de scolarisation et de formation professionnelle. Par référence aux données de l'enquête sur l'activité et l'emploi en milieu urbain, la part de la population active n'ayant aucun niveau scolaire s'est réduite de 57% en 1991 à 19% en 2001. De façon parallèle, la proportion de la population active ayant dépassé le niveau d'instruction fondamental (9 années de scolarité incluant 6 années au primaire et 3 années au collège) s'est nettement améliorée au cours des dix dernières années pour se situer autour de 33% en 2001 contre 21% en 1991. Cette tendance que l'on relève aussi bien chez la population féminine que masculine, résulte des efforts importants déployés durant les trois dernières décennies par le système éducatif et de formation professionnelle. On soulignera, à ce propos, que les effectifs scolarisés dans l'ensemble du système public d'éducation et de formation sont passés de 3,8 millions d'élèves et étudiants en 1990-1991 à près de 6 millions en 2001-2002, en hausse annuelle de 4,2% au cours des dix dernières années. Les progrès en matière d'éducation et de formation sont révélés aussi par l'effort consenti au plan des ressources budgétaires consacrées à ce secteur, qui ont représenté au cours des deux dernières décennies près du quart du budget de l'Etat et autour de 6% du PIB.

Enfin, le développement de l'activité et les transformations structurelles qu'elle a connue au cours des vingt dernières années ont induit un déplacement progressif de la population active du secteur primaire vers les autres secteurs de production. La classification de la population active selon ces trois grands secteurs fait apparaître une baisse significative de la part des activités primaires durant la décennie quatre-vingt au bénéfice des activités secondaires et tertiaires. Cette tendance s'est poursuivie au cours de la décennie suivante, mais à une cadence sensiblement plus ralentie. La répartition globale de la population active selon les trois grands secteurs donne actuellement

une proportion de 40% de l'offre de travail pour les activités primaires, contre 20% pour les activités secondaires et 24% pour les activités tertiaires. Le secteur de l'Administration intéresse, quant à lui, près de 10% de la population active totale, alors que les chômeurs en quête d'un premier emploi représentent 6% de cette même population.

Suivant la même tendance, les structures professionnelles de la population active ont enregistré d'importants changements au cours des vingt dernières années avec l'accroissement significatif de la proportion des ouvriers et manœuvres non-agricoles, d'une part, et la baisse de celle des travailleurs dans l'agriculture et les autres activités primaires, d'autre part. Parallèlement, les professions nécessitant des qualifications scientifiques, techniques ou administratives ainsi que celles du commerce, bien qu'elles continuent à ne représenter qu'une faible part du total, ont progressé de façon relativement rapide pour se situer actuellement à près de 22% de la population active.

1.3. Des performances du marché du travail insuffisantes

L'économie du pays a connu, depuis les années 80, une situation difficile, marquée par le poids de la dette extérieure, les multiples dysfonctionnements des finances publiques et de la balance des paiements, ainsi que par la faiblesse de l'épargne eu égard aux nécessités des investissements. Ces difficultés ont été aggravées par les années de sécheresse répétitives qui ont accéléré la paupérisation des classes démunies et augmenté le rythme de l'exode rural. A cela, s'est ajouté l'effet d'un accroissement important du nombre de nouveaux actifs demandeurs d'emplois et l'impact des mutations économiques et du progrès technologique.

Le marché du travail en a subi les conséquences, et les taux de chômage ont enregistré des niveaux records, particulièrement chez les jeunes diplômés. La caractéristique centrale du marché du travail marocain est son exceptionnelle segmentation qui expose à de fortes déconvenues toutes les tentatives visant à prévoir de manière homogène les conséquences sur l'emploi et le chômage des chocs d'origine interne et externe, et même l'effet des politiques macroéconomiques mises en œuvre.

Dans cet esprit, l'examen de la situation de l'emploi et du chômage nécessite de retenir une première segmentation qui sépare en deux l'offre de travail, en distinguant le marché du travail urbain et le marché du travail rural (il y a 5,76 millions d'actifs urbains et 5,27 millions d'actifs ruraux). On considérera, ensuite, le secteur informel et une segmentation plus fine proposée par les rapporteurs.

1.4. Un marché du travail urbain qui subit une sensible dégradation

L'évolution du marché du travail urbain, décrite dans le tableau ci-dessous, montre les grandes tendances qui ont caractérisé la dernière décennie :

√ le taux d'emploi de la population âgée de 15 ans et plus, défini comme le rapport entre la population active occupée et la population totale, n'a cessé de décliner pour atteindre 37% aujourd'hui, recul qui s'est concentré sur les jeunes arrivants sur le marché du travail.

√ L'emploi devient plus qualifié, en même temps qu'il devient plus difficile à trouver : le taux d'emploi des diplômés du supérieur augmente, de même que l'auto-emploi (travailleurs indépendants, employeurs), alors que celui des sans-diplôme diminue.

√ L'emploi non rémunéré connaît un léger progrès ce qui manifeste une tendance à l'élargissement de la précarité même chez les actifs occupés.

√ La féminisation de l'emploi connaît un tassement, sous l'effet probable d'un découragement plus rapide des femmes devant les difficultés et la faiblesse de la demande sur le marché du travail.

Les raisons de cette évolution tiennent, d'abord à la croissance de la population active dans les villes alimentée par l'exode rural, ensuite, au tarissement des emplois publics, insuffisamment relayé par le développement de l'embauche dans le secteur privé et l'auto-emploi.

La situation du chômage confirme ces observations :

√ le taux de chômage urbain n'a cessé d'augmenter passant de 15,4% en 1990 à 18,3% en l'an 2002 et 19,4% en 2003 selon les dernières estimations.

√ Dans cette progression, une grande partie provient des nouveaux actifs, ce qui peut être appréhendé au travers des taux de chômage selon l'âge. Ceux-ci se sont fortement accrus chez les individus appartenant à la classe d'âge 25-35 ans qui correspond à la sortie des cycles universitaires, sans pour autant épargner les jeunes de 15-25 ans.

√ Le renforcement de la vulnérabilité chez les chômeurs est également illustré par le grossissement de la part du chômage de longue durée. Les personnes en chômage pour une durée de plus de 12 mois qui constituaient déjà en 1990 une large majorité ont vu leurs rangs grossir obstinément au cours de la dernière décennie pour atteindre 74,2% en 2002.

Pour faire face au phénomène du chômage considéré comme un fléau national, l'Etat cumule depuis quelques années diverses mesures visant à encourager l'émergence de nouvelles opportunités d'emplois, surtout au profit des jeunes diplômés et en faveur de l'auto-emploi. Parmi ces mesures, la plus importante est celle visant à dynamiser les lois 16/93 et 13/94 par l'encouragement de la formation et par l'incitation à la réinsertion à travers le programme dit « initiatives d'emploi ». Sur la base de la promesse du patronat de recruter les stagiaires, à l'issue d'une période de stage d'une durée de 18 mois, les entreprises intéressées bénéficient d'une subvention mensuelle de l'Etat allant de 800 à 1300 dirhams par stagiaire. Ces entreprises ont droit par ailleurs à une exonération totale des charges sociales et partielles de l'IGR. On voit bien là que, devant l'ampleur du problème, les autorités marocaines se sont engagées dans la voie de palliatifs qui ont montré ailleurs leurs limites (recherche d'effets d'aubaine de la part des employeurs, non embauche à l'issue des 18 mois, etc.).

Tableau 1.1. : Évolution de l'emploi et du chômage (en milieu urbain)

1- Population active occupée âgée de 15 ans et + (emplois adultes)								
	1990	1993	1996	1998	1999	2000	2001	2002
Volume de l'emploi (en 1000)	3203	3591	3935	4099	4174	4203	4419	4583
Taux de féminisation de l'emploi (%)	24,3	21,3	24,9	22,1	22,6	22,6	22,5	22,5
Taux d'emploi de la population 15 ans et + (%)	41,7	40,2	40,8	38,9	37,5	37,3	37,0	37,1
Taux d'emploi par âge (%)								
15-25 ans	24,6	22,9	27,2	23,9	23,0	21,5	21,2	21,1
25-35 ans	52,9	50,4	48,4	46,0	43,5	42,9	42,7	44,4
Actifs occupés sans diplôme (%)	63,8	59,4	57,4	56,2	55,4	54,1	52,0	50,3
Actifs occupés ayant un diplôme supérieur (%)	12,9	14,7	14,8	15,6	16,1	17,0	17,9	18,8
Part de l'auto-emploi (%)	25,3	28,3	24,1	32,0	27,1	30,1	..	..
Part des emplois non rémunérés (%)	6,4	6,7	6,5	6,7	7,4	7,5	..	..

2- Chômage								
	1990	1993	1996	1998	1999	2000	2001	2002
Population de 15 ans et + (Chômage en 1000)	601	681	871	969	1162	1143	1061	1017
Taux de féminisation des chômeurs (%)	33,2	31,1	34,8	30,2	30,4	29,6	28,4	29,7
Taux de chômage (%)	15,4	15,7	18,1	19,1	22,0	21,2	19,5	18,3
Taux de chômage des jeunes (%)								
15-25 ans	31,1	30,2	32	35	37,9	37,6	35,5	34,2
25-35 ans	17,7	20	24,3	26,2	36,5	30,3	28,0	26,2
Chômage des diplômés du supérieur (Bac et +)								
Nombre (en 1000)	84	121	185	226	247	264	262	270
Taux de chômage (%)	16,9	18,7	24,2	26	27,2	26,9	26,3	26,2
Chômage de longue durée de + de 1 an (%)	61,6	67,6	69,6	74	75,6	73,9	74,0	74,2
Durée moyenne de chômage (en mois)			34	38,5	41,6	41,1	40,3	..

Source : Tableau élaboré à partir des données provenant de la Direction de la Statistique

Encadré 1.1. : Évaluation du chômage, une mesure perfectible

La source statistique de mesure du chômage au Maroc est constituée par le dispositif d'enquêtes par sondage auprès des ménages mis en place par la Direction de la Statistique. Cet instrument a connu quelques changements méthodologiques après le recensement de 1994, la collecte est étalée sur toute l'année pour tenir compte des fluctuations saisonnières, la technique d'interview utilisée semble assez poussée pour détecter les personnes qui ne cherchent du travail que d'une façon occasionnelle (chômeurs marginaux), l'emploi du temps de la femme serait mieux décrit pour appréhender l'activité professionnelle et éviter de la confondre avec les tâches domestiques, des cas de personnes découragées par la recherche active sont saisis par des questions spécifiques sur les raisons de la « non recherche » d'emploi, etc. Même si personne ne doute du professionnalisme de la Direction de la Statistique et des responsables en charge de ce dossier, il n'empêche que le sentiment qui prévaut actuellement est que la mesure du taux de chômage serait en deçà de la réalité telle que perçue par la majorité des observateurs. Soutenir que le taux de chômage est de 4%-6% en milieu rural et que le taux au plan national est de 12-14% suscite beaucoup de

réerves. Le problème réside dans la « capacité » du concept à tenir compte de certaines spécificités locales.

(i) Disponibilité à travailler et recherche d'emploi :

Le chômage est un concept fondamentalement basé sur la notion de recherche d'emploi sans laquelle l'individu n'exerçant pas une activité rémunératrice est classé comme inactif. Les chômeurs se définissent donc comme des individus n'ayant pas d'emploi et qui manifestent activement leur disponibilité à offrir leur capacité de travail sur le marché. De ce fait, il est possible de ne pas faire cas des personnes n'acceptant de travailler que sous certaines conditions relatives notamment au type d'emploi, au niveau du salaire, au nombre d'heures, etc., pendant une période déterminée de l'année qui peut se trouver en dehors de l'intervalle-temps retenu comme période de référence de l'enquête. Le second critère associé au premier a pour but de s'assurer que, pour mériter le qualificatif d'actif, la personne doit, non seulement être disponible avec une volonté de travailler, mais également prouver qu'elle s'est consacrée à une recherche active d'un emploi durant la période de référence. Dans ce cas, on note une sous-estimation du nombre total de chômeurs d'autant plus que dans les économies caractérisées par un surplus de main-d'œuvre, comme c'est le cas pour le Maroc, il n'existe pas de filières de recherche d'emploi structurées et opérationnelles qui peuvent être mises efficacement à contribution.

(ii) La notion d'activité :

Le classement des personnes en âge de travailler comme actives ou inactives au recensement ou dans les enquêtes, cherche en fait à mesurer les ressources en main d'œuvre dont dispose l'économie nationale. Pour que cette notion d'activité permette également aux personnes de se situer clairement par rapport au travail, il faudrait que soit établie une frontière entre les activités domestiques et marchandes. L'exploitation agricole familiale, comme d'ailleurs l'artisanat et le petit commerce, restent des lieux d'exercice d'une activité à la frontière des sphères domestiques et marchandes : c'est là que l'on trouve la catégorie difficile à cerner d'aide-familial. Les statisticiens sont convenus d'inclure dans la population active les aides-familiaux, même non rémunérés, dans la mesure où, en aidant un membre de leur famille dans son travail professionnel, ils participent à la production marchande. Les données sur le taux de chômage en milieu rural sont sujettes à interprétation. Il est difficile d'admettre un taux autour de 5% avec une population d'aides-familiaux qui dépasse les 3,5 millions et une part de l'emploi non rémunéré de près de 50%.

(iii) Les travailleurs découragés :

Le sous-emploi se manifeste sous différentes formes. En effet, certains individus sortent de la population active faute de perspectives d'emplois tandis que d'autres décident de ne pas y entrer. On les désigne communément sous le nom de « travailleurs découragés » et on les considère généralement comme des chômeurs « latents » ou « non déclarés ». Ils sont exclus de la population active parce qu'ils ne répondent pas aux critères de recherche d'emploi appropriés. Cela peut tenir à plusieurs causes notamment à la conviction qu'il n'y a pas d'emplois disponibles dans la région ou que l'intéressé ne possède pas les qualifications nécessaires pour les emplois disponibles. Un progrès de la connaissance sur ce phénomène complexe s'impose. Il s'agit de garantir la pertinence et la stabilité des concepts, tout en améliorant la qualité de l'information. Les normes statistiques internationales fournissent une référence solide et communément acceptée pour la définition des trois concepts fondamentaux de l'inactivité, de l'emploi et du chômage. Il ne s'agit pas d'en modifier la logique, mais plutôt d'aider à ce qu'elles soient rendues plus précises, car dans la pratique, leur interprétation est parfois ambiguë. Le besoin de précisions complémentaires se fait sentir notamment pour le concept de sous-emploi, de travailleur découragé, de travail de la femme, et d'activité rurale. Il faudrait aussi mettre l'accent sur le mécanisme du bouclage qui exprime annuellement comment la croissance de la population en âge de travailler s'est répartie entre l'emploi, l'inactivité et le chômage. Une refonte des enquêtes en profitant du recensement général en cours de réalisation pourrait constituer une opportunité utile de ce point de vue.

1.5. Un marché du travail rural marqué par un faible salariat

L'emploi dans le monde rural a régulièrement diminué pour atteindre, aujourd'hui, environ 5 millions de personnes. Le taux d'occupation professionnel est relativement élevé et permet que chaque actif occupé n'ait à sa charge qu'une personne et demie. Il s'agit d'un emploi jeune, où les enfants de moins de 15 ans représentent encore une part significative (7%). Cette mobilisation des enfants à des fins productives est un sujet de préoccupation qui pose le problème de leur scolarisation.

Le salariat est très faiblement développé, car dominant les aides familiaux et les apprentis, suivis par les travailleurs indépendants. Ces emplois sont en majorité peu qualifiés (88% de la population active est sans diplôme) et se situent dans les activités agricoles. L'activité industrielle offre une très faible proportion des emplois ruraux (5%).

Le chômage rural est faible et en diminution sensible, mais le sous-emploi est important du fait de la saisonnalité des activités. Ce sous-emploi touche plus particulièrement les femmes. Le chômage concerne pour l'essentiel les jeunes et est d'une durée élevée lorsqu'il se produit. Mais la caractéristique centrale du marché du travail rural est qu'il opère ses ajustements davantage par les revenus (ce qui explique le niveau de pauvreté dans le monde rural marocain) que par le changement d'activité. Cette particularité, que l'on retrouve, partout est spécialement présente au Maroc du fait de la prédominance de la micro-exploitation familiale et de la faible pénétration des activités secondaires et tertiaires.

Tableau 1.2. : Evolution des caractéristiques de l'emploi et du chômage en milieu rural

1- Emploi rural (7 ans et +)				
	1999	2000	2001	2002
Volume de l'emploi	5 186	5 110	4 911	4 905
Taux de féminisation de l'emploi	35,0	32,9	30,2	28,5
Taux d'emploi de la pop de 15 et +	59,7	58,3	56,3	56,2
Taux d'activité par âge (%)				
Moins de 15 ans	9,2	8,7	7	
15-25 ans	60,4	57,6	53,2	52,7
25-35 ans	68,8	67,2	65	65,2
Population active non diplômée (7 et +) (%)	89,4	89,2	89,4	88,3
Emploi selon le statut prof, (%)				
Salarié	17,9	16,2	17,4	..
Indépendant	27,0	26,6	26,9	..
Employeur	0,9	0,8	0,6	..
Aides familiales et apprentis	52,7	54,5	53,3	..
Emploi par branche d'activité (%)				
Agriculture	81,6	82,1	81,4	80,4
Industrie	5,1	4,5	4	4,3
2- Chômage rural (15 ans et +)				
	1999	2000	2001	2002
Population de 15 ans et + (en 1000)	271	248	214	186
Taux de féminisation des chômeurs	12,7	10,5	10,3	11,9
Taux de chômage des actifs ruraux (%)	5,4	5	4,5	3,9
Durée moyenne du chômage en mois	26,0	23	20,9	..
% chômeurs de longue durée > 12 mois	54,2	48,7	46	45,5
Age moyen des chômeurs	25,9	23	26,2	26,6
Statut professionnel du dernier emploi exercé (%)				
Salarié	80,6	79	80,5	..
Non salarié	19,3	20,9	19,2	..
Secteur d'activité, du dernier emploi exercé				
Agriculture	43,7	42,6	46,9	..
Industrie	12,0	10,4	12,5	..
BTP	22,6	27,3	25,1	..
Service	21,3	19,4	15,4	..

Source : Tableau élaboré à partir des données provenant de la Direction de la Statistique

1.6. Un gros employeur qui facilite les ajustements, le secteur informel

On recense aujourd'hui près de 1,2 millions d'unités de production informelles situées pour l'essentiel en milieu urbain. Le rôle des femmes dans ce secteur se révèle être fort réduit. Au Maroc, le secteur informel est une réalité complexe à la fois du fait de son fonctionnement interne, qui est mal connu, et de ses rapports avec le secteur structuré.

Vu dans son ensemble, le secteur informel reste un cadre de prédilection de la précarité et de l'absence de protection. On y dénombre seulement 2% de travailleurs sous contrat, alors que 66% acceptent d'être engagés sur la base d'un simple accord verbal et 32% opèrent sans accord et sont donc davantage exposés à l'arbitraire de l'employeur. Ses caractéristiques principales sont les suivantes (tableau 3) :

√ le secteur informel englobe une part importante de l'ensemble de l'emploi non agricole. Près d'un emploi sur deux emplois non agricoles correspond à un emploi dans le secteur informel (le secteur informel représente 40% de l'emploi non agricole et 20,3% de l'emploi total). Les actifs occupés du secteur informel non agricole sont donc essentiellement localisés en milieu urbain (72,7% vs. 27,3% pour le rural).

√ L'auto-emploi et les unités de production n'employant qu'une seule personne y sont prédominants. Le salariat y reste très peu répandu et ne dépasse guère 14,2% de l'ensemble de l'emploi informel non agricole. Les emplois sont de qualification faible, les deux tiers des employés n'ayant pas de diplôme. Le secteur informel constitue par ailleurs une structure d'accueil privilégiée pour l'offre de travail engendrée par l'exode rural.

√ Le lien de parenté y joue un rôle important puisque 81,4% des employés ont un lien de parenté avec le chef de l'unité de production informelle.

√ Le commerce et la réparation y sont les secteurs d'activité prépondérants avec 48,2% des actifs occupés informels alors que l'industrie et l'artisanat n'occupent que 25% des travailleurs informels.

√ D'une façon générale, ce secteur, peu protégé par la réglementation, offre des conditions de travail très spécifiques : si la durée moyenne du travail hebdomadaire du secteur informel est estimée à 46,6 heures, près de la moitié des employés y travaillent 48 heures, alors que plus d'un quart font l'objet d'un « sous-emploi apparent » et travaillent moins de 32 heures par semaine.

Tableau 1.3. : Secteur informel et offre d'emploi (selon les secteurs d'activités) :

1- Caractéristiques globales					
	Ind. & Artisa	Const.	Comm Rép	& Autres Services	Total
Volume de l'emploi informel (en 1000)	476,4	132,8	917	375,7	1902
Structure (en %)	25	7	48,2	19,8	100
Part (en %) dans l'emploi non agricole	36,8	23,6	91,2	18,8	39
Nombre moyen de personnes occupées par UPI	1,8	1,7	1,4	1,5	1,5
% des femmes dans l'emploi informel	30,1	0,4	5,2	13,4	12,7
Taux de salariat (%)	21,5	32,8	10,2	21,4	16,8
Durée moyenne du travail hebdomadaire (en heures)	39,9	40,8	49,3	50,6	46,6
2- Répartition des personnes employées :					
	Ind. & Artisa	Const.	Comm Rép	& Autres Services	Total
selon l'âge					
moins de 18 ans	12,5	1,9	5,3	3,4	6,5
18 à 34 ans	46,3	35,8	37,7	39,8	40,2
35 à 59 ans	31,7	44,9	43,4	41,6	40,2
Autres (60 ans et plus ou non déclarés)	9,5	17,4	13,6	15,2	13,1
selon le statut					
Indépendants	47,3	45,6	69,1	59,4	60,1
Salariés	21,5	32,8	10,2	21,4	16,8
Non salariés	20,6	4,8	14,2	9,2	14,2
Employeurs informels	10,6	16,8	6,5	10	8,9
selon le niveau scolaire					
Sans niveau scolaire	42,4	34,9	37	32,4	37,4
M'sid (école coranique)	7,9	9,9	9,5	7,2	8,7
Primaire	30,4	27,3	30,7	26,7	29,7
Collège	11,4	8,1	12,2	13,5	11,9
Divers (Secondaire, Supérieur, Autres, non déclarés)	7,9	19,8	10,6	20,2	12,4
selon le diplôme					
Sans diplôme	76,4	66,5	71,6	60,5	70,3
Niveau moyen	18,3	16,6	22	25,4	21,3
Autres (Supérieur, non déclarés)	5,3	16,9	6,4	14,1	8,4

Source : Direction de la Statistique : "Enquête Nationale sur le Secteur Informel (ENSI), Juin 2003 »

2. STRATIFICATION DU MARCHÉ DU TRAVAIL ET CONDITIONS D'EXISTENCE DES INDIVIDUS, LA NECESSITE D'UNE APPROCHE PLUS FINE

2.1. Une nouvelle typologie

La dichotomie secteur formel vs. secteur informel ne suffit pas à appréhender la disparité des conditions de travail et d'existence des populations concernées. Cela tient au fait que nombre de situations du secteur dit formel conduisent à une instabilité comparable, voire aggravée. Le secteur informel semble offrir de larges opportunités d'emplois et contribuer de manière non négligeable au processus productif du pays. Pour sa part, le secteur dit moderne est une juxtaposition hétéroclite d'entreprises industrielles comprenant quelques grandes unités à performances variables et une multitude de moyennes, petites et très petites entreprises. D'ailleurs, la recrudescence des mouvements de protestations syndicales au cours de la période 2000-2001 a reflété la montée d'un sentiment de précarité croissante parmi la population salariée.

Si l'on considère la réalité empirique du fonctionnement du marché du travail marocain à travers un traitement spécifique de l'enquête niveaux de vie (encadré 2), on peut exhiber cinq groupes principaux :

√ Les travailleurs familiaux du secteur non structuré (ou informel), qui fonctionnent en dehors de la réglementation officielle, représentent une proportion significative des personnes occupées dans les services et le BTP (aux alentours de 15%). Contrairement à une idée reçue, ces travailleurs qui sont supposés les plus précaires, semblent installés durablement dans leur activité (sur les 12 derniers mois précédant l'enquête, 75% avaient travaillé entre 7 et 11 mois). Il est remarquable de constater que ce segment du marché du travail attire des personnes jeunes, en général célibataires, du sexe masculin. Cela signifie que ce groupe de travailleurs est constitué d'une forte proportion de personnes en début de carrière, à la recherche du premier emploi et/ou assumant moins de responsabilités familiales. Dès lors, ils sont plus enclins à accepter des conditions de travail où prédominent la faible rémunération et l'absence de protection. Souvent, les situations offertes par ce segment sont considérées par les candidats comme transitoires dans l'attente de meilleures perspectives. Cette option est fortement facilitée par l'absence de conditions restrictives d'accès.

√ Le segment des travailleurs du secteur secondaire, qui, pour l'essentiel, sont dans le secteur industriel et le BTP, englobe les entreprises du secteur privé non agricole (ce segment concerne 65% des ouvriers non agricoles et des artisans et 62% des entreprises du secteur industriel). Ce sont des ouvriers qualifiés non agricoles et des artisans. Ici la précarité est prononcée, puisque la part de ceux qui ont été payés entre 7 et 11 mois l'année de l'enquête ne représente que 21% de l'effectif (45% des travailleurs de ce groupe ayant travaillé moins de 6 mois). Ce secteur est le champ d'application privilégié de la négociation sociale et les conditions des travailleurs (rémunérations, conditions de travail, relations professionnelles, couverture sociale) correspondent théoriquement au standard légal. C'est sur ce segment que se concentrent (exagérément ?), la quasi totalité des analyses du marché du travail.

√ Les travailleurs du secteur primaire. Ce troisième segment du marché du travail est à vocation essentiellement primaire (agriculture, forêt et pêche) et recouvre la totalité des exploitations agricoles. Sont concernés par ce groupe 86% des exploitants agricoles, forestiers ou pêcheurs et 25% des ouvriers et manœuvres sans qualification liés au secteur agricole. Très dépendante des aléas climatiques et surtout des productions à caractère saisonnier, la régularité dans l'emploi est faible : 54,9% des actifs sont occupés et payés moins de six mois sur douze, 0,3% sont employés 12 mois sur 12. La part de ce groupe dans l'adhésion à la couverture sociale ne dépasse guère 3%.

√ Le quatrième segment est fortement marqué par le salariat protégé du secteur public. Ce groupe s'attribue à lui seul 98% de l'emploi dans l'administration générale, 82,3% des entreprises publiques et semi-publiques et 42% du secteur bancaire et des assurances. Ce segment accueille la plus grande partie des cadres du Maroc (82% des cadres supérieurs). Près de 80% de l'ensemble des travailleurs y bénéficient d'une couverture sociale et la protection de l'emploi y est forte. Le segment du salariat protégé public est, quant à lui, à dominante constituée de personnes mariées avec une préséance des hommes (58,6% des actifs) sur les femmes (16,2%).

√ Enfin, le dernier segment regroupe une large gamme d'activités du tertiaire à forte dominante commerciale. En termes d'activités principales, on y recense 58,6% des travailleurs familiaux et 53,3% d'actifs des entreprises privées non agricoles. Ce groupe représente l'essentiel des activités commerciales, et des activités touristiques, de transport et des communications, ainsi

qu'un tiers du secteur des banques, des assurances et des services fournis aux entreprises. La précarité y est relativement élevée et la couverture sociale incomplète. Constitué d'une multitude de petites entreprises de services peu consommatrices de capitaux et offrant une diversité d'emplois à la limite de l'informel, relativement précaires et peu rémunérés, ce segment propose des emplois considérés comme des pis-aller plus facilement acceptables par une population de non mariés (le pourcentage d'hommes et de femmes célibataires est le même, autour de 30%), moins sollicitée par les contraintes familiales et dont une grande partie est encore peu expérimentée.

Encadré 1.2. : Stratification *a posteriori* du marché du travail

L'objectif de cette stratification du marché du travail est de présenter, à partir des données de l'enquête nationale du niveau de vie des ménages (ENNVN), des sous-groupes qui présentent une homogénéité interne et une variance maximale entre eux. Les variables devant servir à cette stratification répondent toutes aux caractéristiques des individus vis à vis du marché du travail. Pour les besoins du traitement, les variables de base sont transformées en variables dichotomiques :

a- Variables de discrimination des segments du marché du travail :

Trente variables regroupées selon 5 caractéristiques ont été définies et se présentent comme suit :

1- Secteurs d'emploi (secteurs d'activité principale) : Administration générale ; Entreprises publiques ou semi-publiques ; Entreprises privées non agricoles ; Exploitations agricoles ; Autres secteurs ; Famille et Non Déclarés.

2- Catégorie Professionnelle : Hauts cadres ; Cadres supérieurs ; Cadres moyens ; Employés ; Commerçants et financiers ; Exploitants ; Artisans et ouvriers qualifiés ; Ouvriers et manœuvres.

3- Branches d'activité : Agriculture, Forêts et pêche ; Industrie ; BTP ; Commerce ; Tourisme ; Transport ; Banque, Assurance, Immobilier ; Services sociaux et administration ; Services personnel et domestique.

4- Modalités de paiement et Protection sociale : Paiement au mois ; Paiement 12 mois sur 12 ; Primes et indemnités ; Couverture sociale.

5- Régularité dans le travail : Travail de 6 mois ; Travail +de 6 et -de 12 mois ; Travail de 12 mois.

b- Segmentation *a posteriori* :

A partir des variables présentées ci-dessus, nous avons procédé, dans un premier temps, à une classification hiérarchique des variables afin d'identifier le nombre de classes à former, susceptibles d'assurer une partition du marché du travail et donnant lieu à des interprétations vraisemblables.

L'application de la procédure en classification hiérarchique aux caractéristiques spécifiques du marché du travail nous a permis d'obtenir des regroupements en 2, 5, 7, 9 et 27 classes. Les différentes itérations obtenues rassemblent en classes distinctes des caractéristiques communes au groupe constitué.

Nous optons, dans le cadre de notre analyse, pour une classification en 5 groupes qui nous semble faire ressortir de façon optimale les liaisons marquantes entre les différentes variables considérées :

Groupe 1 : travailleurs familiaux et du secteur non structuré. Ce groupe est prédéterminé par l'aspect informel et de type familial de l'activité que décrivent les secteurs d'emploi famille et autres secteurs ainsi que la branche d'activité des services personnels et domestiques. On peut considérer que ce groupe fonctionne en dehors de la réglementation officielle du travail. Il serait constitué des aides familiaux, des apprentis et des personnes exerçant des petits métiers non structurés.

Groupe 2 : travailleurs du secteur secondaire (protection insuffisante). Ce deuxième groupe est identifié pour appartenir au secteur privé notamment dans les branches industrie et BTP. Il se compose essentiellement des artisans et des ouvriers qualifiés. Ce groupe atteste d'une relative précarité de l'emploi, les travailleurs y connaissent une occupation moyenne supérieure à 6 mois sans atteindre une permanence sur l'ensemble de l'année.

Groupe 3 : travailleurs du secteur primaire (faible protection). Le troisième groupe, rassemble le secteur de l'agriculture, de la forêt et de la pêche, avec les activités liées directement à l'agriculture. Il correspond à l'emploi d'une grande partie des ouvriers, notamment des manœuvres

non qualifiés et des paysans travaillant dans des exploitations agricoles, et se caractérise par une faible régularité dans l'emploi. La période travaillée au cours des 12 derniers mois y est inférieure à 6 mois.

Groupe 4 : Salariat protégé du secteur public. Ce groupe est formé par les branches d'activité garantissant une stabilité de l'emploi que sont l'administration et les services sociaux non marchands ainsi que les banques et les assurances. Les secteurs d'activité principale sont conformes à cette distinction, on y relève l'administration générale et les entreprises publiques et semi-publiques. Il compte, au niveau des catégories professionnelles, les hauts cadres, les cadres supérieurs, les cadres moyens et les employés. Ce groupe est celui où se trouve assurée une protection maximale du salariat, la régularité dans le travail y est de 12 mois, des primes et indemnités y sont distribuées et la couverture sociale y est généralisée.

Groupe 5 : travailleurs du secteur tertiaire. Ce groupe est constitué essentiellement des commerçants et financiers, en termes de catégorie professionnelle, ainsi que du commerce et du transport et tourisme au niveau des branches d'activités.

2.2. Stratification du marché du travail et conditions de vie

La typologie précédente confirme bien que l'analyse des effets de l'ouverture de l'économie marocaine ne peut se cantonner aux seuls salariés du secondaire. Le rôle du secteur informel est sans doute plus vital que ce que l'on affirme habituellement, dans la mesure où il facilite les ajustements à coûts faibles pour la collectivité et permet des premiers pas dans la vie active. Choisir comme objectif de « formaliser rapidement le secteur informel » pourrait avoir pour principale conséquence de fragiliser encore le secteur formel secondaire. Par ailleurs, certaines mesures, comme, par exemple, la dépréciation du taux de change réel peuvent avoir des effets pervers sur le secteur informel alors qu'elles sont justifiées pour développer les exportations du secteur manufacturier. On doit souligner aussi la spécificité de l'emploi rural et l'importance qu'il y a à trouver une solution équilibrée au développement des échanges agricoles. Enfin, la position relative de l'emploi public, extrêmement favorable, montre que, dans les faits, une élite privée a du mal à se dégager (ce qui doit notamment amener à interroger le système d'enseignement supérieur et la gouvernance d'entreprise). Toutes ces questions justifient un approfondissement des évolutions sur le marché du travail en relation avec l'ouverture et la transition.

La dernière indication importante pour l'orientation des politiques économiques et sociales est la suivante : **existe-t-il une relation claire entre pauvreté et segmentation du marché du travail ?**

La pauvreté est une forme de dénuement où les individus ont un déficit dans les ressources nécessaires pour assurer leur subsistance. Sans prétendre trancher un débat complexe où interviennent, le niveau de vie, les capacités et les libertés, on retiendra conformément aux concepts de l'enquête sur les familles, qu'un actif pauvre est une personne active (occupée ou en chômage) vivant dans un ménage pauvre. La pauvreté est ainsi définie au niveau du ménage et l'on conviendra que toutes les personnes appartenant à un ménage pauvre sont pauvres.

Le seuil de pauvreté est le niveau de dépense fixé par la Direction de la Statistique à 3922 Dh par personne et par an en milieu urbain. En se concentrant sur le marché du travail urbain (dans le monde rural toutes les études montrent que la pauvreté est plus forte), il apparaît :

✓ que, contrairement à l'idée souvent admise, en termes de fréquences absolues, la pauvreté n'est pas un phénomène qui touche davantage les femmes. En effet, le taux de pauvreté du tableau 4 montre que les hommes sont quantitativement plus pauvres que les femmes, quel que soit le segment d'appartenance. Il semble donc que les femmes, en dépit des inégalités dont elles font l'objet, notamment dans l'accès aux droits sociaux et au marché du travail, bénéficient, grâce à l'institution du mariage, d'une relative protection.

✓ La valeur la plus élevée du taux de pauvreté est celle du secteur primaire, où près d'un actif sur cinq est un pauvre. Cela est dû au fait que la quasi-totalité des travailleurs de ce secteur appartient à un système salarial précaire. Il s'agit d'une catégorie de travailleurs qui n'ayant pu trouver un travail dans le périmètre urbain offrent leur force de travail pour les travaux des champs environnants, tout en continuant à élire domicile dans l'enceinte de la ville. Il s'agit probablement d'une population déplacée vers l'urbain par l'exode rural et qui garde un contact avec ses origines en attendant une éventuelle insertion dans les activités économiques plus citadines.

Tableau 1.4. : Pauvreté par segment et par sexe (en milliers)

	1- Pauvre		2- Non Pauvre		Taux de Pauvreté en%*		
	Masc.	Fém.	Masc.	Fém.	Masc.	Fém.	Total
Familial et non structuré	212	86	1171	589	15,3	12,7	14,5
Secteur secondaire	62	27	481	220	11,4	10,9	11,3
Secteur primaire	59	24	239	143	19,8	14,4	17,8
Salariat protégé public	13	1	746	278	1,7	0,4	1,3
Secteur tertiaire	124	40	1195	446	9,4	8,2	9,1
Total	470	178	3832	1676	10,9	9,6	10,5

* rapport des effectifs pauvres sur l'effectif total du segment

√ La deuxième poche de pauvreté importante est celle du segment où prédomine le travail familial et les activités non structurées du secteur informel, avec 15,3% d'hommes et 12,7% de femmes. C'est évidemment l'absence de régularité et de protection dans l'emploi, qui explique que 14,5% d'actifs de ce groupe soient pauvres.

√ On remarquera, cependant, l'importance du taux de pauvreté dans le secteur secondaire (11,3% des actifs), et la protection quasi totale des salariés du public.

Ces remarques différenciées ne doivent cependant pas masquer le fait que la pauvreté a augmenté au Maroc, dans son ensemble. Sur la base des seuils de pauvreté définis à partir des dépenses alimentaires minimales pour satisfaire aux besoins nutritionnels, l'effectif de la population pauvre était de 5,3 millions de personnes à la fin des années 90, contre 3,4 millions au début. On estime que 12% de la population urbaine vit en dessous de la ligne de pauvreté (contre 7% en 1990) alors que c'est le cas de 27% de la population rurale (contre 18% en 1990).

3. UNE DETERMINATION DU SALAIRE QUI N'OBEIT PAS A L'OFFRE ET A LA DEMANDE DE TRAVAIL

3.1. Les éléments d'un débat central pour le Maroc

La détermination du salaire, sa relation avec les prix de production et avec le chômage (communément dénommée boucle prix-salaires) pose à l'évidence des difficultés importantes, compte tenu de ce qui précède sur la segmentation du marché du travail et les caractéristiques respectives de chaque marché.

Dans le secteur informel, les liens familiaux poussent à un ajustement par les heures travaillées plutôt que par le prix du travail. Dans le monde rural, l'ajustement se fait par la durée du travail plutôt que par son prix, l'autoconsommation et la nature des exploitations faussent toute réalité des revenus comme des statuts (y compris le statut du chômeur). Dans l'administration, les augmentations de salaires se font en escalier par des opérations de rattrapage, à partir d'un processus de négociation sociale qui peut prendre des formes conflictuelles. Quant au secteur dit secondaire, le faible nombre de conventions collectives de branches, la très grande hétérogénéité des entreprises rendent difficile le jeu du mécanisme canonique.

L'aggravation du chômage au Maroc a poussé bon nombre d'analystes et décideurs à se demander si cette détérioration n'était pas liée aux mécanismes juridiques régissant la détermination du prix du travail. L'opportunité de l'existence même de l'institution des salaires minima a été posée. On a mis en cause la pertinence des augmentations des salaires minima quand elles dépassent un seuil jugé tolérable, compte tenu des capacités d'absorption des entreprises.

Ce débat est devenu crucial, dans la mesure où il oppose deux nécessités : d'une part, la nécessité d'avoir un prix du travail davantage lié aux gains de productivité et aux conditions conjoncturelles, d'autre part, la nécessité de garantir un revenu salarié minimum comme instrument de lutte contre la pauvreté et d'homogénéisation des conditions de vie sur le territoire.

Une détermination des salaires fortement centralisée

Les textes de lois stipulent bien que les salaires peuvent être théoriquement fixés par voie de négociations collectives ou de gré à gré dans le cadre du droit de travail. Mais les pratiques en vigueur au Maroc montrent que le droit conventionnel ne joue actuellement qu'un rôle marginal et que la fixation du salaire de gré à gré reste le mode dominant.

La principale difficulté tient au **rôle marginal des conventions collectives**. Les lois et règlements en vigueur au Maroc prévoient que les salaires peuvent être déterminés par voie de conventions collectives et consacrent, depuis 1957 déjà, le pluralisme syndical et les syndicats professionnels. Ils affirment la liberté syndicale, et prévoient un cadre juridique et institutionnel de la négociation collective comme prolongement naturel du dispositif sur la convention collective.

Dans son principe, le droit conventionnel a l'avantage de tenir compte des spécificités des entreprises regroupées au sein d'une branche donnée. Reflétant la volonté des partenaires sociaux et tenant compte des spécificités sectorielles, les conventions collectives conclues réglementent, au mieux, les modalités d'embauche et de licenciement individuel et collectif, et établissent les motifs des licenciements qui peuvent être essentiellement d'ordre économique, technologique et financier. Elles instituent des procédures basées sur le recueil des avis des commissions paritaires et l'adoption des décisions. Elles devraient aussi fixer les progressions salariales.

Toutefois, et en dépit de l'existence des éléments du droit de la négociation, d'un cadre institutionnel et d'acteurs sociaux expérimentés, la régulation du marché du travail par le biais des négociations collectives est presque inexistante. En atteste le faible nombre de 37 conventions collectives conclues depuis 1958 jusqu'à nos jours (24 entre 1958 et 1965, 5 au cours de la décennie quatre vingt, 4 au cours des années quatre vingt dix et 3 entre 2000 et 2002).

Encadré 1.3. : Le salaire minimum

Défini par le BIT comme étant la somme d'argent minimale au dessous de laquelle on ne peut descendre et dont l'application est garantie par la loi, le salaire minimum a été institué au Maroc en 1936. Il a connu depuis de nombreuses modifications.

Depuis 1962, ce salaire minimum est scindé en deux composantes sectorielles : SMAG (salaire minimum agricole garanti pour le secteur agricole) et SMIG (Salaire minimum interprofessionnel garanti, pour les activités relevant des secteurs de l'industrie, du commerce et des services).

Le SMAG est fixé à la journée de travail alors que le SMIG est un taux horaire. De plus, le SMAG est d'un montant inférieur au SMIG. En juillet 2003, la journée de travail payée au SMIG est de 77,26 dhs à raison de 8 heures de travail par jour, contre 50 dhs pour la journée de travail payée au SMAG, soit une différence de 35%.

L'institution du salaire minimum n'est pas spécifique au Maroc. Le dispositif existe dans de nombreux pays, mais la façon dont ce salaire minimum est déterminé et appliqué varie d'un pays à l'autre. Le mode de détermination du salaire minimum est fixé au Maroc par voie réglementaire (ailleurs il est fixé par voie législative ou dans le cadre des convention collectives).

Le mécanisme de fixation des salaires minima est donc fortement centralisé au Maroc. C'est l'Etat, qui, après avis consultatif de la commission centrale des prix - entité relevant de l'exécutif - qui en fixe le niveau par voie réglementaire. Une augmentation du salaire minimum doit intervenir lorsque ladite commission constate que l'inflation, telle qu'elle est mesurée par l'indice du coût de la vie (ICV), a subi une augmentation au moins égale à 5% par rapport à l'indice de référence.

Au cours de ces cinquante cinq dernières années allant de 1948 à juin 2003 (compte tenu de l'augmentation de 10% du SMIG décidée en avril 2003), le salaire minimum nominal a fait l'objet d'une trentaine de révisions à la hausse à raison d'un ajustement tous les vingt mois environ. A la faveur de ces différents ajustements, le salaire minimum est ainsi passé de 0,35 dhs/heure en 1948 à 9,66 dhs/heures en juin 2003, ce qui représente un taux d'accroissement annuel moyen d'environ 6,20%. De plus, depuis le milieu de la décennie quatre vingt dix, le gouvernement a pris l'habitude d'augmenter le salaire minimum à l'occasion des rencontres relatives au dialogue social (accord du premier août 1996, accord du 23 avril 2000, accord du 30 avril 2003).

En général, la négociation collective, au lieu d'aboutir à la conclusion de conventions collectives se traduit par la signature de protocoles d'accords qui constituent des réponses à des problèmes concrets liés à des conflits et intégrés dans la négociation à chaud. L'analyse du contenu de ces protocoles révèle que la flexibilité du marché du travail (négociation de l'indemnisation des départs volontaires lorsque l'entreprise envisage de réduire ses effectifs, l'organisation du travail par roulement, la réduction du temps du travail ou son aménagement, etc.) en constitue le menu quasi exclusif.

La fixation du salaire de gré à gré dans le cadre du droit du travail est le mode le plus répandu. C'est donc, étant donné l'importance du nombre de bas revenus, le salaire minimum qui doit être appliqué. C'est ce qui explique que la fixation du salaire minimum demeure le mode de fixation des salaires aujourd'hui directeur. On a pu démontrer que l'augmentation du salaire minimum a une

influence sensible sur l'évolution de l'ensemble des salaires (M. Mouine 2001). Au Maroc, le salaire minimum est fixé de manière centralisée par voie réglementaire (encadré 3).

3.2. Un débat centré sur l'opposition entre flexibilité du marché du travail et lutte contre la pauvreté

A l'instar des autres pays, le débat sur les salaires minima existe au Maroc et il est récurrent à l'occasion de chaque décision amenant à revoir à la hausse le SMIG. Même si sa mise en œuvre sera étalée sur 2003 et 2004, la décision d'augmenter le SMIG de 10% prise en avril 2003 a été accueillie de manière différenciée. Ce débat se focalise sur l'opportunité de l'existence de l'institution même du salaire minimum dans un pays comme le Maroc qui connaît un chômage endémique, et sur la pertinence de son augmentation au-delà d'un certain seuil. Pour bon nombre d'analystes (FMI 2003, p.16, Agénor et alii 2003), l'existence légale des salaires minima et leur augmentation fréquente seraient les principales causes de la rigidité du fonctionnement « naturel » du marché du travail et partant, la cause première de l'aggravation du chômage et de la pauvreté au Maroc.

Encadré 1.4. : Les fondements de la thèse préconisant une diminution du salaire minimum au Maroc

Dans un important travail, Agenor et El Aynaoui (2003) ont tenté d'estimer les effets possibles d'une réduction permanente de 5% du salaire minimum sur 10 périodes, la dépense publique, l'investissement et les transferts aux ménages étant supposés constants. Leurs résultats sont les suivants :

- ✓ une augmentation immédiate dès la première année de 3,7% de l'emploi non qualifié qui se poursuit sur l'ensemble de la période au rythme moyen de 3,5% par an ;
- ✓ une baisse de 2,4% la première et les autres années du chômage des non qualifiés, une diminution des salaires du secteur formel en valeur absolue (de 2% par an) et un changement des revenus relatifs secteur formel/ secteur informel/ revenus ruraux ;
- ✓ une augmentation de l'offre de travail dans le secteur informel qui pousse les salaires vers le bas ;
- ✓ une diminution de l'exode rural liée à la modification des revenus relatifs, qui entraîne à terme une stabilisation voire une baisse de l'offre de travail dans le secteur informel ;
- ✓ une diminution de l'incitation à la substitution du capital au travail du fait de la baisse du coût des non qualifiés qui sont les plus touchés par l'effet de la substitution.

La logique d'ensemble de cette thèse, qui est la plus élaborée sur le sujet, est de favoriser l'emploi des travailleurs non qualifiés dans le secteur formel par la diminution du coût du travail (l'analyse inclue aussi les contributions sociales des employeurs), de changer l'écart des revenus relatifs des non qualifiés entre le secteur formel d'une part, et les secteurs formel et rural d'autre part, ce qui est censé augmenter l'offre de travail informel et détendre les salaires dans ce secteur, tout en limitant l'exode rural.

Les différentes études empiriques montrent, cependant, qu'au moins à court terme, il existe bien une antinomie entre la flexibilité du salaire minimum, qui permettrait de mieux équilibrer l'offre et la demande de travail, et son rôle pour lutter contre la pauvreté.

Toutes les études empiriques montrent, en effet, que l'institution du salaire minimum empêche la détérioration du niveau de vie, dans un contexte où la proportion de personnes rémunérées au SMIG est importante et où la pauvreté s'accroît. En effet,

- ✓ si l'on définit la catégorie des smigards comme ceux dont le salaire est de plus ou moins 10% du minimum légal, un tiers des salariés du secteur formel sont concernés,
- ✓ les travailleurs à temps partiels, qui sont les plus touchés par la précarité, ont deux fois plus de smigards dans leurs rangs que les travailleurs à temps complet (60% pour les temps partiels vs. 27% pour les temps complets), cela signifie que le risque d'avoir un bas salaire augmente quand la durée du travail diminue,
- ✓ la proportion de femmes payées au SMIG est plus importante que celle des hommes (41% vs. 31%), ce qui se justifie, en partie, par leur qualification plus faible,
- ✓ si l'on considère le secteur d'activité, la population des personnes rémunérées au SMIG est plus élevée dans les industries exposées à la concurrence étrangère (textile et habillement, cuir et

√ malgré cela, compte tenu de la faible croissance de la productivité du travail, le coût unitaire du travail marocain a augmenté relativement à plusieurs concurrents importants dans les industries de main d'œuvre (cf. infra).

Envisagée à partir du test d'une relation de Philips augmentée (MEFPS, 2001), la formation des salaires au Maroc révèle :

√ que, prises isolément, toutes les variables semblent jouer un rôle significatif sur la détermination du salaire, à l'exception du taux de chômage : le coefficient liant les taux de variations du salaire à ceux du SMIG est de 0,66 (ce qui signifie que 1% d'augmentation du SMIG engendrerait une augmentation de 0,66% du salaire moyen), le coefficient liant le salaire aux prix à la consommation est de 0,84%, la répercussion d'une hausse de la productivité semblant plus forte (0,94%) et celle du chômage jouant un rôle conforme à la théorie, mais faible (-0,18%),

√ plus significatifs sont les tests d'une relation de Philips intégrant toutes les variables. Les résultats montrent alors que deux variables sont significatives, les prix à la consommation (avec un effet presque unitaire 0,96%) et le chômage avec un effet moindre (-0,22%),

√ en utilisant un modèle à corrections d'erreurs permettant de distinguer le court terme du long terme, on observe que le salaire à long terme s'ajuste sur deux variables principales, la productivité (0,68) et les prix à la consommation (0,47), le taux de chômage ne jouant qu'un rôle faible à court terme,

√ quant à la formation des prix à la production, ce sont les coûts salariaux et la productivité qui jouent le rôle principal à long terme.

La conclusion que l'on peut tirer de ces remarques est que le marché du travail marocain subit trois types de distorsions qui fragilisent son équilibre et peuvent contribuer au développement du chômage :

√ d'abord, des distorsions qui tiennent à sa segmentation et qui interdisent la mobilité entre les différents segments du marché du travail. Il n'existe donc pas de compensation suffisante entre les différences salariales et les salaires sont fréquemment plus élevés dans des segments particuliers, même lorsque la main d'œuvre est peu qualifiée. Par conséquent, le type de segment dans lequel on se trouve est déterminant sur le revenu salarial, la conséquence est que si l'offre de travail pour un segment donné est excédentaire, le salaire ne s'ajuste pas et des files d'attente se produisent,

√ ensuite, des distorsions qui tiennent aux modalités très centralisées de prise en compte des augmentations de prix pour maintenir le pouvoir d'achat. Le mécanisme étant administré, compte tenu du rôle du salaire minimum sur l'ensemble des salaires, on observe des augmentations de salaires par palier qui peuvent être déconnectées de la conjoncture,

√ enfin, des distorsions qui proviennent du comportement des employeurs sur le partage des gains de productivité et des ajustements conjoncturels, selon le segment où ils se trouvent. Et, ici, l'Etat-employeur produit un effet d'attractivité très spécifique.

Il reste que, sur longue période, il apparaît clairement que le principal facteur d'augmentation du salaire et de maintien de la compétitivité (cf. l'effet de la productivité sur les prix de production) est l'augmentation de la productivité du travail.

4. UNE DYNAMIQUE ECONOMIQUE INSUFFISANTE POUR MAINTENIR L'EMPLOI

4.1. Une capacité de la croissance à générer de l'emploi qui s'est améliorée mais est encore insuffisante

Le volume global de l'emploi est passé de 3,7 millions de personnes en 1971 à 9,5 Millions en 2002, réalisant ainsi un accroissement annuel moyen de 3,1% au cours des trente dernières années. On notera que, parallèlement, l'activité économique a enregistré une croissance moyenne de 3,9% au cours de la même période.

Pendant la décennie 70, la progression moyenne de l'emploi a été de 3,4% et de 3,9% entre 1982 et 2002, malgré un fléchissement sensible dû à la mise en place des plans d'ajustement structurels.

Le Maroc a significativement amélioré ses performances, puisque 1 point de croissance du PIB a entraîné, sur la période 1994-2002, 1,1 points de croissance de l'emploi, alors que ce coefficient était sensiblement plus bas (0,6 points) lors de la décennie de l'ajustement structurel (1983-1993).

Considérée selon les principaux secteurs de production, la relation entre la croissance de l'activité et l'évolution de l'emploi apparaît relativement faible pour les activités primaires en dépit du fait qu'elles pourvoient à elles seules plus de 45% de l'emploi total. La progression de l'emploi dans ces activités a représenté à peine la moitié du rythme de croissance de la production au cours de la période 1982-2002. Cette faible performance trouve une bonne part d'explication dans l'irrégularité de la production. Elle tient aussi aux caractères particuliers du marché du travail en milieu rural.

Le même constat s'applique aux activités minière et énergétique avec un volume d'emploi qui a évolué au taux moyen de 0,5% au cours des deux dernières décennies pour une croissance de la production de 3,6%.

Les activités de l'industrie manufacturière, ainsi que celles du bâtiment et travaux publics, présentent en revanche des capacités de génération d'emploi à travers la croissance plus importantes. Il en est de même du secteur tertiaire qui a enregistré des résultats appréciables en matière de créations d'emplois, particulièrement dans les activités de commerce et de service.

Exprimée en termes absolus, la capacité de création d'emploi par le système productif s'est établie au cours des deux dernières décennies à une moyenne de 206 milliers de postes par an. Les emplois créés annuellement au cours de cette période se sont répartis à raison de 98 000 pour les activités primaires, 67 000 pour les activités tertiaires et 29 000 pour les activités secondaires. Le reste, soit près de 23 000 emplois, a été pourvu par les administrations publiques et accessoirement par les activités diverses dénommées dans les statistiques de l'emploi « activités mal désignées ».

4.2. Les perspectives de croissance de l'emploi à l'horizon 2014

L'écart entre la croissance de la population et la croissance de la population active représente une aubaine démographique (la croissance démographique est de 1,6% par an, alors que la croissance de la population active est de 2,7%) qui devrait permettre d'améliorer sensiblement le revenu par tête marocain si les nouveaux entrants sur le marché du travail trouvent un emploi.

Si l'on retient l'horizon 2014, les projections de la population effectuées par le CERED (Centre d'Etude et de Recherches Démographiques), montrent qu'en dépit de la tendance au ralentissement du rythme de l'accroissement démographique amorcé depuis plus d'une décennie, la population au Maroc continuera pour les prochaines années à connaître une évolution sensible. On estime, en effet, sur la base de ces projections, que l'effectif global de la population marocaine atteindrait 35 millions en 2014 avec 448 000 personnes qui s'ajouteraient en moyenne par an à la population totale durant la période 1994-2014, contre seulement 420 000 au cours de la période 1960-1994.

Tableau 1.6. : Effectifs de la population active occupée selon les branches d'activité :

	Effectifs en milliers de personnes				
	1971	1982	1994	2000	2002
Activités primaires	2043	2247	2803	4415	4209
Activités secondaires	621	1325	1630	1778	1907
Mines et énergie	71	80	98	89	88
Industrie	397	865	1025	1132	1171
Bâtiment et travaux publics	153	380	508	557	648
Activités tertiaires	631	1054	1662	2236	2391
Transports et communications	109	131	210	298	332
Commerce	271	479	990	1132	1191
Autres services marchands	251	444	462	806	868
Administrations publiques	258	519	894	926	976
Autres	140	215	11	10	4
Total	3693	5360	7000	9365	9488

Tableau 1.7. : Répartition de la population active occupée selon les branches d'activité (en%)

	1971	1982	1994	2000	2002
Activités primaires	55,3	41,9	40,0	47,1	44,4
Activités secondaires	16,8	24,7	23,3	19,0	20,1
Mines et énergie	1,9	1,5	1,4	1,0	0,9
Industrie	10,8	16,1	14,6	12,1	12,3
Bâtiment et travaux publics	4,1	7,1	7,3	5,9	6,8
Activités tertiaires	17,1	19,7	23,7	23,9	25,2
Transports et communications	3,0	2,4	3,0	3,2	3,5
Commerce	7,3	8,9	14,1	12,1	12,5
Autres services marchands	6,8	8,3	6,6	8,6	9,2
Administrations publiques	7,0	9,7	12,8	9,9	10,3
Autres	3,8	4,0	0,2	0,1	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tableau 1.8. : Taux de croissance de l'emploi par périodes selon les branches d'activité (en%)

	1971-1982	1982-1994	1994-2002	1982-2002	1971-2002
Activités primaires	0,9	1,9	5,2	3,2	2,4
Activités secondaires	7,1	1,7	2,0	1,8	3,7
Mines et énergie	1,1	1,7	-1,3	0,5	0,7
Industrie	7,3	1,4	1,7	1,5	3,6
Bâtiment et travaux publics	8,6	2,4	3,1	2,7	4,8
Activités tertiaires	4,8	3,9	4,7	4,2	4,4
Transports et communications	1,7	4,0	5,9	4,8	3,7
Commerce	5,3	6,2	2,3	4,7	4,9
Autres services marchands	5,3	0,3	8,2	3,4	4,1
Administrations publiques	6,6	4,6	1,1	3,2	4,4
Autres	4,0	-22,2	-11,2	-17,9	-10,8
Total	3,4	2,2	3,9	2,9	3,1

Tableau 1.9. : Création d'emplois selon les branches d'activité (en milliers d'emplois)

	1971-1982	1982-1994	1982-2002	1971-2002
Activités primaires	204	556	1962	2166
Activités secondaires	704	305	582	1286
Mines et énergie	9	18	8	17
Industrie	468	160	306	774
Bâtiment et travaux publics	227	128	268	495
Activités tertiaires	423	608	1337	1760
Transports et communications	22	79	201	223
Commerce	208	511	712	920
Autres services marchands	193	18	424	617
Administrations publiques	261	375	457	718
Autres	75	-204	-211	-136
TOTAL	1667	1640	4128	5795
Moyenne annuelle	152	137	206	187

Si le rythme d'accroissement démographique s'est inscrit en baisse depuis plusieurs années, la population additionnelle sera encore en hausse même dans l'hypothèse, retenue par les projections, d'un plafonnement de la fécondité à 2 enfants par femme à partir de 2012. Cette évolution s'explique techniquement par l'inertie démographique résultant de la structure par âge de la population qui donne lieu à un taux de natalité nettement supérieur au taux de mortalité.

Considérées par milieu de résidence, les projections de la population font état d'une progression beaucoup plus rapide de la population urbaine par rapport à la population rurale. Cette perspective est due au phénomène migratoire qui s'intensifie des campagnes vers les villes, doublé d'une croissance naturelle de la population plus élevée en milieu rural.

On estime dans ces conditions que la population urbaine augmenterait de 13,3 millions d'habitants en 1994 à 22,7 millions en 2014, soit un accroissement de 71% en vingt ans.

La population rurale, qui devrait évoluer à un rythme lent au cours des premières années de la projection, subirait un mouvement de décroissance à partir de 2002 pour se situer à 12,2 millions en 2014. La population urbaine devrait dans ces conditions représenter 65% de la population totale à l'année horizon de la projection contre 51% seulement en 1994.

Par ailleurs les inflexions des tendances de la population globale ou par milieu à l'horizon 2014 n'affecteront pas de façon sensible les configurations de la population en âge d'activité (population âgée de 15 à 60 ans) dans un avenir proche.

Cette population a connu une croissance rapide au cours de la période 1994-2002 avec un taux annuel moyen de 2,9% contre 2,6% durant la période 1960-1994. Le rythme de croissance de la population en âge d'activité amorcerait un mouvement de ralentissement à partir de 2003 (la DPEG du Ministère des Finances table sur un rythme moyen de 2,7% entre 2003 et 2006) avec toutefois une population additionnelle d'une année à l'autre qui restera élevée jusqu'à l'année 2014. Cette évolution sera à l'avantage de la population urbaine en raison de la migration des campagnes vers les villes. On estime que la population en âge d'activité à l'horizon 2014 atteindrait, en milieu urbain, 15,2 millions de personnes contre 7,7 millions, en milieu rural.

Les besoins futurs en matière d'emplois qui correspondent à la population active se déduisent des projections de la population en âge d'activité par application des taux d'activité moyens aux effectifs correspondant à chaque milieu de résidence. Les résultats obtenus selon cette approche et sur la base des taux d'activité tendanciels évaluent la population active totale en 2014 à 14,2 millions de personnes, soit 8,8 millions en milieu urbain et 5,4 millions en milieu rural.

Partant des données de la population active occupée en 2002, les besoins nets en emplois s'élevaient à l'horizon 2014 à un total de 5,029 millions, soit 4,273 millions en milieu urbain et 756 milliers en milieu rural. Pour satisfaire ces besoins à l'horizon de la projection, les créations d'emplois devraient atteindre globalement la **moyenne de 419 milliers de postes par an sur la période 2003-2014, dans le cadre d'un scénario fort de résorption du chômage.**

La deuxième variante (scénario faible) retient l'hypothèse du maintien du niveau actuel du chômage à l'horizon de la projection (20% en milieu urbain et 5% en milieu rural). Les besoins en emplois atteindraient, selon cette variante, 2,997 millions à l'horizon 2014, soit une moyenne de **250 milliers d'emplois par an sur la période 2003-2014.**

Le scénario intermédiaire, qui semble le plus réaliste, se base sur l'hypothèse d'une réduction du taux de chômage actuel de près de 4 points pour le situer autour de 10% à l'horizon 2014 (13% en milieu urbain et 5% en milieu rural). Les créations d'emplois, selon ce scénario, devraient cumuler au terme de la période de projection 3,614 millions d'emplois, soit **301 milliers par an.**

Les besoins en emplois tels qu'ils ressortent de ces projections doivent être confrontés à la capacité de création d'emplois du système productif. Les analyses précédentes ont montré qu'avec un rythme de croissance moyen de 3,5% par an au cours des vingt dernières années (1982-2002), l'économie a généré annuellement une moyenne de 206 milliers d'emplois. On peut en déduire sur la base du ratio des variations relatives de l'emploi et la croissance que la réalisation de l'objectif de créations d'emploi retenu dans le scénario intermédiaire nécessitera une accélération du rythme de croissance pour atteindre la moyenne de 5,1% par an sur la période 2003-2014. On signalera à titre de comparaison que le scénario faible impliquera un rythme de croissance moyen de 4,2% par an, contre 6,6% pour le scénario fort. L'effort en matière de création d'emplois devra, dans les trois cas, être concentré sur le milieu urbain compte tenu des tendances démographiques actuelles et à venir.

Tableau 1.10. : Besoin de créations d'emplois à l'horizon 2014 (en 1000 de personnes)

Scénarios de croissance et d'emploi			
	Urbain	Rural	Total
Population active en 2014	8814	5391	14206
Population active occupée en 2002	4541	4635	9176
1-Scénario fort (résorption totale du chômage à l'horizon 2014)			
Besoin d'emplois entre 2002 et 2014	4273	756	5029
Besoin d'emplois par an entre 2002 et 2014	356	63	419
Taux de croissance moyen nécessaire (en%)			6,6
2-Scénario intermédiaire (réduction du taux de chômage à 10% à l'horizon 2014)			
Besoin d'emplois entre 2002 et 2014	3127	487	3614
Besoin d'emplois par an entre 2002 et 2014	261	41	301
Taux de croissance moyen nécessaire (en%)			5,1
3-Scénario faible (maintien du taux de chômage actuel à l'horizon 2014)			
Besoin d'emplois entre 2002 et 2014	2510	487	2997
Besoin d'emplois par an entre 2002 et 2014	209	41	250
Taux de croissance moyen nécessaire (en%)			4,2

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

La réponse à ces besoins, dans un contexte économique en pleine mutation, impose donc avant tout de réaliser une croissance plus forte.

Les différentes estimations qui ont pu être réalisées sur les causes de la croissance (W. Sekkat 2002, Centre Marocain de Conjoncture 1997 et 2003, K. Zaimi DEFP 2002)⁶ bien que donnant des résultats sensiblement différents sur les contributions respectives du capital, du travail et du progrès technique vu comme un résidu (au travers de la productivité globale des facteurs), font néanmoins apparaître :

√ la prédominance de la contribution du capital à la croissance, ce qui montre que le régime de croissance de l'économie marocaine est encore, bien que ce fait s'atténue, un régime de croissance à accumulation du capital. Ceci nécessitera, dans tous les cas, une augmentation du taux d'investissement alimentée par l'épargne nationale et par l'épargne étrangère (pour atteindre un objectif de croissance de 4,6% d'ici 2006, la DPEG table sur un taux d'investissement de 26% à mettre en parallèle avec un taux d'épargne intérieure de 19,6% aujourd'hui) et une amélioration de l'affectation de ce capital (la DPEG table sur une baisse de deux points de l'ICOR, DPEG, 2004),

√ une contribution du travail plus faible, mais en croissance en fin de période, qui proviendra d'une amélioration de la qualité du capital humain (ce qui interpelle les systèmes d'éducation et de formation) et des mécanismes qui permettent de le mobiliser dans l'économie,

√ une contribution faible (voire négative dans certaines estimations) de la productivité globale des facteurs, preuve que l'organisation, le cadre institutionnel, les infrastructures de l'économie de la connaissance et le progrès technologique, ne permettent pas d'obtenir un surplus de croissance. L'existence de ce surplus est pourtant indispensable pour éviter que la nécessaire augmentation de la productivité du travail ne s'effectue de façon exagérée par substitution du capital au travail.

Sur le plan sectoriel, les activités secondaires qui englobent les activités industrielles du bâtiment et des travaux publics paraissent les mieux placées pour jouer un rôle moteur dans la mise en oeuvre d'une stratégie de croissance forte, compte tenu du niveau du chômage urbain et des effets d'entraînement de ces activités sur les autres secteurs. De surcroît, elles sont le meilleur vecteur permettant la réalisation d'importants gains de productivité.

⁶

Ces orientations générales doivent s'accompagner d'évolutions institutionnelles centrées directement sur le marché du travail. Dans cet esprit, les orientations suivantes sont nécessaires :

✓ instaurer un dispositif concerté de fixation des salaires minima. Les revendications d'amélioration des salaires sont une des principales causes de la conflictualité sociale. Abstraction faite de certains cadres informels, aucun mécanisme spécialisé dans la fixation des salaires n'existe. Dans les perspectives de l'institutionnalisation du dialogue social, il importe d'établir un mécanisme national tripartite de fixation des salaires minima, pour tenir compte à la fois des considérations économiques et des exigences sociales.

✓ Rénover le fonctionnement de l'Inspection du Travail. Créée en 1926, réaménagée en 1938 et restructurée en 1947, l'Inspection du Travail avait à cette époque pour finalité essentielle la protection des employés et des travailleurs européens. Depuis 1955, l'inspection du travail s'est étendue à l'agriculture et à la médecine du travail. Elle est donc au service des travailleurs marocains puisqu'elle veille au respect de leurs droits économiques et sociaux dans une perspective globale. A cet effet, le droit du travail attribue aux agents chargés de l'inspection du travail des pouvoirs étendus consistant en : (i) la notification des observations (suite aux visites effectuées au sein des entreprises et des établissements, à l'examen des registres dont la tenue est prescrite par la loi, etc), (ii) l'établissement des procès verbaux d'infraction et la mise en demeure des employeurs ne respectant pas la législation du travail.

La décennie quatre-vingt dix est caractérisée, cependant, par des modifications des missions de l'Inspection du Travail qui a du repositionner son rôle vers le développement économique et social. Elle est donc appelée à accompagner les réformes entreprises et à étendre son action dans plusieurs domaines. L'Inspection du Travail est davantage sollicitée pour faire aboutir les négociations collectives et les différents rounds du dialogue social ; elle doit aussi œuvrer pour la modernisation de l'ensemble des relations professionnelles. Elle joue également un rôle central pour éviter les grèves et faciliter leur dénouement.

Cette implication croissante de l'Inspection du Travail nécessite des investissements en formation, des moyens humains supplémentaires et une réaffirmation de son rôle dans le contexte d'une modernisation du dialogue social. Cette action doit s'accompagner d'incitations auprès des syndicats pour étendre le champ d'application des conventions collectives et augmenter leur nombre.

Encadré 1.5. : Les conflits du travail au Maroc

L'étude des données couvrant la période 1990-2002 sur la conflictualité sociale sous ses diverses formes permet de se faire une idée de la nature du climat social au Maroc :

(i) les conflits collectifs qui ont donné lieu à des grèves s'élèvent à 17.786 à raison d'une moyenne de 1.368 grèves par an. Ces conflits se répartissent entre 74,4% de grèves évitées, contre seulement 25,6% de grèves déclenchées. Les grèves évitées ont enregistré un taux d'accroissement annuel moyen de l'ordre de 3,2% contre 6,4% pour les grèves déclenchées. Ceci est la preuve d'une certaine détérioration du climat social qui suggère l'extension et l'amélioration des dispositifs permettant le dialogue social.

Le nombre cumulé d'établissements concernés respectivement par les grèves évitées ou déclenchées s'élève à 9 035 et à 3 225 en progression annuelle respective de 3,8% et 6,8%. Pour toute la période, l'effectif global des salariés concernés par les grèves évitées s'élève à 928 828 personnes, en progression de 2% par an, contre 373 968 grévistes (28 767 grévistes par an), en croissance de 5,3% par an. Le nombre de grèves évitées ou déclenchées par établissements s'élève à 1,5 en moyenne.

(ii) En se limitant à la seule année 2002, le nombre de grèves déclenchées est de 237 et concerne 172 établissements et 17 569 grévistes parmi un effectif global de 37 444 salariés. Ces conflits sont imputables à l'ensemble des syndicats et à raison de 37% pour la CDT, de 30% pour l'UMT, de 14% pour l'UGTM et de 19% pour l'ensemble des autres syndicats. Sur une vingtaine de syndicats, les trois centrales syndicales les plus représentatives encadrent presque 90% des salariés opérant dans les secteurs industriel, commercial et les activités de services. Ces grèves ont eu lieu principalement dans l'axe Mohammedia-Casablanca-Settat. La part revenant aux différentes autres villes où existe une Délégation de l'Emploi varie entre 2% et 6%.

Dans l'ensemble, ces chiffres montrent que la conflictualité sociale est encore relativement faible mais en augmentation au Maroc. La perte en journées de travail occasionnée par ces différents conflits s'élève en moyenne à 2,56 jours par ouvrier perdus par an. Par ailleurs, ces conflits ont été encadrés par les trois principales centrales syndicales et ont eu lieu principalement sur l'axe économique le plus développé.

Rendre effectives les perspectives offertes par le nouveau code du travail

Considéré comme objectif stratégique de la politique économique, le développement du secteur privé passe par l'amélioration de son environnement juridique et institutionnel, et, en particulier, du marché du travail. La nouvelle législation du travail dont le processus d'élaboration s'est étalé sur trois décennies a été adoptée par le Parlement en séance plénière le 3 juillet 2003. Elle donne le nouveau cadre juridico-institutionnel de la gestion des relations du travail. Le nouveau code du travail implique une importante modification des règles allant dans le sens d'une plus grande flexibilité.

1- Instaurer une plus grande flexibilité du marché du travail

Le nouveau code introduit la suppression de rigidités qui, jusqu'à présent, avaient sérieusement inhibé les potentialités du marché du travail et limité l'embauche. C'est ainsi qu'il consacre la flexibilité par la libéralisation des mécanismes d'embauche et de licenciement. Par ailleurs, pour répondre aux besoins des entreprises en main d'œuvre, les pouvoirs publics ont organisé l'intermédiation non obligatoire entre l'offre et la demande par la mise en place de l'Agence Nationale Pour l'Emploi et les Compétences (ANAPEC) et la légalisation de l'existence des agences privées de l'emploi.

Dans le même sens, le Maroc a ratifié la convention internationale du travail n°181 sur les agences privées de l'emploi mettant fin, ainsi, au monopole du placement public par l'Etat et au caractère obligatoire de l'embauchage par le biais des bureaux de placement.

Ces évolutions vont dans la direction qu'ont retenue la plupart des pays de par le monde. Les auteurs de ce rapport, soulignent, cependant, qu'en cette matière, des écarts importants peuvent exister entre le droit et le fait. Il s'agit, en particulier, des conditions d'embauche et, surtout, de licenciement. Dans certains pays, des interventions multiples contraignent de facto la liberté des entreprises (en particulier étrangères) ce qui contribue à dégrader sensiblement l'appréciation du climat des affaires dans ces pays.

2- Consolider le droit conventionnel

Le nouveau code laisse prévoir que le droit conventionnel sera, à l'avenir, le cadre de référence pour une gestion rénovée du marché du travail. Le texte établit un équilibre entre la liberté syndicale et la liberté du travail qui sont toutes deux entourées de garanties et de responsabilités dans leur exercice. Il atténue la dualité de la représentation professionnelle et syndicale au sein de l'entreprise, assure un meilleur encadrement de la relation du travail en imposant à tout employeur occupant plus de dix salariés l'obligation d'élaborer un règlement interne en concertation avec les représentants des travailleurs et de veiller à sa mise en œuvre.

Le code du travail institutionnalise et structure les négociations collectives (appelées à se tenir périodiquement et à plusieurs niveaux : entreprise, national, conventions collectives). Il formalise les négociations collectives dans les conventions collectives.

Par ailleurs, même si le licenciement collectif et la fermeture de l'entreprise ou de l'établissement demeurent subordonnés à autorisation, les représentants des travailleurs sont associés au processus de leur examen. Sont également institués deux modes de règlement des conflits collectifs via les procédures de conciliation et d'arbitrage. De surcroît, il confie officiellement à l'Inspection du Travail une fonction de pré conciliation des conflits individuels du travail selon des procédures préétablies.

Tout dépendra ici de la vitalité de la démocratie sociale et du rôle que sauront y jouer les syndicats. De ce point de vue, il est important que ceux-ci soient véritablement représentatifs des travailleurs et que le pouvoir respecte leur indépendance (cf. infra le chapitre sur la gouvernance).

3- Améliorer les conditions de travail de manière homogène

Lors du dernier round du dialogue social d'avril 2003, le volume horaire hebdomadaire de durée du travail légal a été ramené de 48 heures à 44 heures. De même, il a été procédé au renforcement des normes d'hygiène et de sécurité et à la revalorisation de la médecine du travail, à la réglementation des périodes d'essai pour les contrats à durée indéterminée, à l'encadrement juridique du contrat à durée déterminée. Pour certaines catégories de salariés (femmes et enfants), ce nouveau code incrimine l'emploi des enfants avant 15 ans et renforce la sanction en cas de violations. Il renforce également le statut de la femme salariée et la protège contre le licenciement lorsqu'elle est enceinte. Toutes ces mesures vont clairement dans le sens de la modernisation de l'encadrement juridique du travail, chose qui est maintenant acquise au niveau législatif.

Leur impact dépendra de la capacité à généraliser leur application, en particulier dans le secteur informel et le monde rural. Dans le cas contraire, elles auront pour résultat de développer encore davantage l'offre de travail dans le secteur formel privé, ce qui en l'absence de flexibilité à la baisse du salaire dans ce secteur y majorera les files d'attente (ce qui développera le chômage urbain) et encouragera à l'exode rural.

Mettre en place une politique spécifique et progressive pour consolider le secteur informel

Un des arguments importants en faveur d'une diminution régulière, (voire la suppression) du salaire minimum, est que cette baisse contribuera à rapprocher le salaire dans le secteur privé formel et dans les secteurs informel et rural, et donc à réduire à la fois la pression de l'offre de travail sur le secteur privé formel, et l'exode rural (encadré 4). Les auteurs du présent rapport pensent que s'il y a bien des raisons de préconiser cette diminution, celles-ci sont strictement économiques et de long terme, et ne tiennent pas compte des raisons politiques et sociales de plus court terme (et probablement d'ordre supérieur dans les circonstances actuelles) qui imposent d'éviter d'accroître, fut-ce pendant quelques années, la pauvreté.

Il reste que si le mécanisme visant à rapprocher le prix du travail n'est pas utilisé, la question demeure. Comment faire en sorte que les protections du travail qui bénéficieront au secteur formel ne soient pas une force d'attraction trop forte pour les ruraux et les travailleurs du secteur informel ?

Le rôle du secteur informel apparaît comme un facteur important dans la détermination et la régulation de l'emploi. Ce secteur est particulièrement prolifique et sa contribution dans le fonctionnement du marché du travail est considérée comme non négligeable, voire décisive dans l'ajustement de ce marché. La multiplicité des activités qu'il couvre, fait de lui un régulateur important du marché du travail et un amortisseur des crises.

De ce fait, accorder une place au secteur informel dans la stratégie de développement, est devenu une option inévitable, quand on mesure l'importance « des petites activités consommatrices de main d'œuvre » dans les politiques de lutte contre le chômage.

Des mesures à caractère fiscal, mais aussi organisationnelles doivent être mises en place pour en valoriser l'impact positif sur l'emploi et les revenus. L'encadrement, les cycles de formation, l'accès au financement, l'organisation des métiers, etc., sont autant d'orientations à envisager pour renforcer le statut des travailleurs qui en ressortent.

Faire un effort qualitatif soutenu en faveur du capital humain

La qualité de la croissance et de l'emploi nécessite un effort soutenu en matière d'accumulation du capital humain. Un tel effort devrait non seulement viser l'élargissement et l'amélioration du système d'éducation et de formation mais surtout l'adaptation des formations dispensées aux besoins du marché du travail. On doit souligner qu'au Maroc, le problème d'inadéquation des formations et qualifications à la demande du système productif est responsable de nombreux dysfonctionnements du marché du travail qui se traduisent concrètement par le sous-emploi, la difficulté de réintégration du marché en cas de perte d'emploi ou encore le chômage de longue durée.

L'amélioration du mode d'articulation entre enseignement et marché de l'emploi passe par des réformes qui concernent à la fois les institutions et la pédagogie.

Sur le plan institutionnel, l'implication de l'échelon régional prend une importance croissante dans la gestion locale, y compris dans la définition des politiques de formation professionnelle. Des lieux de concertation doivent être promus pour permettre aux différents acteurs concernés de faire évoluer les contenus et la pédagogie en fonction des mutations du marché du travail. Sur le plan de la pédagogie, l'importance accordée aux savoirs de base doit être accrue, car ils permettent de développer les compétences clés qui fondent les apprentissages professionnels.

Intégrer davantage les femmes par le développement d'une véritable égalité des chances

L'intégration des femmes suppose l'action conjointe de plusieurs facteurs. Les mesures à envisager concernent :

- ✓ la lutte contre l'inégalité des chances devant la scolarisation (inscription) et la fréquentation scolaire (durée de séjour) ;
- ✓ la réduction de la discrimination au niveau de l'accès au marché du travail;
- ✓ le traitement plus égalitaire des carrières (salaire, promotion, responsabilités, etc.).

Ici, le cadre législatif ne suffit pas, car subsistent des facteurs sous-jacents plus fondamentaux qui sont d'ordres culturels (surtout dans le monde rural) et économiques (pauvreté des familles, manque d'infrastructures d'accueil, etc.). Le rééquilibrage de l'égalité des chances entre hommes et femmes devant le marché du travail suppose de profondes mutations compte tenu de l'importance du décalage existant. Les solutions, pensées hors un cadre plus global à l'image de la « parité », réclamées sur certaines tribunes, sont en réalité l'expression de l'échec des politiques isolées d'intégration de la femme.

Mettre en place les moyens d'observation des évolutions sur le marché du travail

L'adoption du nouveau Code du travail annonce, comme on l'a vu, une profonde transformation du cadre qui peut avoir des conséquences significatives sur les comportements. Pour rendre plus efficace une application qui débutera en 2004 (la mise en œuvre s'effectuera à partir de janvier), il est nécessaire de développer des moyens d'information indépendants sur les coûts (en particulier les salaires), le pouvoir d'achat et la productivité. Ces informations seront indispensables à l'exercice de la démocratie sociale et aux négociations entre les partenaires sociaux si la négociation collective prévue par la loi prend corps.

BIBLIOGRAPHIE

- Agénor P-R. et K. El Aynaoui, (2003), «Labor Market Policies and Unemployment in Morocco : A Quantitative Analysis», The World Bank.
- Banque Mondiale, (1995), « Royaume Du Maroc, Mémoire Economique : Vers une augmentation de la croissance et de l'emploi », août.
- Banque Mondiale, (1997), « Stratégie de développement rural (1997-2010) ».
- Benayoun G. et alii, (2001), « Le salaire minimum au Maroc », Ministère de l'emploi, *mimeo*, juillet.
- Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS), (1999), « Sorties et Entrées à la CNSS : Impact des fluctuations du marché de l'emploi sur le régime de sécurité sociale du secteur privé au Maroc », novembre.
- Centre Marocain de Conjoncture, (2001), « Protection Sociale : nouveaux enjeux », Bulletin no.21, décembre.
- Chekrouni D., (2001), « Analyse multivariée du marché du travail au Maroc : modèles d'évaluation de la participation de la femme à l'activité économique nationale », Thèse pour le Doctorat d'Etat en Sciences Economiques soutenue à la Faculté des Sciences Economiques de Rabat-Agdal , octobre.
- Chevalier A. et alii, (2000), « La productivité des industries méditerranéennes », CEPII, Paris.
- Davis S.J., Haltiwanger J.C. et S. Schuk, (1996), « Job Creation And Destruction ».
- Direction de l'Emploi, (1997), « Enquête sur le secteur informel localisé en milieu urbain », Ministère de l'Emploi et de Solidarité.
- Direction de la Politique Economique Générale, (2004), « Rapport économique et financier du projet de loi de finances 2004 », Ministère des Finances, octobre.
- Direction de la Statistique, (1984 à 1998), « Enquête nationale annuelle sur l'activité, emploi et chômage en milieu urbain », Rapport de Synthèse.
- Direction de la Statistique, (1987), « Enquête nationale annuelle sur l'activité , emploi et chômage en milieu rural, 1986-1987 », Rapport de Synthèse.
- Direction de la Statistique, (1994), « Recensement Général de la Population et l'Habitat (RGPH) », contient des données sur l'activité, sur l'emploi, et sur le chômage.
- Direction de la Statistique, (1998), « Enquête de structure sur l'industrie, l'énergie et mines, le BTP, le commerce et les services », Rapport no.1 : Industries de transformation, Energie & Mines.
- Direction de la Statistique, (1998), « Les indicateurs Sociaux ».
- Direction de la Statistique, (1998a), « Enquête Nationale sur les Entreprises Non structurées Localisées ».
- Direction de la Statistique, (1998b), « Enquête nationale du Niveau de Vie des Ménages (ENNVM) », réalisée en 1997-1998.
- Direction de la Statistique, (1998c), « Enquête nationale sur le Budget Temps des femmes (ENBTF) », réalisée en 1998-1999.
- Direction de la Statistique, (2002), « Enquête nationale trimestrielle sur l'activité, l'emploi et le chômage en milieu urbain et rural », Rapport de synthèse.

- Direction de la Statistique, (2003), « Enquête Nationale sur le Secteur Informel Non Agricole (ENSI) », enquête réalisée en avril 1999-Mars 2000, Juillet.
- Handoussa H. et J-L Reiffers, (2003), « Rapport du Femise 2003 sur le Partenariat Euroméditerranéen », www.femise.org.
- Le Premier Ministre, (2000), « Livre Blanc sur la Couverture Médicale au Maroc », Royaume du Maroc, Rabat, décembre.
- Ministère de l'Emploi et de Solidarité, (2001), « Etude sur l'évaluation des gains et des pertes d'emploi dans l'industrie », juillet.
- Ministère de l'Emploi et de Solidarité, (2001), «Le salaire minimum au Maroc », juillet.
- Ministère de l'Emploi, de la Formation Professionnelle et de Solidarité, (2001) « Etude sur l'estimation de la boucle Prix-Salaires », juillet.
- Ministère des Affaires Générales du Gouvernement, (1999), « Livre Blanc sur la PME au Maroc », Royaume du Maroc, Rabat, décembre.
- Ministère du Commerce et de l'Industrie–Banque Mondiale, (2001), « Le Secteur Manufacturier Marocain à l'aube du 21ème siècle : résultats de l'enquête pour l'analyse de la compétitivité des entreprises », FACS-Maroc.
- Morocco, (2003), Art. IV consultation, International Monetary Fund, Country report no.03/41, May.
- Mouine M., (2001), « Salaire d'efficience et alignement des salaires sur les prix », Direction de la Politique Economique Générale, Document de travail n°66, Ministère des Finances, juin.
- Nations Unis, (2001), «Bilan Commun des Pays (BCP) 2000 », Bureau du Coordonnateur Résident des Nations Unis à Rabat, Rabat, février.
- Zaimi K., (2002), « La productivité globale des facteurs », Ministère des Finances, DPEG, document de travail no.76, mai.

ANNEXES

Annexe 1.1. : Evolution des indicateurs de pauvreté au Maroc :

Milieu de résidence et période	Seuil de Pauvreté (en Dhs)	Population pauvre (en 1000)	Taux de pauvreté (en%)
Enquête 1984/85			
Urbain	1 966	1 300	13,8
Rural	1 760	3 300	26,7
Ensemble	–	4 600	21,1
Enquête 1990/91			
Urbain	2 725	912	7,6
Rural	2 439	2 448	18,0
Ensemble	–	3 360	13,1
Enquête 1998/99			
Urbain	3 922	1 814	12,0
Rural	3 037	3 496	27,2
Ensemble	–	5 310	19,0

Source : Direction de la Statistique

Annexe 1.2. : Profil des "Aides Familiales, Apprentis et Autres travailleurs non classés ailleurs" du secteur informel

Caractéristiques	Urbain		Rural		Total	
	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%
1- Lien de parenté						
Conjoint du patron	8 304	4,5	6 094	7,3	14 398	5,4
Enfant du patron	64 434	34,7	42 293	50,8	106 727	39,7
Sœur/frère du patron	27 356	14,7	14 876	17,9	42 232	15,7
Personne avec lien	22 497	12,1	12 142	14,6	34 639	12,9
Personne sans lien	46 495	25,0	5 973	7,2	52 468	19,5
Non déclarés	16 645	9,0	1 913	2,3	18 558	6,9
Total	185 731	100,0	83 291	100,0	269 022	100,0
2- Etat matrimonial						
Célibataire	136 559	73,5	56 843	68,2	193 402	71,9
Marié (e)	30 510	16,4	22 268	26,7	52 778	19,6
Voeuf (ve)	371	0,2	813	1,0	1 184	0,4
Divorcé (e)	1 646	0,9	671	0,8	2 317	0,9
Non déclarés	16 645	9,0	2 696	3,2	19 341	7,2
Total	185 731	100,0	83 291	100,0	269 022	100,0
3- Lieu de naissance						
urbain	122 402	65,9	3 093	3,7	125 495	46,6
rural	46 545	25,1	77 391	92,9	123 936	46,1
Etranger		0,0	111	0,1	111	0,0
Non déclarés	16 784	9,0	2 696	3,2	19 480	7,2
Total	185 731	100,0	83 291	100,0	269 022	100,0
4- Durée de résidence en milieu urbain						
moins de 5 ans	11 498	24,7	–	–	11 498	24,7
de 5 à 9 ans	9 658	20,7	–	–	9 658	20,7
de 10 à 19 ans	12 245	26,3	–	–	12 245	26,3
de 20 à 29 ans	7 922	17,0	–	–	7 922	17,0
de 30 à 39 ans	2 763	5,9	–	–	2 763	5,9
40 ans et plus	2 073	4,5	–	–	2 073	4,5
Non déclarés	386	0,8	–	–	386	0,8
Total	46 545	100,0	–	–	46 545	100,0
5- Sait lire et écrire						
Oui	134 115	72,2	34 807	41,8	168 922	62,8
Non	34 971	18,8	45 788	55,0	80 759	30,0
Non déclarés	16 645	9,0	2 696	3,2	19 341	7,2
Total	185 731	100,0	83 291	100,0	269 022	100,0

6- Niveau scolaire						
Néant	27 337	14,7	40 565	48,7	67 902	25,2
Ecole coranique	5 591	3,0	4 041	4,9	9 632	3,6
1er Cycle Ensgnt fondl	75 527	40,7	25 668	30,8	101 195	37,6
2ème Cycle Ensgnt fondl	40 882	22,0	7 794	9,4	48 676	18,1
Ensgnt secondaire	13 212	7,1	1 821	2,2	15 033	5,6
Ensgnt Supérieur	5 940	3,2	706	0,8	6 646	2,5
Autres Niveaux	124	0,1	-	-	124	0,0
Non déclarés	17 118	9,2	2 696	3,2	19 814	7,4
Total	185 731	100,0	83 291	100,0	269 022	100,0
7- Diplôme						
Sans diplôme	95 391	51,4	66 649	80,0	162 040	60,2
Niveau moyen	66 113	35,6	13 223	15,9	79 336	29,5
Niveau Supérieur	7 109	3,8	723	0,9	7 832	2,9
Non déclarés	17 118	9,2	2 696	3,2	19 814	7,4
Total	185 731	100,0	83 291	100,0	269 022	100,0
8- Mode d'apprentissage d'un métier						
Pas de qualification	73 859	39,8	29 847	35,8	103 706	38,5
Etbt de format professionnelle	2 855	1,5	700	0,8	3 555	1,3
Gde ou moy Entreprrise	360	0,2	315	0,4	675	0,3
Petite Entreprise	34 333	18,5	16 206	19,5	50 539	18,8
Mâalem/Mâalema	43 051	23,2	28 674	34,4	71 725	26,7
Autres	15 072	8,1	4 853	5,8	19 925	7,4
Non déclarés	16 201	8,7	2 696	3,2	18 897	7,0
Total	185 731	100,0	83 291	100,0	269 022	100,0
9- heures travaillées par semaine						
mois de 16 heures	16 712	9,0	21 605	25,9	38 317	14,2
de 16 à 31 heures	18 841	10,1	22 260	26,7	41 101	15,3
de 32 à 48 heures	42 821	23,1	15 176	18,2	57 997	21,6
49 heures et plus	94 293	50,8	21 356	25,6	115 649	43,0
Non déclarés	13 064	7,0	2 894	3,5	15 958	5,9
Total	185 731	100,0	83 291	100,0	269 022	100,0
10- Régularité dans le travail						
Travail permanent	139 010	74,8	69 775	83,8	208 785	77,6
travail saisonnier	1 949	1,0	1 656	2,0	3 605	1,3
Travail temporaire	28 571	15,4	9 164	11,0	37 735	14,0
Non déclarés	16 201	8,7	2 696	3,2	18 897	7,0
Total	185 731	100,0	83 291	100,0	269 022	100,0

11- Secteurs d'activité (1)		Ind. & Art.	Constr.	Com & répar.	Autres	Total
Total	Effectif	476 373	132 833	917 023	375 718	1 901 947
	% ligne	25,1	7,0	48,2	19,8	100,0
	% colonne	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Dont :						
1- Apprentis	Effectif	29 641	2 494	17 791	4 622	54 548
	% ligne	54,3	4,6	32,6	8,5	100,0
	% colonne	6,2	1,9	1,9	1,2	2,9
2- Aides Familiales	Effectif	67 625	3 869	99 317	27 321	198 132
	% ligne	34,1	2,0	50,1	13,8	100,0
	% colonne	14,2	2,9	10,8	7,3	10,4
12- Taille de l'unité de production Informelle (1)		1 emploi	2 emplois	3 emplois	4 emploi & +	Total
Total	Effectif	869 095	461 746	222 042	349 064	1 901 947
	% ligne	45,7	24,3	11,7	18,4	100,1
	% colonne	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Dont :						
1- Apprentis	Effectif	—	14 000	15 575	24 973	54 548
	% ligne	—	25,7	28,5	45,8	100,0
	% colonne	—	3,0	7,0	7,2	2,9
2- Aides Familiales	Effectif	—	105 625	52 240	40 267	198 132
	% ligne	—	53,3	26,4	20,3	100,0
	% colonne	—	22,9	23,5	11,5	10,4
13- Unité de production Informelle selon type de local professionnel (1)		Avec local	Sans local	A domicile		Total
Total	Effectif	932 764	784 456	184 727	—	1 901 947
	% ligne	49,1	41,2	9,7	—	100,0
	% colonne	100,0	100,0	100,0	—	100,0
Dont :						
1- Apprentis	Effectif	49 621	3 478	1 449	—	54 548
	% ligne	91,0	6,4	2,6	—	100,0
	% colonne	5,3	0,4	0,8	—	2,9
2- Aides Familiales	Effectif	116 005	42 723	39 404	—	198 132
	% ligne	58,6	21,6	19,8	—	100,0
	% colonne	12,4	5,5	21,3	—	10,4

(1) Remarque: dans les tableaux 11, 13 et 14, il n'est tenu compte que des Aides Familiales, des Apprentis à l'exclusion des Autres travailleurs non classés ailleurs (ce qui est le cas de tous les tableaux précédents)

Source : Direction de la Statistique, Enquête Nationale sur le Secteur Informel Non Agricole 1999/2000, Juin 2003

CHAPITRE II. UNE OUVERTURE LARGEMENT ENTAMEE MAIS ENCORE FRAGILE*

1. TENDANCES COMMERCIALES, RELATIONS AVEC L'OMC ET INTEGRATION REGIONALE

1.1. Une ouverture commerciale régulière qui manifeste cependant un déficit structurel et une forte sensibilité aux chocs exogènes

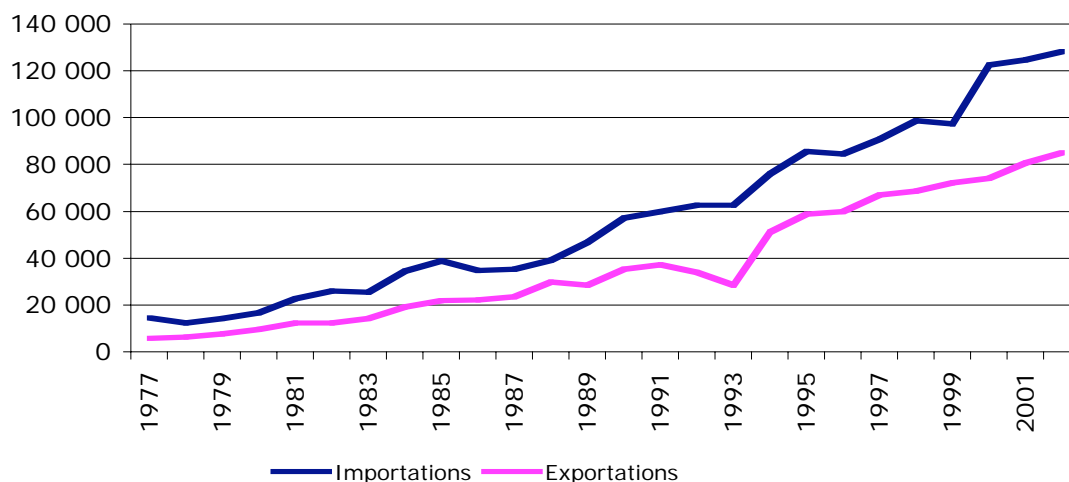
Les tendances à long terme du commerce marocain montrent une augmentation soutenue des exportations et des importations. On voit dans le tableau ci-dessous que les exportations ont augmenté de 11,3% entre 1977 et 2002, soit davantage que les importations et le PIB. Cette croissance a été plus élevée dans les années 80, presque le double en comparaison avec les années 90 où l'évolution du commerce extérieur marocain a été assez décevante (tableau 1 et figures 1 et 2). Sur le court terme cependant, on observe un comportement plus volatil, très dépendant des aléas climatiques et des chocs exogènes, tels que l'évolution des prix du pétrole et des phosphates ou la conjoncture économique des principaux partenaires commerciaux.

Tableau 2.1. : Croissance annuelle du PIB, des importations et des exportations, en DH aux prix courants

Périodes	1977-2002	1980-1990	1991-2002
PIB	8,8	11,1	4,9
Importations	9,1	13,0	7,2
Exportations	11,3	13,8	7,8

Source : Euromonitor et calculs des auteurs

Figure 2.1. : Evolution des exportations et des importations, 1977-2002 (en million de Dirhams)



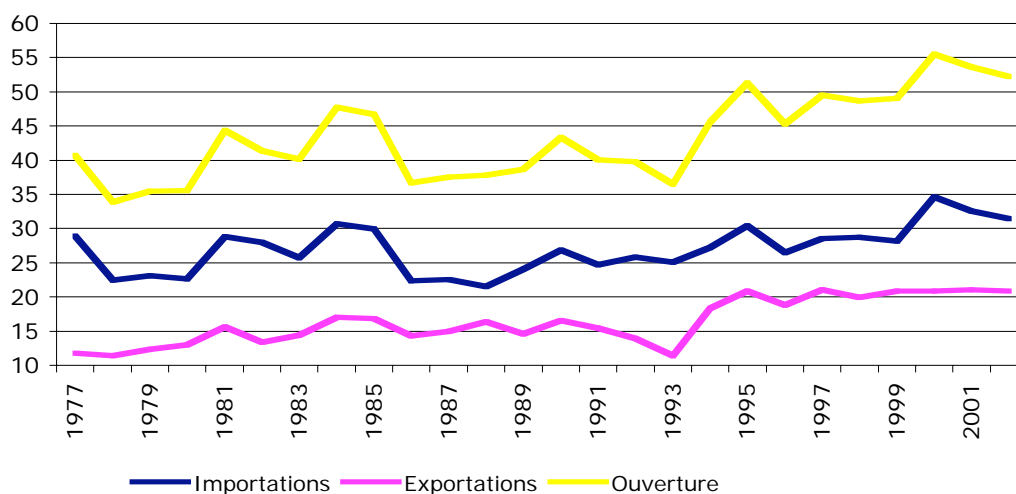
Source : Euromonitor et calculs des auteurs

L'ouverture commerciale a progressé, passant de 41% à 52% entre 1977 et 2002 (figure 2), ce qui indique une plus forte insertion dans l'économie mondiale. Les exportations sont passées de 12% à 21% du PIB. Même si la progression des exportations a été légèrement supérieure à celle des importations, avec le taux de couverture des exportations augmentant de 40% en 1977 jusqu'à 66% en 2002, le Maroc enregistre toujours un déficit commercial structurel qui montre les faiblesses du tissu productif, mais aussi la sensibilité aux chocs exogènes. Les politiques d'ajustement structurel adoptées à l'issue de la crise des années 80, qui tendaient à réduire l'absorption de l'économie marocaine avec des politiques macroéconomiques restrictives ont réussi à diminuer les importations. Cependant, dans la

* Sur la base des contributions des Professeurs Alejandro Lorca Corrons et Gonzalo Escribano Frances, Universidad Autonoma de Madrid

deuxième moitié des années 80, il a fallu augmenter les droits de douane pour minorer les effets de la politique de dévaluation compensée (dévaluation plus réduction tarifaire) sur les importations et, surtout, sur les recettes douanières.

Figure 2.2. : Evolution de l'ouverture commerciale, des exportations et des importations, 1977-2002 (en % du PIB)



Source : Euromonitor et calculs des auteurs

Les tendances récentes apparaissent dans le tableau 2. La faiblesse du Dirham face à l'Euro (une dépréciation nominale de 2,5%) a permis de compenser la délicate situation économique européenne et les exportations nominales ont augmenté de 5,3% en 2002. Néanmoins, les exportations réelles ont eu un comportement plus modéré (en termes d'Euros, les exportations se sont accrues de 2,2%), avec des volumes exportés progressant peu. Les importations ont cru de 2,7% en 2002, ce qui a réduit le déficit commercial et amélioré le taux de couverture des importations de 65% à 66%. Les revenus des exportations ont diminué de 9,6% lors des deux premiers mois de 2003 en comparaison avec la même période de 2002, ce qui est dû pratiquement entièrement à la réduction des exportations d'aliments (-34%). Par contre, sur la même période, les importations ont progressé de 4,7%, soutenues par les importations d'équipement (21%), de produits intermédiaires (6,7%) et par la hausse des prix du pétrole qui a précédé la guerre en Irak.

Tableau 2.2. : Évolution du commerce extérieur, tendances récentes et prévisions

	2001	2002	2003 ^a	2004 ^a
Exportations de biens (fob; US\$ bn)	7,1	7,7	8,3	8,9
Importations de biens (fob; US\$ bn)	10,2	10,8	11,6	12,7
Contribution du secteur extérieur à la croissance du PIB	0,3	0,2	-0,2	-0,9

Source : EIU; (a) prévisions EIU.

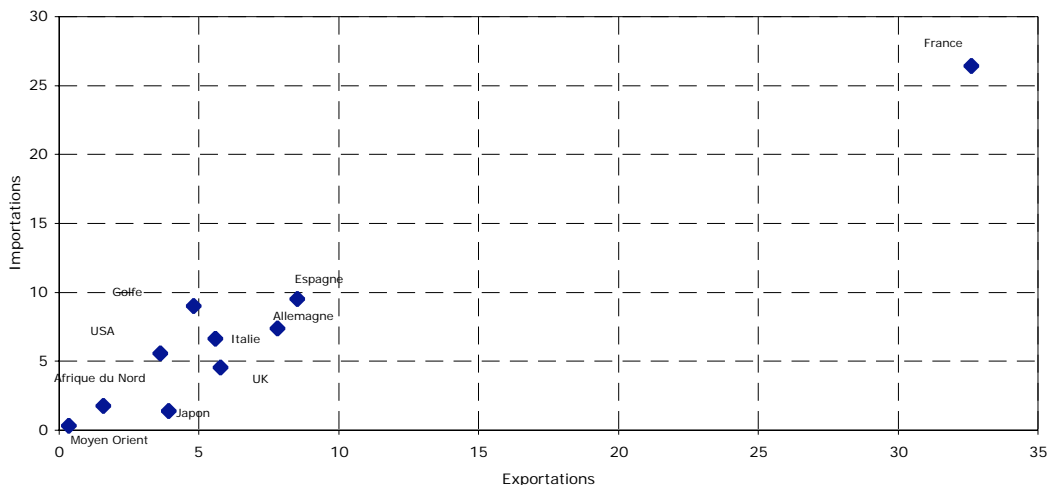
Les perspectives futures sont modérément optimistes sur la croissance au sein de l'UE, reprise graduelle en 2003 et légère accélération en 2004. La prévision tient également compte de l'appréciation de l'Euro face au Dollar qui pourrait conduire à une correction de l'appréciation réelle du Dirham. Les exportations pourraient s'accroître de 7,8% et 7,2% en 2003 et 2004, respectivement. Les importations augmenteraient aussi, suite à la reprise de la consommation et de l'investissement et à la réduction des tarifs douaniers vis-à-vis de l'UE, réduction qui aurait dû commencer au mois de mars de 2003 d'après l'Accord d'Association Maroc-UE.

1.2. Une orientation commerciale qui favorise encore les relations Nord-Sud au détriment des relations Sud-Sud

Les relations avec l'OMC ont débuté avec l'adhésion du Maroc au GATT en 1987. En 1992, une nouvelle loi sur le commerce extérieur a été promulguée, compatible avec les obligations du GATT, et dans un acte fortement symbolique, l'Uruguay Round du GATT a été clôturé à Marrakech, en avril 1994. Dans le cadre de l'OMC, le Maroc a complété la liste du « binding » (limitation) de toutes ses lignes tarifaires, par son prélèvement à l'importation et par la tarification des restrictions quantitatives qui affectent les produits agricoles. Ces réformes commerciales, qui ont aussi concerné les services, ont été accompagnées en 1993 par

l'assurance de la convertibilité du Dirham pour les opérations courantes et, en 1996, par la création d'un marché de devises. Cette démarche vers l'ouverture a été renforcée par la signature de l'Accord d'Association avec l'UE visant une zone de libre-échange pour l'année 2010. L'accord de libre-échange avec les Etats-Unis conclu le 2 mars 2004, bien que ne concernant aujourd'hui qu'une très faible part des exportations et importations marocaines, ouvre de nouvelles perspectives, probablement davantage par les garanties offertes aux investisseurs américains, que par le développement potentiel d'échanges de marchandises qui partent d'un niveau très bas et sont encore contraints par des clauses restrictives importantes sur les produits sensibles.

Figure 2.3. : Répartition géographique du commerce marocain 1990-2000 (%)



Source : CHELEM

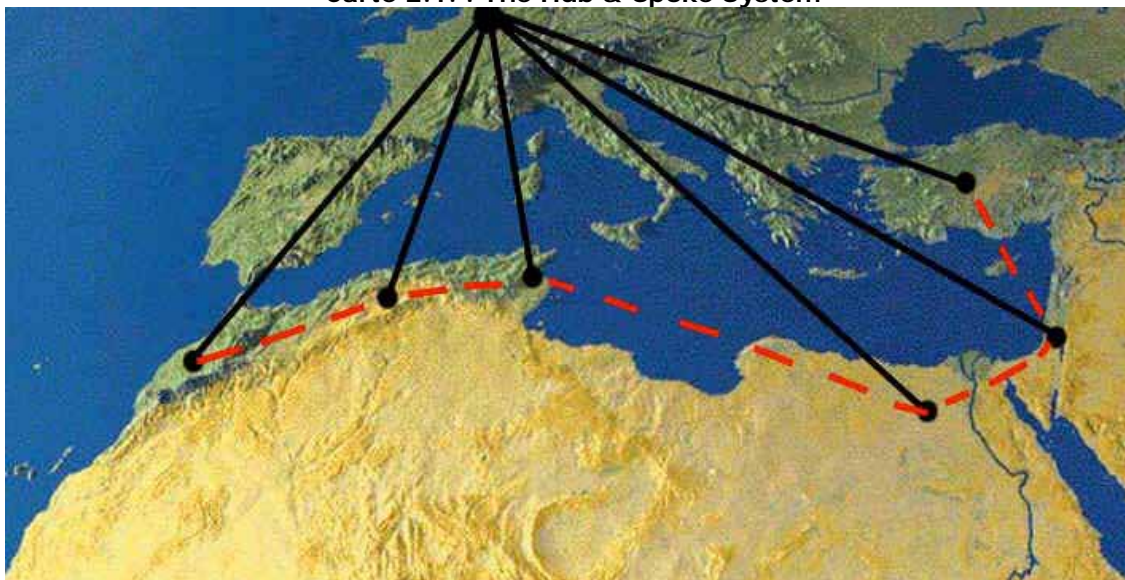
En ce qui concerne la **distribution géographique** du commerce extérieur marocain, celui-ci se concentre sur le marché européen, qui représentait 69% des exportations totales marocaines et 63% de ses importations en moyenne pour 1990-2000. Tel que nous l'observons sur la figure 3 (voir aussi annexe 1 pour des données plus détaillées), le principal partenaire commercial européen du Maroc est la France, suivie de loin par l'Espagne, l'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni. En comparaison avec ces pourcentages, le poids du commerce avec les Etats-Unis et le Japon est assez réduit. Le commerce Maroc-UE se caractérise par une grande asymétrie, puisque l'importance du Maroc comme partenaire européen est presque marginale en termes de flux. Cette asymétrie pose des problèmes au Maroc, étant donné que les décisions en matière commerciale de l'UE ont un grand impact sur le pays Sud-Méditerranéen, tandis que le Maroc n'a pas la dimension économique suffisante pour influencer ces décisions grâce à des représailles commerciales. Les flux d'échanges avec les Etats-Unis se situent autour de 4-5% des exportations et importations marocaines. Les marchés asiatiques ont aussi leur importance pour des produits particuliers, tels que les phosphates et les poissons.

Un des problèmes cruciaux pour l'ensemble de la rive Sud de la Méditerranée est celui de **l'absence de processus d'intégration régionale opérationnel**. Au-delà des déclarations rhétoriques et des visions volontaristes, les initiatives telles que l'Union du Maghreb Arabe (UMA) ou la Grande Zone de Libre Échange Arabe ont échoué avant même d'être nées. L'Afrique du Nord représente pour le Maroc un marché plus réduit que celui des Pays-Bas, le Moyen-Orient non-OPEP ayant un poids plus faible que celui de la Finlande. Même les flux commerciaux avec le Golfe, importants du côté des importations de produits pétroliers, n'atteignaient pas le niveau du commerce avec l'Espagne pour la décennie 90. A l'origine de cet échec se trouvent surtout des rivalités d'ordre politique, telle que la rivalité Maroc-Algérie, deux pays poursuivant des politiques de pouvoir (*power politics*) pour gagner l'hégémonie sous-régionale, mais aussi des divergences en matière de politique économique et de stratégies de développement.

L'échec de l'intégration sous-régionale pose des problèmes importants, au niveau économique, comme au niveau politique. D'un point de vue économique, l'absence d'intégration horizontale Sud-Sud entrave l'apparition d'un marché sous-régional et l'exploitation des avantages comparatifs, l'apparition de rendements croissants sur des productions typiquement méditerranéennes et des complémentarités productives. De plus, l'installation d'une zone de libre-échange bilatérale avec l'UE sans intégration sous-régionale

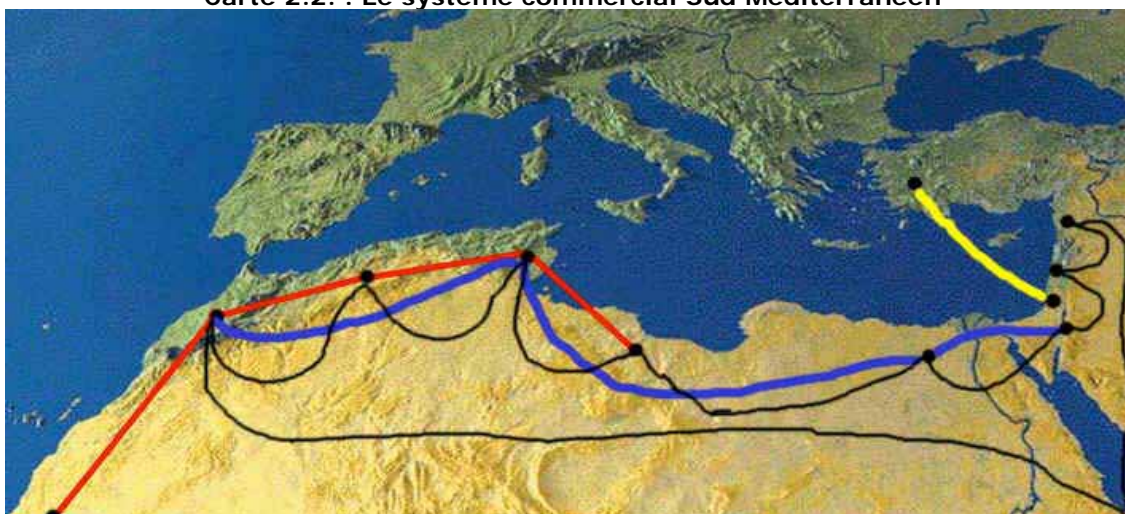
met en place une structure géo-commerciale du type hub&spoke system. Ce système fait que l'UE attire l'investissement des entreprises qui désirent servir les marchés Méditerranéens (puisque de l'UE il existe un libre accès aux marchés des pays associés) alors que ces derniers n'ont pas la possibilité de fournir les marchés des autres Pays Partenaires Méditerranéens. D'un point de vue plus politique, l'absence ou la faiblesse des flux sous-régionaux, diminue les coûts d'opportunité des conflits et entrave la dynamique que les économistes ont assignée à la séquence commerce-paix.

Carte 2.1. : The Hub & Spoke System



Actuellement, le Maroc est au coeur **d'autres initiatives d'intégration régionale**, telle que la zone de libre échange avec la Tunisie, l'Egypte et la Jordanie (processus d'Agadir). Cette initiative paraît plus prometteuse d'un point de vue technique, étant donné qu'au lieu d'établir des listes positives des biens à libéraliser, comme pour les autres initiatives pan-arabes, elle se base sur la méthode communautaire des listes négatives : ce ne sont pas les produits à libéraliser qui sont définis, mais, au contraire, ceux qui ne le seront pas. Cette méthode plus engageante devrait impulser un élan libéralisateur plus énergique. Cette initiative se développe en concordance avec la zone de libre-échange Euro-Méditerranéenne et devrait permettre que l'acquis communautaire en matière de commerce extérieur soit adopté. Cela signifie un pas vers l'intégration profonde et devrait favoriser l'harmonisation des normes et des standards. Dans une démarche future, cette ZLE pourrait s'étendre aux autres pays arabes signataires de la Grande Zone Arabe de Libre-Échange promue par la Ligue Arabe.

Carte 2.2. : Le système commercial Sud Méditerranéen



Union du Maghreb Arabe : Mauritanie, Maroc, Algérie, Tunisie, Libye.

Mediterranean Arab : Maroc, Tunisie, Egypte, Jordanie.

Great Arab FTA : Arab League, ZLE Israël-Turquie

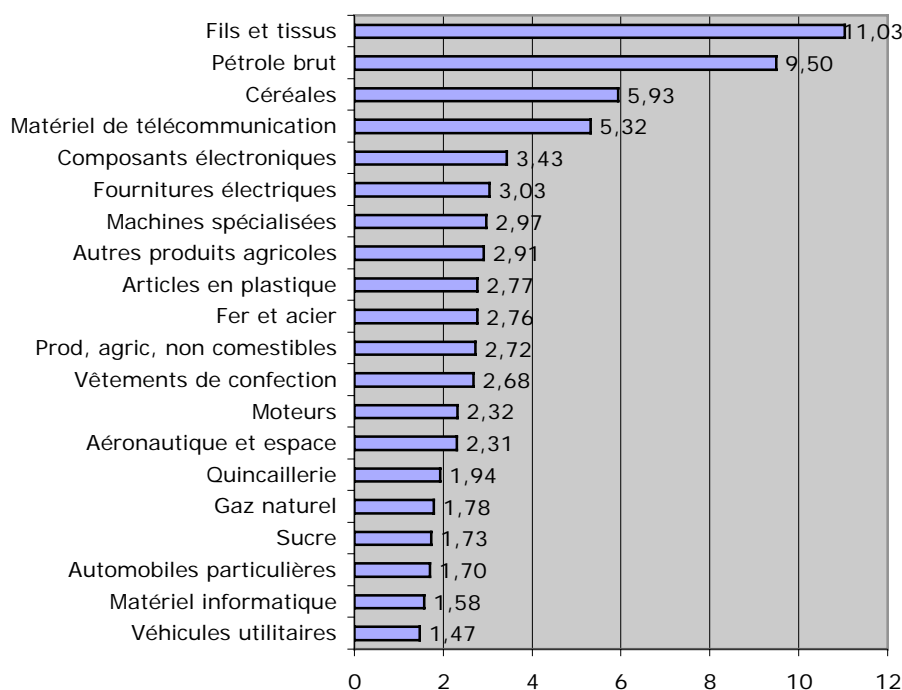
Dans le cadre du **processus d'Agadir**, après plusieurs rencontres techniques, les ministres du commerce du Maroc, de la Tunisie, de l'Égypte et de la Jordanie se sont réunis à Amman, en Jordanie, en janvier 2003 pour préparer un accord qui devrait entrer en vigueur en 2006. En ce qui concerne **la paralysie de l'Union du Maghreb Arabe**, il faut ajouter ici, qu'en dépit des rumeurs sur un imminent rapprochement Maroc-Algérie et des voyages « secrets », il n'y a eu aucune réunion officielle entre les représentants des deux pays.

2. UNE STRUCTURE DES ECHANGES ENCORE CARACTERISTIQUE D'UN PAYS EN DEVELOPPEMENT

La structure commerciale marocaine est celle d'un pays en développement. **Du côté des importations** (figure 4), le Maroc importe des biens d'équipement, des biens de consommation de grande et moyenne valeur ajoutée, des produits intermédiaires, des aliments et des produits énergétiques. Parmi les principales importations du pays, on trouve des biens intermédiaires employés dans la production manufacturière, dont beaucoup sont importés en régime d'importation temporaire puis réexportés, tels que les fils et tissus, les composants électroniques, les produits agricoles non comestibles et le cuir, biens qui sont destinés en grande partie aux industries légères intensives en main d'oeuvre à faible valeur ajoutée orientées vers l'exportation.

D'autres, par contre, sont plutôt destinés aux industries de substitution aux importations, comme l'agroalimentaire et aux secteurs produisant des biens non commercialisables, comme la construction. Les importations de céréales, sucre, corps gras, viandes, aliments pour animaux et d'autres produits agricoles reflètent la situation d'insuffisance alimentaire du pays, et sont fortement dépendants des aléas climatiques. Le pétrole, le gaz naturel, le charbon et l'électricité, constituent les importations qui permettent au Maroc de satisfaire ses besoins énergétiques. Le faible niveau des importations de produits à grande valeur ajoutée, comme le matériel de télécommunications et l'informatique, les machines spécialisées, les moteurs, l'aéronautique, le matériel de transport ou l'électronique pour la consommation est lié au retard technologique du pays.

Figure 2.4. : Principales importations, 2000 (%)



Source CHELEM

Du côté des exportations (figure 5), les principales rubriques sont les industries légères orientées vers l'exportation, comme les vêtements, la bonneterie, le cuir et l'électronique, qui bénéficient des mécanismes d'importation temporaire. Les exportations de produits manufacturés représentent plus de la moitié des exportations marocaines. Cependant, la

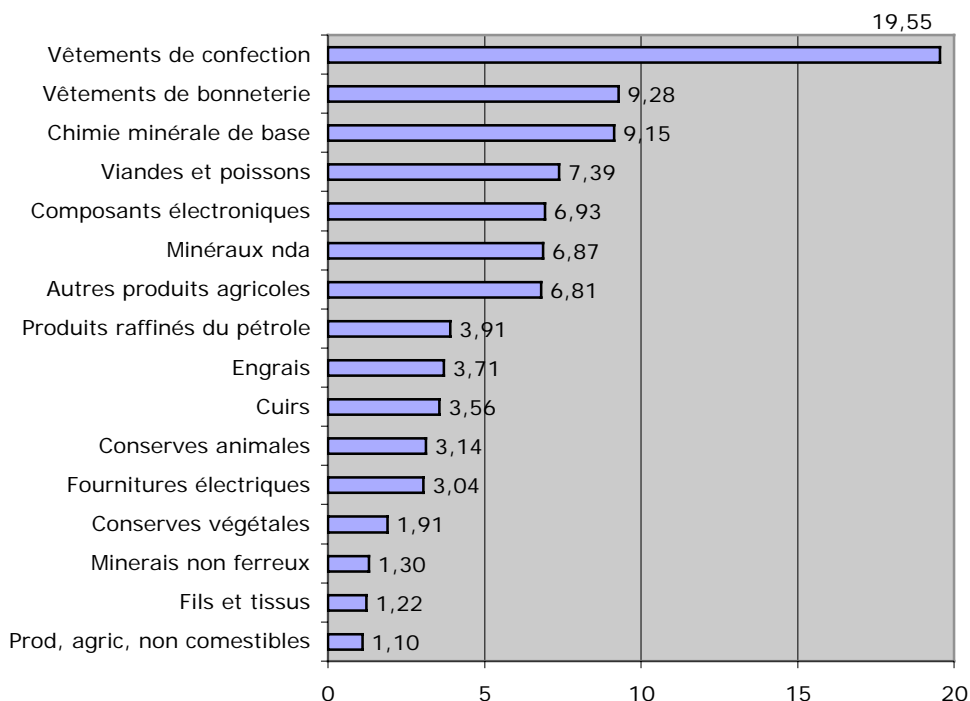
structure des exportations est encore largement orientée vers les produits primaires. Les exportations de phosphates et de produits dérivés, ainsi que d'autres produits miniers, continuent d'être significatives.

Cependant, la stratégie presque mono-exportatrice des phosphates appliquée dans le protectorat et plus tard, dans les années 70, après le *boom* du prix des matières premières, a été infléchie au profit de l'exportation de produits manufacturés. Il faut, enfin, souligner l'importance des produits agricoles, notamment des fruits et des légumes, ainsi que des produits de la mer, frais ou en conserve, dont l'ensemble représente plus de 20% des exportations.

Si l'on considère **l'avantage comparatif** (vu au travers de l'indicateur de Balassa (exportations-importations)/(exportations+importations) qui varie de -100 :aucune exportation du produit considéré donc désavantage comparatif maximal à +100 :avantage comparatif maximal), on constate :

√ que **le Maroc possède des avantages comparatifs** importants dans les produits textiles (vêtements de confection et bonneterie), les cuirs, les bijoux, les phosphates et ses dérivés (chimie minérale de base, engrais), les minerais, les produits agricoles méditerranéens, frais ou en conserve, les poissons et ses préparés, et les produits céréaliers. Les secteurs où les avantages comparatifs sont plus faibles sont le ciment, les tapis, les produits raffinés du pétrole et les composants électroniques. Il est intéressant de comparer cette structure des avantages comparatifs avec celle de 1990 et de voir son évolution. Tout d'abord, on se rend compte que les avantages, dans certains groupes de produits, se sont réduits, tels que ceux de la confection, des tapis, des produits agricoles méditerranéens, des poissons, des boissons et des engrais. L'avantage comparatif dans les composants électroniques, la chimie minérale, les minerais, le ciment, les bijoux et les produits dérivés des céréales s'est accru ou il est passé d'une situation de désavantage comparatif à une situation d'avantage comparatif.

Figure 2.5. : Principales exportations, 2000 (%)



Source: CHELEM

√ que **les désavantages comparatifs** se concentrent dans les secteurs plus intensifs en capital et technologie, ou bien dans des secteurs agroalimentaires. On trouve de forts désavantages dans le verre, le fer et acier, les fils et tissus, les imprimés, les moteurs, le matériel agricole, les machines-outils, le matériel BTP, les machines spécialisées, les appareils de précision, l'électroménager, le matériel de télécommunications et informatique, le matériel de transport et ses composants, la chimie organique, les peintures et plastiques, les produits de toilette et pharmaceutiques, les produits énergétiques, et certains aliments.

Si l'on compare avec les résultats pour 1990 (annexe 2), dans certains secteurs, les désavantages se sont réduits, notamment dans les appareils d'optique et de mesure, le matériel électrique, le verre, le fer et acier, les meubles et quincaillerie. Par contre, les désavantages se sont amplifiés pour les transformés du fer, l'horlogerie, l'électroménager, les éléments de véhicules automobiles, les produits de toilette et pharmaceutiques, les corps gras et les produits pour animaux.

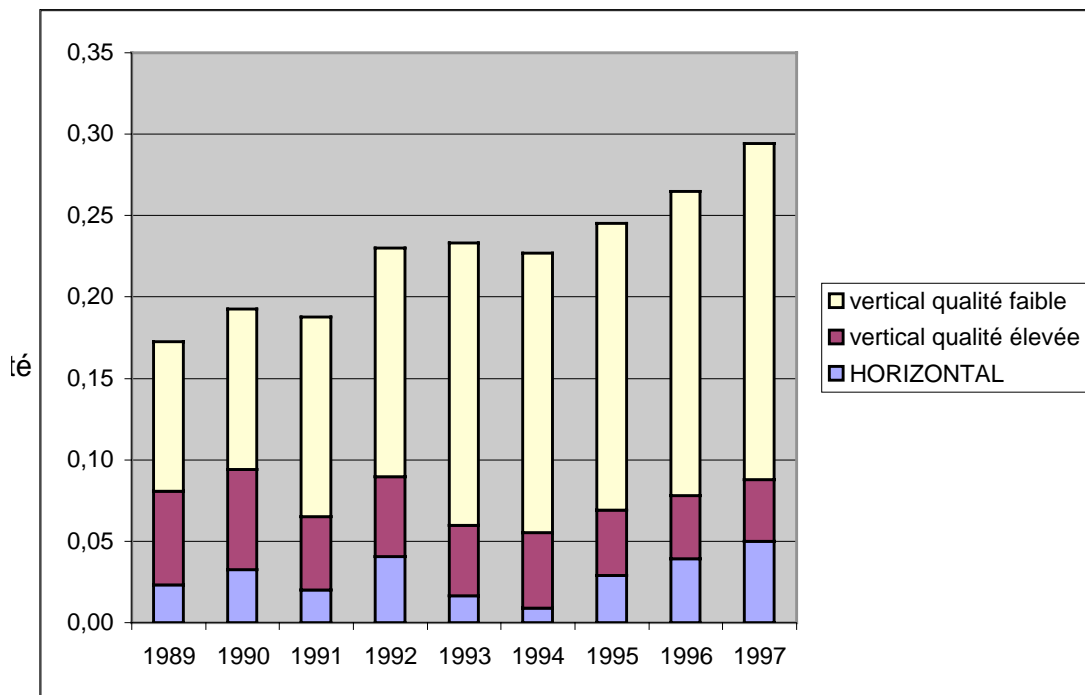
Figure 2.6. : Avantages Comparatifs (ACR), 2000



Un autre indicateur intéressant est celui du **commerce intra-branche**, c'est-à-dire la proportion du commerce extérieur qui a lieu au sein de la même branche industrielle. Le commerce intra-branche peut s'interpréter comme étant le degré d'intégration productive entre deux espaces économiques et il est calculé avec l'index du Grùbel-Lloyd. La figure 7 présente les niveaux de commerce intra-branche pour la période 1989-1997 entre le Maroc et l'UE, en faisant la différence entre le commerce intra-branche horizontal (les produits échangés sont d'un niveau de qualité similaire, évaluée par leur prix) et vertical (des niveaux

de qualité différente). On observe en général un accroissement du commerce intra-branche, qui double pratiquement dans les années 90. La plus grande partie du commerce intra-branche est verticale et de faible qualité. Il apparaît également que l'UE exporte des produits d'un prix plus bas que ceux qu'elle importe. L'explication est liée aux régimes d'importation temporaire qui permettent aux industries légères d'importer des inputs et de réexporter les produits finis. Cette évolution montre clairement la nature du processus d'intégration productive des économies marocaine et européenne, intégration limitée en fait aux secteurs du textile et de l'électronique.

Figure 2.7. : Commerce intra-branche UE-Maroc, horizontal et vertical (faible et haute qualité), 1989-1997



Source : Comext database, Eurostat.

Les **tendances récentes** montrent pour 2002 une forte expansion des exportations électriques et électroniques, des agrumes et des poissons. Les exportations en termes réels de phosphates et dérivés ont stagné, tandis que celles des produits textiles ont diminué, résultat de la concurrence accrue sur le marché européen et de la faiblesse de la demande sur ce marché. Les exportations de produits pétroliers raffinés ont diminué fortement (-38%) du fait d'un incendie dans la principale raffinerie marocaine à Mohammedia. Du côté des importations, celles concernant les aliments ont baissé de 2% en 2002, à cause de la diminution du coût d'importation du blé (6,3%), tout comme celles des produits énergétiques, par suite de la réduction de la consommation de l'industrie manufacturière et du secteur touristique. Par contre, les importations de biens d'équipement et de matières premières ont augmenté de 8% et 14%, respectivement.

3. DES INVESTISSEMENTS DIRECTS ETRANGERS CONCENTRES SUR CERTAINS SECTEURS MAIS D'UN MONTANT EN CROISSANCE REGULIERE.

Désormais, le Maroc est un des pays de la région qui reçoit le plus d'IDE. C'est ainsi qu'en 2003 on a pu dénombrer 90 projets d'investissements sur un total de 275 projets finalisés dans la zone couverte par MEDA pour un montant de plus de 3 milliards d'euros¹.

Les investissements directs étrangers (IDE) au Maroc n'ont décollé qu'à partir de la deuxième moitié des années 80. Les raisons s'expliquent par la promulgation en 1973 de la marocanisation, qui poussait les entreprises ayant un capital étranger supérieur à 50% à

¹ Cf. Israël Szejnhorn et Bénédicte de Saint-Laurent : "Les investissements directs étrangers dans la région MEDA en 2003", Etude Anima n°6 février 2004.

admettre des partenaires marocains pour bénéficier des avantages du code d'investissement. Le Dahir de marocanisation fut abrogé en 1983, ainsi que toutes les limitations aux bénéfices du code des investissements que la non-marocanité impliquait. Mais l'apparition de flux d'IDE de montants significatifs ne date que du début des années 90, avec les premières opérations de privatisation, l'assainissement du cadre macroéconomique et l'amélioration de l'environnement du secteur privé. Cependant, en dix ans, le Maroc est devenu l'un des principaux destinataires des IDE en Afrique, absorbant presque 10% des IDE à destination des pays partenaires méditerranéens de l'UE (PPM). Entre 1990 et 1999, le solde des IDE au Maroc n'a représenté en moyenne que 1,5% du PIB marocain. L'année record est toujours 2001, avec 3 248,61 million d'Euros d'IDE qui représentent 8,5% du PIB marocain, grâce à l'achat par Vivendi de 35% de Maroc Télécom (2,3 milliards d'Euros) et un apport de 180 millions d'Euros de Telefónica à Midi Télécom. L'année 2002 a été une mauvaise année (520 millions d'Euros), alors que 2003 marque une reprise sensible, liée notamment à un très important investissement de la société espagnole Fadesa dans une station touristique comportant un complexe de huit hôtels (1,5 milliard d'Euros).

Tableau 2.3. : Flux d'IDE au Maroc, 1997-juin 2002 (million d'Euros)

1997	1998	1999	2000	2001	2003
1147,74	442,05	1626,07	499,77	3248,61	3185

Source: Office des Changes/Anima

Les entrées d'IDE sont toujours trop dépendantes de ces investissements exceptionnels. Cependant, alors que les montants records enregistrés en 1997, 1999 et 2001 répondaient aux privatisations, l'année la plus récente, bien que fortement orientée vers le tourisme, révèle un intérêt plus diversifié. D'autres motifs importants d'entrée d'IDE sont les opérations de conversion de la dette et les concessions des services publics aux entreprises étrangères. Ces dernières ont bénéficié d'une modification de la réglementation en 1998 et 1999 qui a fait évoluer les règles de passation des marchés publics vers plus de transparence.

Le régime des investissements a été modifié par la Charte de l'investissement (1995). Celle-ci a pour but : (i) de préciser les orientations de l'Etat jusqu'à 2005 ce qui a simplifié l'imbricatio des textes sectoriels spéciaux préexistants, (ii) de clarifier les incitations douanières et fiscales (réduction tarifaire et exemption de TVA et de prélèvement fiscal pour les importations de biens d'équipement), (iii) d'affirmer l'absence de discrimination entre investisseurs étrangers et marocains, (iv) de mettre en place un régime des investissements agricoles très généreux avec des incitations destinées aux producteurs de céréales et d'élevage, mais qui favorisent au total les gros propriétaires, (v) de favoriser des actions spécifiques sur les gros investissements (supérieurs à 200 millions de DH) créateurs d'emplois et de transfert de technologie, (vi) de mettre en place la liberté complète de transferts de bénéfices ou de la vente d'actifs d'étrangers ou de marocains résidents à l'étranger.

Malgré la mise en place d'un cadre fiscal et juridique incitatif des IDE, des obstacles subsistent, même s'ils sont en réduction. On peut énumérer, en premier lieu, les risques d'ordre politique, en deuxième lieu, des régimes fiscaux trop bureaucratiques et pénalisants, notamment pour les PME, en troisième lieu, le régime foncier encore très onéreux, autant du point de vue des prix que des délais nécessaires pour l'obtention de terrains. Un quatrième obstacle concerne le fonctionnement du marché du travail, qui, comme on l'a soulevé précédemment, handicape le dialogue social et ne facilite pas la mobilité (le licenciement est considéré comme ayant un coût très élevé). Il existe, également, un sentiment d'insécurité juridique lié à la lenteur des procès et à des résultats peu prévisibles. Par ailleurs, les procédures d'achats publics ont été améliorées, mais ne sont toujours pas transparentes : la nouvelle réglementation a une portée limitée, car elle maintient l'incertitude en ce qui concerne les prérogatives des entreprises étrangères et accorde un pouvoir trop important à l'autorité d'approbation. Enfin, le régime commercial utilise encore fréquemment les déclarations préalables à l'importation pour protéger les producteurs nationaux.

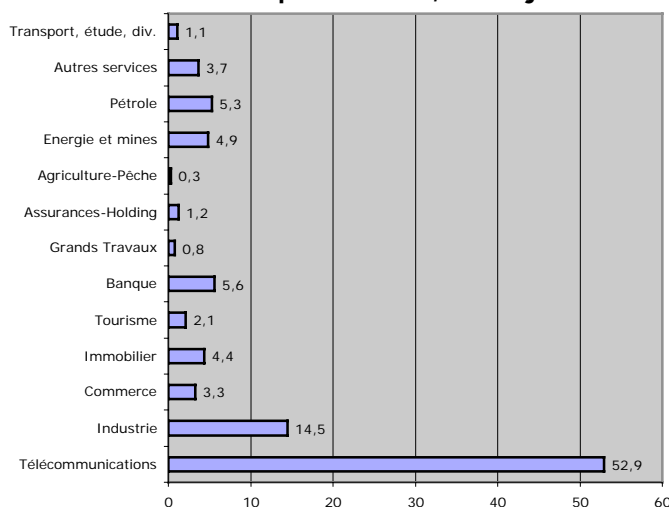
Tableau 2.4. : Investissements étrangers directs de l'UE vers le Maroc et vers les Pays Partenaires Méditerranéens (millions d'Euros et %)

	IDE vers le Maroc (mill. d'Euros)	IDE vers les PPM-12 (mill. d'Euros)	IDE vers le Maroc en % de l'IDE vers les PPM-12
1992	74	444	16,7
1993	150	561	26,7
1994	229	863	26,5
1995	25	750	3,3
1996	176	872	20,2
1997	442	1358	32,5
1998	108	2195	4,9
1999	8	755	1,1
2000	196	3649	5,4
2001	212	2350	9,0

Source : Eurostat

Les IDE de l'UE au Maroc occupent une place très importante. Mais, l'engagement des IDE de l'UE vers le Maroc reste sensiblement en dessous de ce qu'il est pour les pays candidats (tableau 4), en termes de stock des IDE en pourcentage du PIB et accuse une augmentation moins rapide. Cependant, il s'agit de niveaux d'IDE bien plus élevés que ceux que reçoivent la plupart des autres pays partenaires méditerranéens. Mais là encore, la relation asymétrique puisque le montant des IDE au Maroc ne représente qu'une petite proportion des investissements à l'étrangers de l'UE. Les accords de transformation de la dette en investissements avec la France et l'Espagne ont eu des résultats intéressants, mais ont été moins nombreux ces dernières années.

Figure 2.8. : Flux d'IDE par secteur, 1997-juin 2002 (%)



Source: Office des Changes

En ce qui concerne **la distribution sectorielle** des IDE au Maroc, on peut souligner la prépondérance des télécommunications et, loin derrière, de l'industrie. L'IDE dans le secteur des télécommunications a été très influencé par les deux grandes opérations menées avec Vivendi et Telefonica, mais les difficultés du secteur au niveau international ont fait diminuer les IDE vers ce secteur pour la première moitié de l'année 2002 à 7% du total. Par ailleurs, il faut souligner que l'industrie concentre 14,5% des investissements pour la moyenne 1997-juin 2002, tandis que le pétrole, l'énergie et les mines, l'immobilier, la banque, le commerce, et autres services se situent aux alentours de 3-5%. L'agriculture, la pêche et le tourisme, par contre, reçoivent très peu d'investissements directs étrangers, en dépit des avantages comparatifs marocains sur ces créneaux d'activité. Ceci s'explique pour l'agriculture et la pêche par des chartes d'investissements très restrictifs concernant l'accueil des IDE dans ces secteurs; ces obstacles sont existents également dans le secteur de l'artisanat, ce qui oblige les investisseurs dans ces activités soit à utiliser des partenaires marocains (plus ou moins fictifs), soit à renoncer à leurs projets d'investissement. Concernant le tourisme, les incertitudes après le 11 septembre et la faible qualité du service apparaissent comme des facteurs majeurs qui entravent l'entrée d'IDE. L'année 2003 marque néanmoins un retour

massif des investissements dans ce secteur lié à une importante opération italienne portant sur un complexe touristique comprenant huit hôtels.

Figure 2.9. : Investissements étrangers au Maroc en 2003

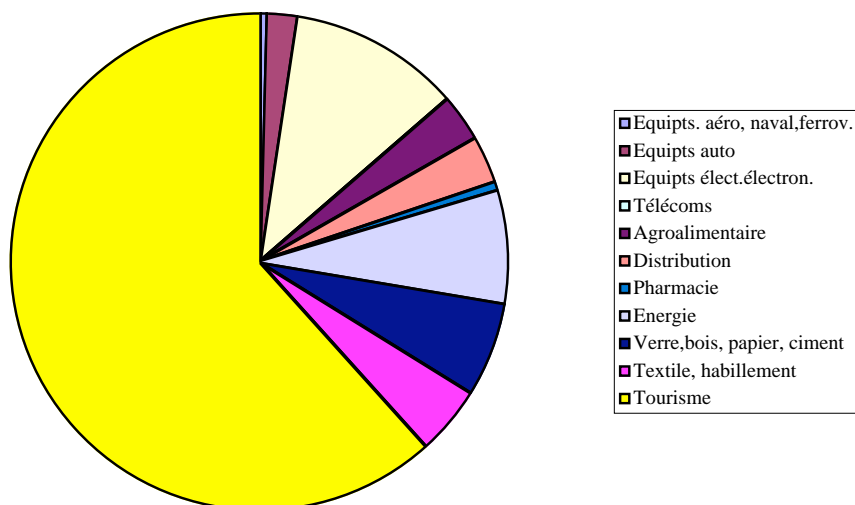
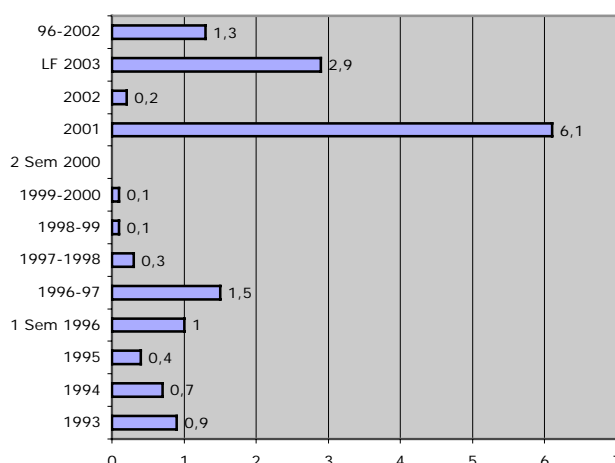


Figure 2.10. : Revenus des privatisations (% PIB)



Source : Ministère des Finances et de la Privatisation

Le processus de privatisation des entreprises publiques marocaines a été initié après un discours du Roi Hassan II au Parlement sur ce sujet. La loi du 11 décembre de 1989 prévoyait le transfert au secteur privé de 75 sociétés et 37 hôtels fin 1995. Le programme ne pouvant être achevé à cette date, le délais imparti a été prorogée jusqu'au 31 décembre 1998, en ajoutant deux sociétés à la liste initiale. L'arrivée au pouvoir de M. Youssufi a signifié l'adoption d'une nouvelle loi, celle du 8 avril 1999 qui comprend des modifications importantes. Tout d'abord, la liste des entreprises à privatiser a été réactualisée, et, désormais, il n'y a plus de date butoir pour le processus. Ensuite, la privatisation a été confiée au Ministère de la Privatisation qui, en septembre 2000, fut absorbé par le Ministère des Finances. Enfin, en 2003, une nouvelle liste de privatisations a été adoptée.

Tableau 2.5. : Les privatisations au Maroc, 1993-2002 (nombre d'opérations et montant, mill Dh)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Nombre	12	18	16	8	11	8	3	1	5	3
Mill. DH	2 222,6	3 702,4	1 508,9	2 493,8	6 327,9	531,4	269,6	7,25	23.387,8	575,2

Source : Ministère des Finances et de la Privatisation

Le programme de privatisation a enregistré des performances contrastées. Entre 1993 et 2002, 62 entités (38 sociétés et 24 hôtels) ont été transférées totalement ou partiellement au secteur privé, soit 40,5 milliards d'euros. Cela représente un peu plus de la moitié de ce

qui était prévu au début du processus, et le tout a pris le double du temps initialement accordé. Pour la période 1996-2002, cela représentait à peine 1,3% du PIB marocain. Après une évolution modérément positive entre 1993 et 1997, le processus s'est interrompu de septembre 1998 à mi 1999 avec l'arrivée du gouvernement d'alternance qui désirait réviser la loi. Une fois cette dernière adoptée, la privatisation a été relancée avec l'ouverture de 35% du capital de Maroc Télécom en décembre 2000, acheté par Vivendi pour 2,3 milliards d'Euros. Cette opération est la plus importante réalisée jusqu'à présent et a soulevé une contestation politique et sociale assez considérable. En 2002, le processus s'est interrompu, à cause de la crise de la bourse de Casablanca et de la difficile conjoncture économique internationale.

En ce qui concerne les caractéristiques du processus, sur l'ensemble des privatisations, seul le tiers a été cédé à des acheteurs étrangers, pour un montant représentant 78% du total de la recette, la plupart d'entre eux étant des investisseurs français (59% du total des recettes). Même s'ils sont en tête en nombre d'opérations (60), les investisseurs marocains représentent à peine 18% des recettes obtenues jusqu'à 2002. L'Arabie Saoudite, des consortiums internationaux et le Royaume-Uni les suivent en ordre d'importance. La répartition sectorielle est pratiquement la même que celle des investissements étrangers, étant donné le parallélisme entre les deux processus. Il faut aussi souligner que la privatisation a été l'instrument qui a permis, dans certaines années, comme 2001, de réduire le déficit budgétaire pour lui permettre d'atteindre le niveau convenu avec les institutions financières internationales.

Les perspectives futures restent incertaines du fait de l'impact sur le risque-pays des attentats qui ont eu lieu à Casablanca en mai dernier. Avant ces tragiques événements, certains analystes (EIU, mai 2003) prévoient une augmentation considérable des recettes et des opérations pour atteindre 10 milliards de Dirhams, face aux 621 millions de 2002. Les sociétés candidates sont les suivantes : la privatisation de 80% de la société Régie des Tabacs pour un prix minimum de 6,4 milliards de Dirhams, avec 20% qui resterait en bourse. En dépit de la contestation sociale, une nouvelle participation de 16% à Maroc Télécom, la société d'imprimerie SONIR et une participation minoritaire dans la Banque Centrale Populaire ont été décidées. D'autres sociétés de taille plus petite sont aussi sur la liste, tels que 38% de l'assembleur de voitures SOMACA, quatre plantations de sucre, deux hôtels, une société de construction, deux sociétés textiles et deux autres Banques. Sur le long terme, les plans du gouvernement paraissent inclure de nouvelles entreprises publiques candidates à la privatisation, telles que Royal Air Maroc, la poste (Barid al-Maghrib), la compagnie nationale des chemins de fer (ONCF) et la très déficitaire compagnie de navigation (COMANAV). Par ailleurs, des études de faisabilité sont en train d'être effectuées pour la vente des sept aéroports marocains.

4. DEVELOPPEMENT DES MARCHES, BARRIERES A L'ENTREE ET CONTESTABILITE DES MARCHES

4.1. Une ouverture commerciale encore insuffisante mais supérieure en moyenne aux autres partenaires méditerranéens de l'UE

Les **tarifs douaniers** ont été réduits au cours des dernières années, et cela de deux façons : une diminution des droits d'importation et une réduction du nombre des lignes tarifaires à six (2,5%, 10%, 17,5%, 25%, 35% et 50%). Le tarif le plus élevé pour la plupart des biens est de 35%, mais la dispersion est assez grande, avec des tarifs allant de 2,5% à plus de 300%. Les biens d'équipement, l'outillage et leurs parties bénéficient d'un taux qui peut être de 2,5% ou de 10% dans le cadre de la Charte d'Investissement. Le tarif moyen non pondéré se situe aux alentours de 25% (voir tableau 6), ce qui rend la comparaison favorable avec les pays partenaires méditerranéens : seuls la Jordanie et le Liban ont des tarifs plus faibles, tandis que l'Egypte, la Tunisie et la Libye présentent des tarifs de 10 points supérieurs à ceux du Maroc. Pourtant, la comparaison du Maroc avec les pays du Golfe, de l'Asie du Sud-Est ou de l'Amérique Latine est beaucoup moins favorable, avec des droits d'importations de 20 points supérieurs en moyenne. L'écart type des droits se situait à 13,1 en 1997, au-dessous de la plupart des pays partenaires méditerranéens de l'UE.

Tableau 2.6. : Comparaison de la protection en Méditerranée

	Moyenne simple des tarifs douaniers	Dispersion tarifaire (déviation typique)	Barrières non tarifaires (ratio de fréquence d'usage, %)
Algérie	24,2 (1999)	16,7 (1998)	4,6 (1998)
Egypte	33,8 (1998)	128,6 (1995)	nd
Iran	23 (1998)	nd	nd
Jordanie	16,8 (1997)	nd	nd
Liban	19 (1998)	nd	nd
Libye	34,7 (1996)	nd	nd
Maroc	23,9 (1999)	13,1 (1997)	5,7 (1994)
Tunisie	40,6 (1999)	15,7 (1998)	50,9 (1992)
Asie de l'Est	5,5	nd	nd
Golfe	5,3	nd	nd

Source: Oliva (2000)

Tableau 2.7. : Protection tarifaire et non tarifaire par secteurs au Maroc

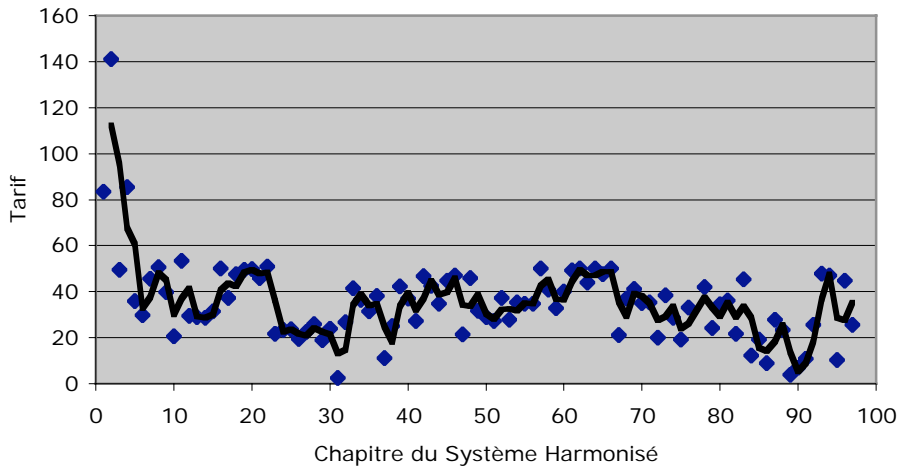
Année	Tarifs douaniers MFN, moyenne simple (%)	Dispersion tarifaire (écart type)	Barrières non tarifaires (ratio de fréquence d'usage, %)
	1997	1997	1994
Animaux vivants et produits	74	12,5	9,3
Produits végétales	28,9	15,4	4,6
Corps gras	95,6	9,6	6,8
Aliments préparés	33,4	11,9	7,3
Minérales	8,4	7,8	3,7
Produits chimiques	12,9	9,4	0,7
Plastiques et caoutchouc	22,7	13,5	1,8
Cuir	24,8	12,4	0,9
Bois et articles	20,9	11,4	0
Pulpe, papier, etc.	27,4	12,4	0
Textile et articles	30,9	10,7	20,3
Chaussures, bonneterie	31,9	3,7	11
Articles de pierre	21,9	10,5	2,1
Pierres précieuses, etc.	16,5	14,4	0,7
Métallurgie de base et produits	17,1	13,7	0,4
Équipement machines	12,3	10,5	1,1
Eq. Transport	14,4	14,6	14,9
Instr. Précision	10,9	11,1	0,2
Armes et munitions	32,3	6,1	0
Autres manufactures	28,1	7,1	0,8
Pièces d'art, etc.	10,6	17,3	0
Total	23,9	13,1	5,7

Source : Oliva (2000)

Les tarifs les plus bas s'appliquent à l'équipement machines, les minéraux, les produits chimiques, les équipements de transport et les appareils de précision. Il s'agit dans tous les cas, de biens qui ne sont pas produits au Maroc et qui sont nécessaires pour l'appareil productif et la mise à niveau des entreprises marocaines. Les produits ayant un niveau de protection élevée sont pour la plupart des produits manufacturés qui font concurrence à la production marocaine, tels que les produits de l'industrie agroalimentaire, les plastiques, les cuirs, articles en bois, papeterie, textiles, chaussures et bonneterie, articles en pierre, produits métalliques et autres manufactures. Les tarifs les plus élevés s'appliquent aux céréales et à la viande, et sont le résultat de la transformation en tarifs des restrictions quantitatives dans le secteur agricole.

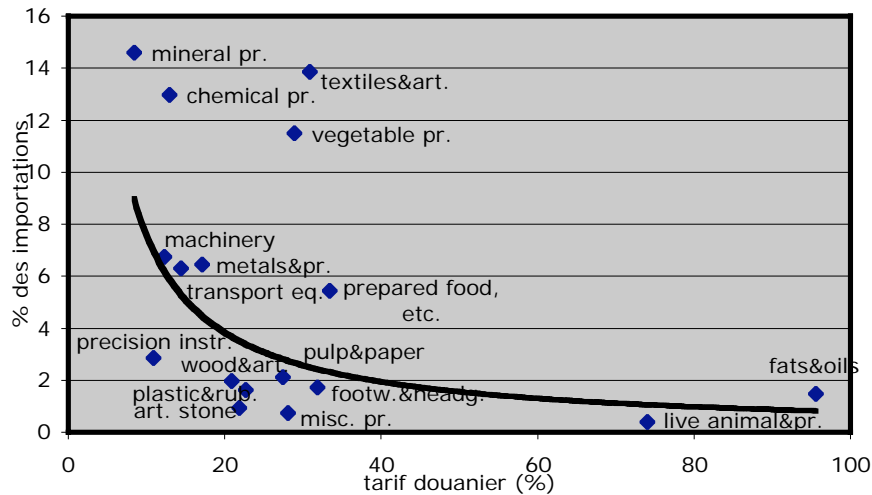
Pour les animaux vivants, on applique des tarifs proches de 300%, voire plus élevés pour la viande. La figure (11) montre la distribution de la protection tarifaire selon le degré d'élaboration, identifié par le chapitre du Système Harmonisé. Il apparaît qu'il existe une plus grande protection pour certains produits agricoles et leurs dérivés (chapters 1-20). Une protection faible est appliquée aux produits chimiques et minéraux (25-40), tandis que les produits intermédiaires (41-59) sont encore protégés, avec des tarifs qui dépassent parfois 40%. Les produits textiles finis (60-67) enregistrent des tarifs encore plus élevés afin de protéger la production nationale, tandis que les produits métalliques, l'outillage, les biens de capital et les biens de consommation ayant une grande valeur ajoutée et qui ne sont pas produits au Maroc (82 et suivants) sont parmi les moins protégés.

Figure 2.11. : Degré d'élaboration et protection tarifaire



Source : voir annexe 3

Figure 2.12. : Protection tarifaire (moyenne simple MFN) et poids dans les importations (2000)

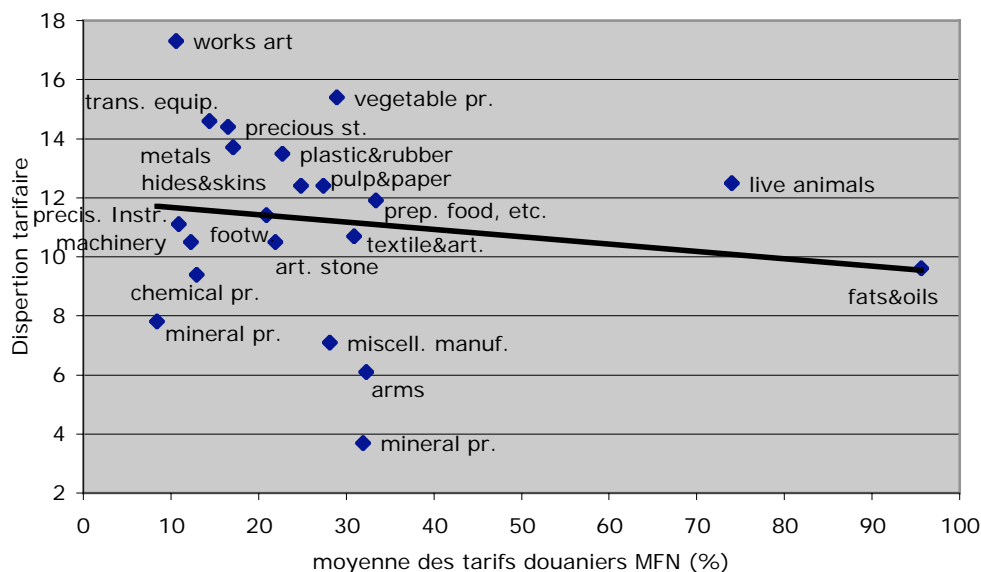


Source : calcul des auteurs à partir des données du CHELEM et Oliva (2000)

En général (figure 12), **sur les produits les plus importés sont appliqués des tarifs plus modérés**, avec les exceptions très importantes que sont les produits textiles, les produits végétaux et les produits de l'industrie agroalimentaire, qui font concurrence à la production marocaine dans des secteurs sensibles. Dans le cas des corps gras (huiles végétales) et des produits animaux, les tarifs atteignent un niveau prohibitif, ce qui empêche *de facto* l'importation de ces produits. Un point important est que la réponse de la demande intérieure face à la diminution des tarifs a été une augmentation sensible des importations, ce qui a compensé la perte de revenu à l'unité importée liée à la diminution des droits de douane. La figure (13) montre une faible relation entre niveau de protection et la dispersion. Les secteurs qui combinent haute protection et dispersion tarifaire sont les animaux vivants,

les produits végétaux et, à un degré moindre, la papeterie, les produits agroalimentaires, le cuir et les plastiques.

Figure 2.13. : Tarif douanier moyen (MFN) et dispersion tarifaire (écart type), 1997

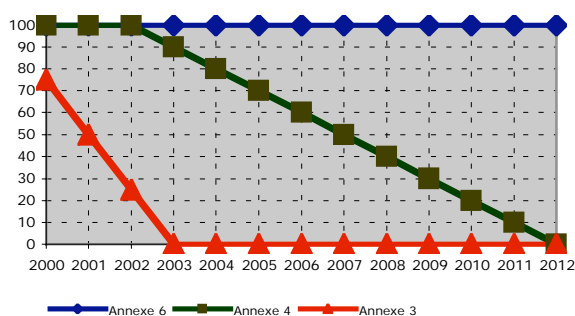


Source : Oliva (2000)

Jusqu'au 1er juillet 2000, aux droits de douane s'ajoutait un **Prélèvement Fiscal à l'Importation** de 15%, mais il a été fusionné avec les droits de douane pour augmenter la transparence du régime d'importation. Il existe encore une **Taxe Parafiscale à l'Importation** de 0,5% sur les marchandises importées, mais elle ne s'applique pas aux importations réalisées sous régimes économiques douaniers spécifiques : les importations de bien de capital ou, en général, les produits nécessaires à la promotion de l'investissement. **Une TVA à quatre taux** de 7%, 10%, 14% et 20% s'applique sur la plupart des biens importés.

Les implications tarifaires de l'Accord d'Association UE-Maroc, entré en vigueur le 1er mars 2000, visant la réalisation d'une zone de libre-échange à l'horizon 2012, imposent aux deux parties de supprimer les droits de douane existants, sauf exceptions, et à ne pas introduire de nouveaux tarifs ou charges équivalentes. Des réductions tarifaires sont prévues sur la plupart de produits, selon des calendriers différents en fonction de la catégorie de produits sauf pour certains produits agricoles et des produits inclus dans l'annexe 6 de l'Accord. Celui-ci prévoit des mesures de sauvegarde en cas de « perturbation sérieuse » de la production des deux parties, qui doivent être discutées au sein du Comité d'Association, avoir une nature temporaire et, dans le cas des produits industriels, satisfaire d'autres conditions plus spécifiques. Les mesures de sauvegarde peuvent consister en une révision exceptionnelle du calendrier de démantèlement pour les industries naissantes, en restructuration ou qui se trouvent en « difficultés majeures » qui sont évaluées selon des critères très précis.

Figure 2.14. : Calendrier de réduction des tarifs après l'Accord d'Association UE-Maroc



Dans le domaine des importations des produits industriels, les tarifs marocains sont supprimés dès l'entrée en vigueur de l'Accord, avec l'exception des produits inclus dans les

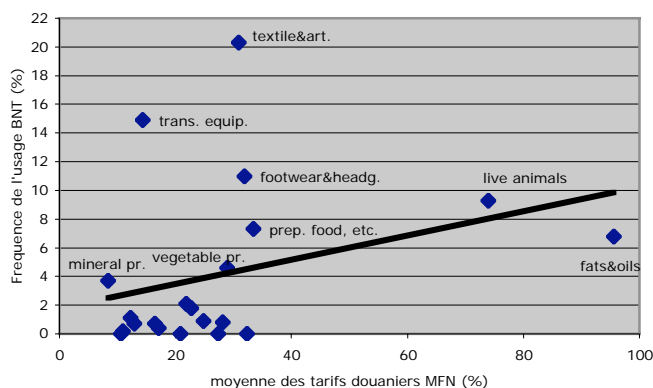
annexes 3, 4 et 6, pour lesquelles la suppression est graduelle à partir des tarifs effectivement appliqués au 1er janvier 1995 (voir figure 14). En fait, l'exonération de droits de douane complète n'a immédiatement concerné que les biens d'équipement, ce qui a eu un impact très réduit, puisque sur ces biens s'appliquaient des tarifs de 2,5% ou ils pouvaient être importés avec des exonérations importantes sous le régime de la Charte de l'investissement. Les produits de l'annexe 3 qui contient des matières premières, pièces de rechange et tous les biens non produits localement, bénéficient d'une baisse de 25% par an pendant les trois années suivantes, dès l'entrée en vigueur de l'Accord. L'impact a été contrôlé, puisque pour les produits intermédiaires utilisés dans la production à l'exportation, les régimes en douane offraient déjà des conditions d'exonération.

Le groupe de produits pour lesquels le démantèlement a été le plus retardé concerne l'annexe 4 où sont regroupés la presque totalité des produits fabriqués au Maroc, notamment, la maroquinerie, la vannerie, la bonneterie, les produits pharmaceutiques et cosmétiques, les vêtements et les voitures. Pour ces produits, l'élimination des tarifs s'étale sur 12 ans, avec un délai de grâce de trois ans, à partir duquel la réduction sera de 10% par an (cette tranche de la réduction tarifaire vient de se mettre en place en 2003). Pour certaines gammes de voitures, il existe un calendrier spécifique. C'est pour ce groupe de produits que le Maroc va connaître le plus de difficultés de mise à niveau des entreprises qui doivent concurrencer la production européenne. L'Accord prévoit aussi **l'élimination sur trois ans des prix de référence** en vigueur en 1995 concernant les produits sensibles inclus dans l'annexe 5 : voitures, pneus, vêtements, fils et tissus, chaussures, céramique, électroménager, et les pièces détachées de voitures et motocycles. Enfin, l'annexe 6 contient les biens usagés et la friperie pour lesquelles le démantèlement sera réexaminé à partir de 2003.

En ce qui concerne **les produits des industries alimentaires**, il existe deux calendriers : un pour les produits dont l'élément industriel relève de l'annexe 3 de l'Accord (maïs doux, amidon, muesli, préparés de farine, semoules, etc.), et un autre pour les produits dont l'élément industriel vient de l'annexe 4 (chocolat, sucreries, pâtes, boulangerie, biscuits, yaourts et autres produits dérivés du lait, etc.). Pour les produits dont l'élément industriel appartient à l'annexe 3, le démantèlement est de 25% par an dès l'entrée en vigueur de l'Accord, tandis que, pour ceux qui relèvent de l'annexe 4, il est de 10% par an à partir de la 4ème année d'application. On voit que, là aussi, la production locale bénéficie d'un étalement du démantèlement.

Les barrières non tarifaires concernent plusieurs mesures. En premier lieu, **le commerce qui se tient sous licence**, commerce qui a diminué fortement et dont l'incidence s'est réduite à moins de 5% des importations. Le principe général appliqué est celui de la libre importation des biens, avec quelques exceptions liées à la dangerosité (les explosifs) ou à la spécificité des filières (certaines pièces détachées d'automobiles). Sur la figure (15) on observe que, en général, les produits les plus protégés par les droits de douanes sont également ceux où la protection non tarifaire est la plus forte. Celle-ci est la plus répandue dans le textile, l'équipement de transport, les chaussures et la bonneterie, les animaux vivants et les aliments préparés.

Figure 2.15. : Protection tarifaire et non tarifaire



Source: Oliva (2000)

Mais la **plupart des contrôles sur les importations** concernent le commerce des produits couverts par les Conventions sur le Commerce International des Espèces en Danger, la Convention de Vienne sur la couche d'ozone, la Convention de Basile sur les Déchets

Dangereux ou les London Guidelines sur le commerce de produits chimiques. Le Ministère de l'Agriculture peut aussi interdire de façon temporaire l'importation de certains produits animaux pour des raisons de protection de la santé des consommateurs, ce qui a été critiqué par les observateurs dans certaines occasions où le motif semblait lié à un protectionniste déguisé. Les produits pouvant être importés librement doivent être couverts par un **Engagement d'Importation** (le cas le plus fréquent) ou par une **Déclaration Préalable à l'Importation** (cas des importations menaçant la production nationale). Cette dernière raison a été invoquée fréquemment sur des produits comme les bananes, les pommes et le lait en poudre.

Ensuite, **les standards et les normes techniques** se basent, au Maroc, sur les standards ISO, dispositif auquel le pays est adhérent, le Codex Alimentarius de la WHO et la FAO pour les produits alimentaires et l'AFNOR (l'Association Française de normalisation). En ce qui concerne les animaux, les standards techniques sont compatibles avec ceux de l'International Office of Epizootic. Des certificats sanitaires sont demandés pour des produits animaux importés servant de consommations intermédiaires, les poulets et les oeufs. L'importation de médicaments doit être précédée d'un enregistrement par la Direction de la Pharmacie, et être approuvée par le Laboratoire National de Contrôle des Médicaments. Selon les autorités et les observateurs, il n'y a pas de différence entre les produits locaux et les produits importés, et il semble qu'il n'y ait pas de composante protectionniste dans l'emploi des normes. Les standards marocains sont obligatoires seulement pour les contrats avec le gouvernement ou les entreprises publiques. Il y a aussi des réglementations sur les étiquettes, l'emballage, la description des biens, leur composition et leur origine.

Enfin, **les arrangements de prix et de commercialisation** sont assez répandus dans les produits subventionnés, les marchés en situation de monopole, les services publics et certains services et biens considérés comme ayant un fort contenu social, tels que l'eau, l'électricité, les assurances obligatoires pour les voitures, les livres d'école, le transport et les produits pharmaceutiques. Dans certains cas, **les prix peuvent être déterminés par les gouverneurs** après consultation avec la Commission Interministérielle en charge de la régulation des prix.

D'autres barrières non tarifaires importantes sont celles qui proviennent les **monopoles d'Etat**. En dépit du processus de privatisation, de libéralisation et de dérégulation entrepris depuis les années 90, il reste quelques activités entièrement détenues par des entreprises publiques. L'ODEP a le monopole de la gestion et des opérations de certains services dans les ports, BURAPRO importe les semences d'huile et le pétrole et les compagnies COMANAV (transports maritimes), ONT (transports routiers), ONCF (chemins de fer) et ONDA (aéroports) ont le monopole dans leurs secteurs d'activité. La Compagnie de Tabacs détient aussi le monopole sur l'achat, la manufacture et la vente du tabac. Cependant, une des priorités du nouveau gouvernement est de libéraliser et privatiser ces secteurs. Une des contraintes la plus fréquemment évoquée par les entrepreneurs est l'obligation d'acheter au Maroc l'assurance pour les transports de biens, même si le transport aérien des marchandises et un petit nombre de produits peuvent être couverts par des compagnies d'assurance non domestiques sous certaines conditions.

Enfin, du côté de **la promotion des exportations**, le Maroc, membre de l'OMC ne peut recourir à des subventions explicites à l'exportation. Cependant, depuis les années 80 ont été mis en place des mécanismes pour promouvoir l'exportation. À l'exception de la production agricole (voir plus bas), les instruments les plus utilisés sont directement liés à la structure tarifaire et aux exportations sous régimes en douane.

D'abord, **la structure des tarifs douaniers**, joue un rôle important avec des tarifs plus bas pour les biens d'équipement et les consommations intermédiaires, ce qui donne une protection effective positive des producteurs (contrairement à ce qu'elle était dans les années 70 où les tarifs sur les biens intermédiaires étaient supérieurs à ceux sur les biens de consommation finale).

Tableau 2.8. : Réexportations en suite d'Admission Temporaire, 2000

Groupements d'utilisation	DH	% des exportations par groupement	% du total des réexportations
Alimentation, boisson et tabac	971409667	5,8	2,7
Produits bruts d'origine animale et végétale	260525914	14,5	0,7
Produits bruts d'origine minérale	151968552	2,6	0,4
Demi-produits	12399878857	72,8	34,5
Produits finis d'équipement agricole	7850739	72,3	0,0
Produits finis d'équipement industriel	2964023808	61,8	8,2
Produits finis de consommation	16414116402	55,2	45,7
Or industriel	33373323	99,9	0,1
Total	35928505303	45,6	100,0

Source : Office des Changes et calculs des auteurs

Mais l'instrument de promotion des exportations spécifique le plus répandu est celui des régimes en douane. Parmi eux, le plus important est celui de l'**admission temporaire**, qui concentrait plus de 28% des importations en 2000, tandis que les réexportations consécutives à l'admission temporaire représentaient plus de 45% des exportations marocaines pour la même année. Ces régimes ont évolué très rapidement (ils ne représentaient que 8% des importations et 12% des exportations en 1980). En 2000, les réexportations consécutives à l'admission temporaire représentaient 73% des exportations de demi-produits, 62% des exportations de produits finis d'équipement et 55% des produits finis de consommation. La plupart de ces réexportations ont lieu dans la même branche. Il s'agit donc d'un commerce intra-branche d'une qualité plus élevée pour le Maroc qui importe les inputs et réexporte les produits finis ou semi-finis.

Le principe des **Zones Franches d'Exportation** a vu le jour en 1995, mais, jusqu'à maintenant, une seule zone a été créée, celle de Tanger qui concentre 109 compagnies qui représentent plus de 1,7 milliards de DH d'investissement et 16.000 emplois. Les opérations de change pour des transactions avec l'étranger sont entièrement libres, et les entrées et sorties des biens sont exemptées de tout impôts sur les importations, les exportations, la production ou la consommation, parmi d'autres incitations de nature fiscale. **Des Zones Industrielles (ZI)** ont été créées selon le Programme des Zones Industrielles de 1970 et sont un instrument de la politique de développement régional. Le nombre actuel de ZI est de 48 et 26 sont sur le point d'être achevées. En dépit de la progression de leur nombre, les ZI rencontrent des difficultés dues au manque de terrains (qui alimente la spéculation foncière) et de services de base.

La transition d'une stratégie de substitution des importations à une stratégie fondée sur la promotion des exportations a quasiment éliminé **les obstacles à l'exportation**, très fréquents avant l'ajustement structurel des années 80. Les taxes à l'exportation ont été supprimées (phosphates), tout comme les '*marketing boards*' qui contrôlaient les exportations agricoles. Seules des mesures indirectes et horizontales qui concernent l'ensemble de l'appareil productif marocain sont encore en vigueur, par exemple les entraves à l'investissement étranger direct, en général, et dans certains secteurs particuliers comme la pêche, l'agriculture et l'artisanat, ou existe un potentiel exportateur très important. Il faut souligner aussi le rôle des monopoles dans des secteurs liés au commerce extérieur, tels que le transport ou l'assurance, qui augmentent les coûts des exportateurs. Enfin, un troisième obstacle est l'obligation de rapatrier les revenus des exportations dans des délais assez courts, avec des exceptions très limitées.

4.2. Une politique commerciale agricole soumise à des contraintes majeures

La politique commerciale agricole marocaine mérite une attention particulière du point de vue de la spécificité des mesures comme de l'importance de ce secteur pour le pays. Le secteur agricole contribue à presque 20% au PIB, à plus de 20% des exportations marocaines, absorbe presque 40% de la population active marocaine et 80% de la main d'oeuvre rurale. Avant l'ajustement structurel, l'Etat intervenait dans le secteur agricole de plusieurs façons. Tout d'abord, il fallait protéger la production interne, notamment des produits continentaux traditionnels, telles que les céréales ou les produits animaux, ou le Maroc ne pouvait pas être compétitif sur les marchés internationaux. Ensuite, il fallait offrir

des prix intéressants aux producteurs locaux, ce qui obligeait à intervenir sur le marché via des contrôles de prix, des subventions aux inputs agricoles et des facilités au niveau des infrastructures (barrages, irrigation, extension agricole, etc.). Parallèlement, il fallait garder les prix des produits de première nécessité, tels que les céréales et autres produits agricoles ou alimentaires, à des niveaux accessibles pour la population. L'ajustement structurel et les négociations lors de l'Uruguay round du GATT ont obligé les autorités marocaines à revoir les politiques agricoles.

Tableau 2.9. : Compromis tarifaires pour les produits tarifés à l'Uruguay Round

Produit	Tarif base (%) (1995)	Tarif final limité (%) (2004)
Blé tendre	190.0	144.0
Blé dur	224.0	170.0
Farine du blé tendre	182.5	139.0
Sucre brut et raffiné	211.0	168.0
Semences d'huile	146.5/192.5	111.0/192.5
Huile végétal brut	283.5	215.0
Huile végétal raffiné	311.0	236.0
Viande bovine	315.0	239.0
Viande de mouton	380.0	289.0
Viande de poulet	132.5	101.0
Lait	115.0	87.0
Lait en poudre	115.0	87.0
Fromage	107.5	82.0

Source : Calendrier du Maroc à l'OMC.

A l'occasion de l'Uruguay round, le Maroc avait limité tous les tarifs sur les produits agricoles. Des équivalents tarifaires ont été établis pour tous les produits soumis à des mesures non tarifaires en douane et dont la plupart faisaient partie des principales importations agricoles marocaines. La tarification a été faite sur la base des différences entre les prix domestiques et internationaux pour la période 1986-1988. Les équivalents tarifaires qui en résultent oscillent entre 107,5% pour le fromage et 380% pour le mouton. Pour le reste des produits agricoles, la tarification n'a pas été adoptée. Mais le Maroc avait offert des tarifs plafond abaissés, la plupart d'entre eux de 45%, la plus haute tranche à l'époque, plus 15% de prélèvement fiscal à l'importation (PFI), aujourd'hui intégré dans les droits de douane. Pour les produits tarifés, les tarifs maximum (plafond) devraient se réduire de 24%, tandis que pour les produits n'ayant pas été tarifés, le droit de douane devrait passer de 45% à 34%, plus 15% de PFI.

Les niveaux de protection assurés par la tarification étaient considérés comme appropriés, mais le gouvernement marocain craignait que le nouveau système, qui permettait la transmission des variations des prix mondiaux, ne déstabilise les prix locaux, avec des conséquences sociales et politiques similaires à celles des révoltes dites du couscous dans les années 80. En conséquence, le gouvernement a décidé de mettre en place en 1996 un système d'importation de céréales qui, tout en respectant les accords tarifaires (les droits appliqués restants au-dessous des tarifs plafonnés), puisse moduler les fluctuations des prix des importations (cette stabilisation des prix se faisait avant les réformes structurelles des années 80 par le commerce d'État). Ce système est similaire à celui de l'UE, avec des prix seuil (*threshold price*) qui déterminent le tarif à payer. Si le prix d'entrée est plus élevé que le prix seuil, un tarif plus bas est appliqué et inversement. Les produits sur lesquels s'appliquent des droits variables à l'importation sont présentés dans l'annexe 4.

Les droits de douane appliqués aux produits agricoles varient entre 2,5% et 215%. Le tarif de 2,5% s'applique surtout à des produits comme le maïs de semence, l'orge, la betterave à sucre, les graines de tournesol et les légumes. Il s'agit de produits qui ne constituent pas une menace pour les producteurs locaux. Les tarifs intermédiaires s'appliquent surtout aux viandes bovines (45%), aux bulbes (35%), aux pommes de terre (25%) et aux préparations alimentaires pour animaux (35%). Les tarifs les plus élevés pénalisent les produits qui peuvent concurrencer les producteurs marocains, comme le blé, le riz, les graisses et les huiles, animales ou végétales. De plus, tous ces produits sont soumis à un contingent tarifaire, mais plusieurs d'entre eux ne s'appliquent pas et les importations sont alors soumises aux tarifs hors quotas, (cf. tableau 10).

A partir du tableau (10), on peut apprécier le niveau actuel de **la protection tarifaire pour les produits importés de l'UE**, (la moyenne de la protection peut-être plus élevée que le maximum MFN pour le lait, les céréales et le sucre, à cause de l'emploi des prix seuil). La

protection la plus élevée porte effectivement sur les céréales et ses préparations, le lait, le beurre et les sucres. Pour les produits non soumis au système de tarification, ni de prix seuil, les tarifs oscillent entre 25%, 35% et 50%, c'est-à-dire, dans la bande la plus haute de la protection douanière au Maroc.

Tableau 2.10. : Protection tarifaire au Maroc des principales exportations agro-alimentaires de l'UE

	Importations 2000 (US\$'000)	Moyenne MFN (%)	Minimum MFN (%)	Maximum MFN (%)
Lait en poudre, m.g. >1,5%	5666	104	115	325
Lait en poudre, m.g. <1,5%	2413	115	115	115
Lait, autres	0	103	115	325
Lait et crème de lait, concentrés, sans sucre	0	115	115	115
Lait et crème de lait, concentrés, autres	23	115	115	115
Beurre	7016	325	325	325
Pâtes à tartiner laitières	7	50	50	50
Autres matières grasses du lait	2640	175	175	175
Pommes de terre de semence	1909	40	40	40
Autres pommes de terre	3	50	50	50
Froment du blé dur	3170	26	25	545
Autres froments de blé	131229	302	25	545
Orge	23304	249	25	37
Farines de froment	18	69	66	73
Huile brute de soja	9941	25	25	25
Huile de soja, autres	0	25	25	25
Sucre brut de canne	14	35	35	35
Sucre brut de betterave	0	35	35	35
Sucres aromatisés	0	49	42	60
Autres sucres	1566	36	25	47
Arachides	115	50	50	50
Autres fruits à coques	26	50	50	50
Ananas en conserve	5	50	50	50
Agrumes en conserve	4	50	50	50
Poires en conserve	41	50	50	50
Abricots en conserve	5	50	50	50
Cerises en conserve	3	50	50	50
Pêches en conserve	0	50	50	50
Fraises en conserve	5	50	50	50
Autres fruits en conserve	16	50	50	50
Mélanges des fruits en conserve	43	50	50	50
Autres mélanges des fruits en conserve	43	50	50	50

Source: Comext et TRAINS

Toujours dans le cadre de l'Uruguay round, le Maroc avait aussi accepté d'introduire **des contingents tarifaires** pour certains produits agricoles représentant moins de 5% de la consommation nationale. Ces contingents tarifaires ont été introduits pour la viande, les aliments à base de semences d'huile et le lait frais, mais ils ne sont pas toujours épuisés à cause du manque de demande locale. En fait, la difficulté vient de ce que les autorités appliquent le tarif hors contingent, tel qu'on le voit dans tableau (10). L'administration des contingents tarifaires est automatique, et suit la méthode 'first-come first-served'. Le Maroc s'était aussi réservé la possibilité d'employer la clause spéciale de sauvegarde de l'Accord Agricole de l'Uruguay, mais jusqu'à présent il n'a pas eu besoin d'utiliser cette mesure de protection additionnelle.

Tableau 2.11. : Limites des contingents tarifaires

Produit	Code SH	Quota (tonnes)	Tarif limité applicable	Tarif appliqué en 2002 ^a (hors quota)	Tarif final limité (hors quota)
Viande Bovine	0201 et 0202	5,000	82.5%	60 et 284%	239%
Viande de Mouton	0204	3,300	82.5%	339%	289%
Viande de Poulet	0207	6,400	62.5%	50% - 128%	34% et 101%
Lait	0401.20	38,600	96.0%	112%	87%
Blé	1001	1,555,340	144.0%	2.5% et 53.5 ^b	34% - 170%
Orge	1003	2,770	113.0%	2.5% et 36.5 ^b	19% et 113%
Mais	1005	204,400	122.0%	2.5 ^b	19 % et 122%
Riz	1006	7,200	177.0%	2.5% et 17.5 ^b	19% - 195%
Sorge	1007	9,230	165.0%	2.5 ^b	34% et 165%
Soja	1201	17,700	111.0%	2.5 ^b	19% et 111%
Grains tournesol	1205	4,400	146.0%	2.5% et 17.5 ^b	34% - 158%
Séances cotton	1207	0	127.0%	2.5% - 157%	34% - 127%
Huile	1507 - 1510 et 1512 - 1518	196,110	215.0%	2.5% - 53.5%	8% - 236%
Sucre	1701	274,340	168.0%	25% - 60 ^b	168%

Source : Trade Policy Review, Kingdom of Morocco, 2003. OMC, Genève.

En fait, les tarifs hors contingent s'appliquent à toutes les importations des produits concernés, tandis que les tarifs prévus dans les contingents ne sont pas appliqués.

En dépit de la **réduction de l'appui à l'agriculture** qui accompagne les réformes structurelles des années 80 et malgré l'élimination des subventions explicites aux inputs et la libéralisation des prix des produits, le Maroc continue d'appuyer le secteur par divers moyens, en particulier le soutien de la production et le stockage des céréales. Les subventions aux investissements pour le développement de systèmes d'irrigation concentrent environ 30% du soutien à l'agriculture et reflètent la stratégie « irrigationniste » adoptée pour faire face aux aléas climatiques, mais également une orientation des incitations en faveur des exportations agricoles de fruits et légumes et d'autres produits pour lesquels le Maroc possède des avantages comparatifs du fait de son climat.

L'Accord d'Association avec l'UE, prévoit une plus grande libéralisation des échanges agricoles. Ceux-ci sont soumis au protocole 3 de l'Accord, qui est assez bref. Ce protocole établit des contingents tarifaires préférentiels pour lesquels le Maroc s'engage à ne pas appliquer un tarif supérieur à celui spécifié dans les Accords. Les produits couverts sont principalement les animaux vivants et les viandes, les céréales, le lait et les produits laitiers, les oléagineux, les huiles végétales et les graisses, produits qui sont les plus protégés. De nouvelles négociations ont été entamées depuis 2001 pour libéraliser davantage les échanges agricoles avec le Maroc en réclamant une plus grande ouverture de la part de l'UE. Cependant, le dossier agricole de l'Accord reste, pour le moment, paralysé.

4.3. Des progrès dans les techniques douanières mais des infrastructures commerciales insuffisantes qui majorent les coûts de transaction

Pour ce qui concerne l'infrastructure du commerce extérieur, le Maroc a adopté depuis des années des mesures tendant à réduire **les coûts de transaction des flux internationaux de biens**.

Le premier échelon a été **la réforme des douanes**, considérée comme cruciale pour augmenter la compétitivité des produits marocains. La réforme a été fondée sur les principes de l'Organisation Mondiale des Douanes, avec l'assistance technique du FMI et d'autres partenaires bilatéraux. Le programme a identifié quatre domaines prioritaires d'intervention : (i) la simplification des procédures et le contrôle sélectif, (ii) l'utilisation intensive des technologies de l'information, (iii) l'amélioration de la gestion des régimes douaniers spéciaux, (iv) l'introduction d'une plus grande transparence. Les résultats ont été très positifs. Une enquête menée par la Banque Mondiale au début de 2001 montrait que 93% des exportateurs et 66% des importateurs avaient peu ou pas de problème avec les procédures douanières. Les délais de dédouanement sont passés de une heure, en janvier 2002, à 39 minutes, en mars 2004, soit mieux qu'en Thaïlande et en Corée du Sud.

Les procédures douanières ont été facilitées grâce à une déclaration simplifiée qui a remplacé la grande quantité de formulaires nécessaires précédemment. Une déclaration résumée a été établie pour plusieurs chapitres tarifaires, des « clearing centers » ont été approuvés dans certaines sociétés pour décongestionner les ports et les aéroports, des contrôles sélectifs et des vérifications post-dédouanement ont été introduits et les pénalités ont été augmentées. **L'informatisation** des procédures de routine a été achevée à la fin de l'année 2000, là également l'extension de certains services aux sociétés a été acceptée. Les « traders » peuvent ainsi obtenir des estimations gratuites des tarifs à payer, surveiller les paiements des tarifs, et obtenir de l'aide. Une des réformes parmi les plus importantes a été celle de **l'amélioration de la gestion des régimes douaniers spéciaux**, qui était très problématique, notamment pour l'admission temporaire. La nouvelle procédure assistée par ordinateur est plus flexible, sûre et transparente. D'autres mesures ont permis de rendre ces régimes plus attractifs, comme l'autorisation de vendre jusqu'à 15% de la production sur le marché domestique ou la simplification du système de garanties.

Même si le processus de simplification des procédures administratives se poursuit, notamment à travers l'informatisation des opérations douanières, le gouvernement marocain est conscient du **déficit du pays en termes d'infrastructures commerciales**. Les plans du gouvernement prévoient d'agir sur des domaines tels que le renforcement des structures de contrôle de la qualité, par l'établissement d'un Institut Marocain de Standardisation, la révision des textes régulant la vente en gros des fruits et légumes, l'amélioration des réseaux de distribution pour la viande et le poisson, l'encouragement de l'innovation et des technologies de l'information, la diversification des moyens de financement pour les exportateurs et le renforcement des structures d'appui aux entreprises (chambres de commerce, services de consulting et ingénierie, associations professionnelles).

L'emploi intensif de l'automatisation et de l'informatisation, la simplification des procédures, et le renforcement du système disciplinaire au sein de l'administration douanière visent à réduire les délais de dédouanement et, en même temps, à **éliminer la corruption en rendant le système plus transparent**. On doit noter que l'évasion en douane concerne surtout les régimes tels que l'admission temporaire, qui a besoin d'un contrôle qui mobilise à la fois des ressources informatiques et humaines importantes. Même si, selon les opérateurs consultés, l'extension de la corruption aux douanes semble avoir été considérablement réduite, on doit rappeler ici que le Maroc est à la 52ème place (sur 102 pays) dans l'Index de Perception de la Corruption de Transparency International.

Du **côté institutionnel**, il faut noter l'activité de la Compagnie Marocaine d'Assurance à l'Exportation (SMAEX), qui offre trois modalités d'assurance : assurance crédit, assurance d'études de marché et assurance d'assistance aux foires. Le Centre Marocain de Promotion des Exportations (CMPE), supervisé par le Ministère de l'Industrie et du Commerce, est chargé de promouvoir et développer les exportations des biens et services. Chaque année, le CMPE conduit des programmes pour encourager la participation aux foires et offre une base de données interactive sur Internet des entreprises exportatrices. Enfin, les exportateurs peuvent bénéficier de comptes en DH convertibles (CCPEX) auprès d'une banque marocaine et déposer jusqu'à 20% des revenus des exportations rapatriées.

Il est important de continuer la réforme des douanes, qui joueront un rôle encore plus important dans l'avenir. La conclusion des différents accords de libre-échange obligera les douanes marocaines à gérer très attentivement les règles d'origine pour assurer que les tarifs payés sont corrects, surveiller la collecte de la TVA (dont 60% provient des importations) et faciliter les procédures aux frontières. **Mais il faut aussi rappeler que d'autres entraves d'ordre infrastructurel persistent** et doivent être corrigées. En premier lieu, ces entraves concernent les monopoles de transport, qui sont en train d'être éliminés de façon sans doute trop graduelle. En second lieu, le déficit en matière d'infrastructures de transport est un domaine particulièrement important qui concerne tous les secteurs. Ici s'ouvrent, au-delà des autoroutes, des possibilités de coopération avec l'UE, pour ce qui est des ports et aéroports, des chemins de fer et du transport routier pour les régions les plus éloignées des réseaux conventionnels. La faible qualité des ZI est un exemple du manque d'infrastructures performantes pour rendre les productions marocaines plus compétitives à l'exportation.

4.4. Trois activités d'accompagnement décisives touchées par des changements fondamentaux : l'électricité, les télécommunications et les services financiers

Au Maroc, l'électricité est générée par l'ONE (Office National d'Electricité) et des concessionnaires privés (LLEC, CED) essentiellement à partir de sources thermales et hydrauliques. Il existe aussi des producteurs indépendants, comme les compagnies minières ou des complexes industriels qui transforment des phosphates et qui génèrent leur propre électricité. Le surplus de cette production peut être offert à l'ONE dans le cadre des accords négociés entre les parties. Une loi permet, en effet, à l'ONE de signer des accords avec des opérateurs privés pour la production d'électricité au-dessus de 10 MW sous concession, mais, dans ce cas, le producteur doit exclusivement s'adresser à l'ONE. Dans ces situations précises, il est nécessaire d'avoir une « invitation à concurrencer » pour soumissionner auprès de l'ONE. Cet organisme maintient le monopole du transport de l'électricité, tandis que la commercialisation est organisée par lui, mais aussi par les autorités municipales/intercommunales ou des administrateurs délégués.

Les tarifs de l'électricité sont examinés et fixés par une commission interministérielle, et sont proportionnels au voltage de l'électricité consommée. Pour la distribution, conformément au système d'administration déléguée en vigueur à Casablanca, Rabat, Tanger et Tétouan, les prix sont fixés par un accord entre les autorités locales et les opérateurs privés. Mais la politique des tarifs électriques reflète aussi des incitations diverses, notamment liées aux intérêts de l'industrie et du monde rural. Ainsi, poursuivant ses efforts pour augmenter la compétitivité de l'industrie marocaine, le secteur industriel a reçu une réduction globale de 20% des coûts d'électricité et les problèmes d'approvisionnement paraissent résorbés, même si pour les PME des problèmes de coupures de courant et de délais dans l'établissement des connexions initiales persistent. En ce qui concerne le milieu rural, en décembre 2002, le ratio d'électrification rurale était seulement de 56%. Pour résoudre ce problème, le Maroc développe depuis 1995 un programme d'électrification rurale (PERG) ayant pour but de distribuer l'électricité à tous les foyers ruraux à l'horizon 2006.

Actuellement, le gouvernement marocain développe un **programme de libéralisation du marché de l'électricité**, qui devrait être mis en œuvre en 2005. La libéralisation se fera sous forme progressive et deux marchés cohabiteront, l'un réglementé et l'autre libre. Les clients éligibles pourront choisir entre les deux marchés en respectant un délai de notification. Le marché libre pourra s'approvisionner auprès du marché réglementé si ce dernier dispose de surcapacités et vice-versa. Ce système pose des difficultés liées à la possibilité de versement de subventions croisées entre les deux marchés, et aux mécanismes de régulation à mettre en place sur le marché libre, deux questions qui n'ont pas encore trouvé de réponse définitive. Il est prévu que l'ONE continue à assurer sa mission de service public et d'opérateur du marché réglementé, tout en intervenant comme opérateur industriel sur le marché libre. Le transport et la distribution sont considérés comme monopoles naturels nationaux et l'ONE deviendra l'opérateur unique pour les deux marchés.

Une séparation entre la production pour le marché réglementé et celle destinée au marché libre est prévue et la demande de ce dernier pourra être satisfaite par les importations. **Ceci ouvrira davantage le marché marocain aux exportations d'électricité**, notamment en provenance de l'Espagne via le détroit de Gibraltar, grâce à la connexion établie il y a quelques années et à une nouvelle connexion en voie d'ouverture. Il reste à observer quelles seront les conditions d'importation d'électricité sur le marché libre. Mais il est prévu que les prix sur le marché libre des importations puissent être bien en dessous des prix actuels et du prix sur le futur marché réglementé. Cela pourrait signifier une réduction additionnelle des coûts énergétiques des entreprises marocaines, augmentant ainsi la compétitivité de ces dernières. Pour que cela puisse s'accomplir concrètement, il est nécessaire de ne pas restreindre exagérément la condition de « client éligible ». En effet, si l'éligibilité n'est accordée qu'aux gros consommateurs d'électricité, les PME risquent une fois de plus de se voir reléguées au dernier rang face à de grandes entreprises plus intensives en capital et moins créatrices d'emplois.

Pour ce qui concerne **les télécommunications**, le Maroc a commencé à libéraliser le marché en 1997. Depuis, le secteur est supervisé par l'Agence Nationale de Régulation des Télécommunications (ANRT), une institution publique responsable également de la surveillance de la libéralisation. La réglementation impose des tarifs plafonds pour les services universels. Même si les prix ne sont pas prohibitifs en comparaison avec d'autres pays de la région, il persiste une discrimination entre particuliers et entreprises, ces dernières supportant des tarifs plus élevés. Les entraves concernent la qualité du service,

notamment les délais importants pour l'installation d'une ligne (5 mois pour l'année 2000), ce qui explique en partie l'essor de la téléphonie cellulaire.

Pour **libéraliser le marché des télécommunications**, un programme (TELECOM I) a été introduit en 1999 avec le support financier de la Banque Mondiale. L'objectif du programme était : (i) d'ouvrir l'offre de services de télécommunications à la concurrence, (ii) de dessiner un nouveau cadre régulateur, (iii) de privatiser Maroc Télécom, (iv) d'étendre les services de télécommunications aux couches les plus défavorisées de la population. Un des résultats du programme a été la concession de la deuxième licence GSM en 1999. Depuis l'ouverture du marché de la téléphonie cellulaire, le nombre de souscripteurs est passé d'un million en juillet 2000 à plus de 5,5 millions à la fin de 2001. Ainsi, entre 1999 et 2001, le nombre de fournisseurs d'accès à Internet est passé de 20 à 1 326, et les prix ont considérablement diminué. Le programme TELECOM II a été adopté en août 2000, et vise à consolider les réformes achevées et dynamiser la poursuite des réformes, comme la privatisation totale de Maroc Télécom, l'introduction de la concurrence dans le domaine des services et des infrastructures et la promotion de l'utilisation des nouvelles technologies de l'information.

Pour ce qui est des **services financiers**, le trait commun aux différentes sous-branches est la concentration des entreprises. Ce secteur est réglementé par un département du Ministère de l'Economie et des Finances. Selon les autorités, les primes sont fixées librement par les compagnies à l'exception de la responsabilité civile pour l'assurance voiture. Celle-ci restera réglementée jusqu'en 2006 sans possibilité de modification. Le cadre réglementaire a été modifié en 2002 avec l'adoption d'un nouveau code des assurances qui étend la réglementation à de nouveaux domaines et précise le contrôle exercé par l'Etat. Le processus d'entrée sur le marché des assurances reste encore restrictif. Les changements dans la composition de l'actionnariat, les ventes de plus de 10% des actions ou des achats qui excèdent 30% du capital doivent d'abord obtenir l'approbation du Ministère des Finances. Les compagnies d'assurance et de réassurance doivent être soumises à la loi marocaine et avoir leurs sièges au Maroc. L'intermédiation peut seulement être pratiquée par des marocains ou par des compagnies installées au Maroc dont au moins 50% du capital appartient à des particuliers ou entités marocains et dont la gestion est assurée par un marocain.

Le **secteur bancaire** a aussi expérimenté un processus de concentration considérable : les trois banques les plus grandes représentent presque 50% des comptes bancaires, et les cinq suivantes 39%. Depuis la promulgation de la loi de 1993, le système bancaire a été libéralisé et renforcé grâce à des exigences plus strictes du régulateur. Le secteur reste la principale source de financement des entreprises, puisque ces dernières en appellent rarement au marché de capitaux. Le taux de bancarisation est réduit (environ 18%) pour les PME qui ont des difficultés pour obtenir des crédits. Les enquêtes révèlent que l'un des problèmes les plus graves pour les PME marocaines est de trouver des financements. En dépit de la libéralisation de ces dernières années, le Maroc ne présente pas encore un degré de « *financial deepening* » satisfaisant. Une large part de la population est exclue du système, comme les particuliers avec de faibles revenus, les paysans ou le secteur informel.

Pour ce qui concerne **l'ouverture du marché financier** aux concurrents étrangers, les établissements de crédit avec des sièges à l'étranger peuvent opérer au Maroc via des agences, des filiales ou des bureaux après approbation du Ministère de l'Economie et des Finances. Au GATS, le Maroc s'est réservé le droit de limiter la participation étrangère dans le capital des grandes institutions financières pour éviter un contrôle total. L'annexe 5 précise de façon plus détaillée les opérations financières sur lesquelles le Maroc s'est engagé au GATS : il apparaît que les concessions dans ce domaine ont été assez limitées, tout comme pour celui des assurances et télécommunications. Pour ces trois secteurs, l'ouverture reste donc timide. Du point de vue de la promotion des exportations, il semble clair que ce sont les entraves à la concurrence étrangère sur l'assurance et les services financiers qui freinent le plus la compétitivité du tissu industriel marocain.

5. UNE POSITION EXTERIEURE DIFFICILE A SOUTENIR

Après avoir enregistré des déséquilibres externes majeurs dans les années 70 et 80, le Maroc **retourne depuis la fin des années 80 à l'équilibre externe** (annexe 2.6.). L'origine du déficit en ressources expérimenté dans les années 70 était une mauvaise gestion macroéconomique des revenus du phosphate, qui avait déclenché au Maroc une dynamique de type syndrome hollandais : réévaluation du Dirham, augmentation des dépenses publiques et de la dette externe, apparition de pressions inflationnistes et, finalement, perte

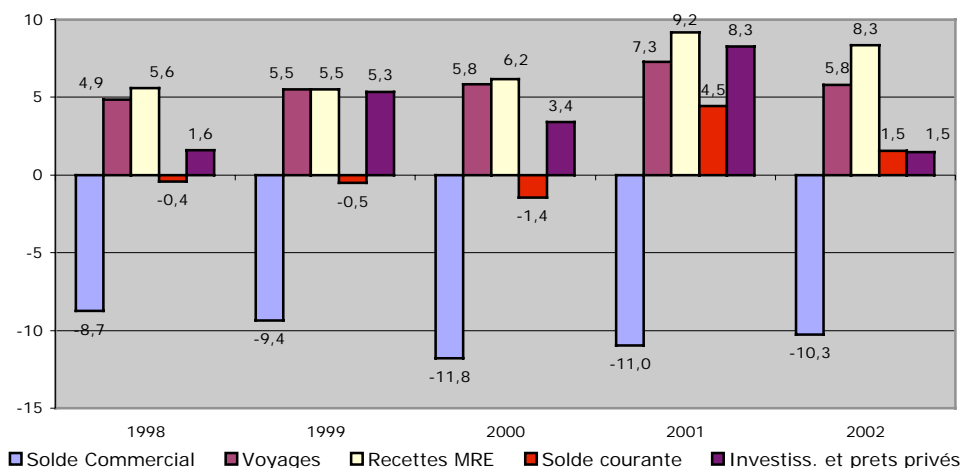
de compétitivité des secteurs des biens commercialisables, tels que l'industrie et l'agriculture qui par ailleurs affrontaient une concurrence forte sur les marchés mondiaux. Le processus d'ajustement structurel a fini par réduire le déficit en ressources après des politiques macroéconomiques restrictives couplées à des réformes microéconomiques et une relative libéralisation de la politique commerciale a contribué à supprimer le biais anti-exportateur.

Cependant, ce retour à l'équilibre reste fragile pour une série de raisons qui imposeront des efforts importants dans le contexte de libéralisation et d'ouverture dans lequel s'est engagé le Maroc. Brièvement évoquées, ces raisons sont les suivantes :

√ En premier lieu, **la balance commerciale**, bien qu'en amélioration par rapport au début des années 80, enregistre encore un déficit structurel proche de 10% du PIB dans les années récentes, avec une forte probabilité de détérioration supplémentaire, consécutive, d'une part, au manque de compétitivité du Maroc face aux nouvelles concurrences (entrée de la Chine dans l'OMC en janvier 2005, élargissement) et, d'autre part, à la longueur de la reprise européenne, principal destinataire des exportations marocaines. Le manque de compétitivité a plusieurs causes désormais bien identifiées (cf. rapports Femise) : (i) des avantages comparatifs essentiellement localisés dans les produits primaires et les activités de main d'œuvre à faible contenu technologique et qualification du travail (cf. annexe 2.7.), (ii) des coûts unitaires du travail en augmentation sensible et peu compétitifs dus à un rapport salaire / productivité trop élevé par rapport aux concurrents, (iii) un taux de change réel qui s'est sensiblement apprécié depuis le début des années 90 (autour de 18%), (iv) une trop faible diversification des exportations, et son corollaire, une forte concentration autour des phosphates, des textiles et des produits agricoles méditerranéens, (v) une orientation des exportations vers des produits confrontés à une demande européenne et mondiale peu dynamique, (vi) un très insuffisant développement des exportations de produits technologiques (ces produits représentent 3,6% des exportations du Maroc, vs. 9,3% en Jordanie, 6,9% en Tunisie, 5,8% en Turquie, cf. Femise 2002), (vii) une fermeture encore importante du marché de l'UE aux exportations de produits agricoles méditerranéens.

Les évolutions récentes révèlent au total une sensible détérioration liée à la fois à un faible développement des exportations (qui dépendent largement de la conjoncture européenne) et à l'augmentation des importations (due pour une grande partie au niveau atteint par le prix du baril de pétrole). En 2003 le déficit commercial s'est accru de 25%, tendance qui, si elle se confirme, constituera une préoccupation majeure pour l'équilibre de la position extérieure.

Figure 2.16. : Échanges extérieurs, 1998-2002 (% du PIB)



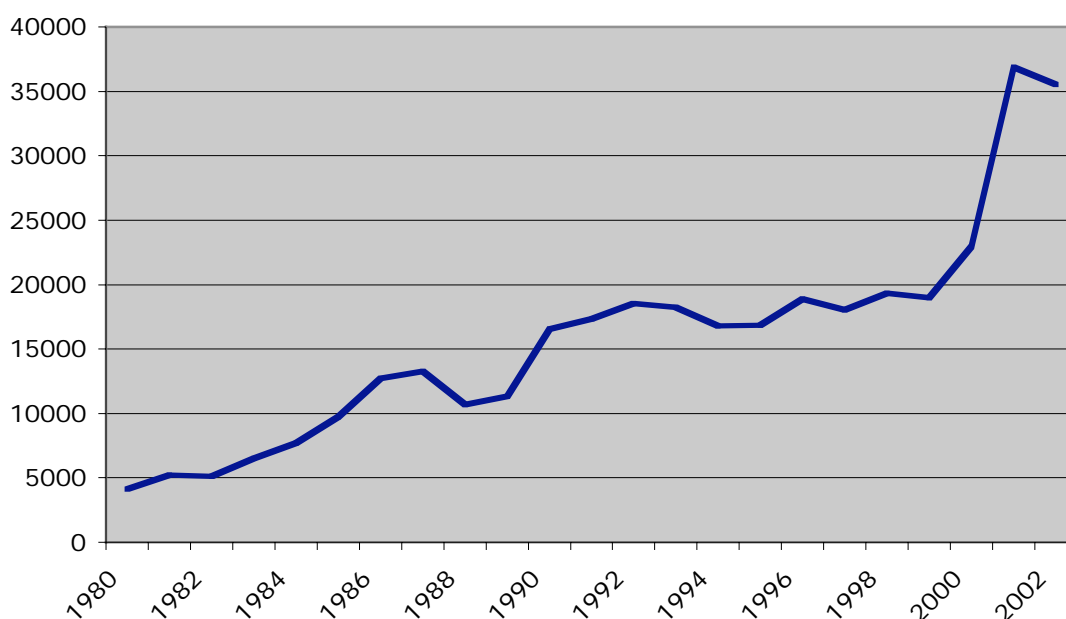
Source: Office des Changes

√ En second lieu, la **balance courante** trouve son équilibre à partir de deux ressources, les transferts des marocains résidents à l'étranger (MRE) et le tourisme, qui sont volatiles et dont la première paraît peu susceptible d'une forte augmentation dans les prochaines années (annexe 2.8.).

Si **l'évolution des recettes des RME a été très positive dans un passé récent** (elle représente presque un montant équivalent au déficit commercial) cela s'explique par deux faits : d'abord, par l'entrée en vigueur de l'Euro, qui a poussé les RME à changer toutes les anciennes devises européennes en Dirhams avant 2002 et à les déposer dans les banques

marocaines, ensuite, par la dévaluation de 5% du Dirham en 2001. A cause de ces deux facteurs, les recettes RME se sont accrues de 60% en 2001, pour atteindre 9,2% du PIB, ont légèrement fléchi en 2002 pour retrouver en 2003 le niveau exceptionnel de 2001 (autour de 39 millions de DH). Les analystes prévoient une diminution accélérée des recettes RME ce qui ne s'est pas produit. Il paraît cependant **difficile de croire que les recettes RME puissent soutenir le rythme de croissance observé dans les dernières années.** Actuellement, plus de deux millions de marocains résident à l'étranger, mais les gouvernements européens doivent faire face à des pressions importantes de la part des opinions publiques pour restreindre l'entrée de nouveaux immigrants, notamment ceux qui viennent des pays arabo-musulmans. Par ailleurs, l'entrée des nouveaux pays de l'Est de l'Europe peut accélérer la dynamique, déjà observée dans les pays d'accueil, de substituer la main d'œuvre des nouveaux Etats membres à la main d'œuvre marocaine. Des pays importants pour les RME marocaines, tels que la France ou la Belgique, ne paraissent pas aujourd'hui des destinations offrant des perspectives favorables, tandis que l'Espagne, le pays européen qui, ces dernières années, a enregistré la croissance la plus forte d'immigrés marocains se montre réticent pour en accueillir davantage.

Figure 2.17. : Recettes RME (millions Dh)



Source : Office des Changes

Les recettes liées au tourisme (recettes voyages) présentent un potentiel plus important à terme et, ce, pour plusieurs raisons : (i) la première est la relativement bonne résistance des recettes touristiques aux événements récents, l'Organisation Mondiale du Tourisme parlant même d'un « mouvement de sympathie » immédiatement après les attentats de Casablanca. Les données les plus récentes semblent confirmer ces prévisions puisque que les recettes se sont maintenues en 2002 et 2003 au niveau de 25 millions de DH et semblent même enregistrer une progression sensible dans les premiers mois de 2004, (ii) la seconde raison est directement liée à ces observations dans la mesure où elle révèle une amélioration des dépenses par touriste grâce à une montée en gamme des capacités d'accueil, (iii) la troisième raison tient à une modification sensible de l'image du pays due pour partie à son ouverture, pour partie aux mesures de sécurité mises en place et saluées par les observateurs et pour partie à l'amélioration de l'accueil.

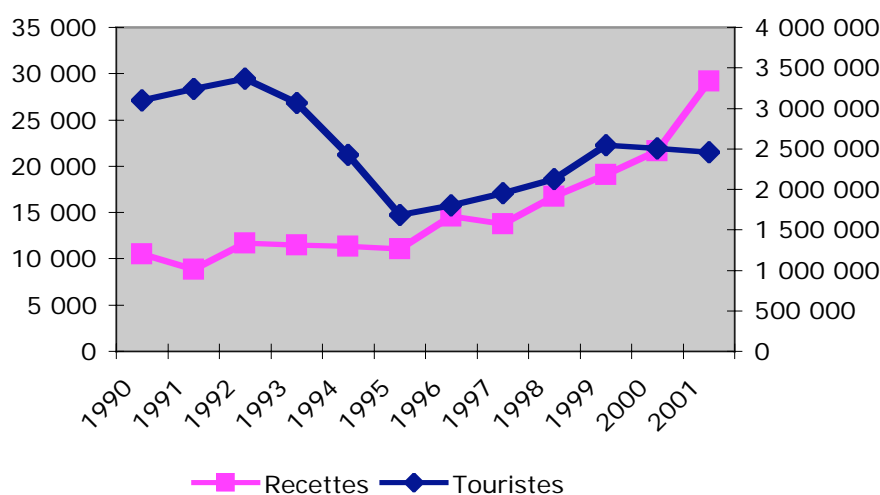
Ce phénomène se manifeste également par l'augmentation des investissements étrangers dans le secteur en 2003 qui, si elle est confirmée, pourrait indiquer que le développement du tourisme va devenir un élément déterminant de la consolidation de l'ouverture extérieure du Maroc.

En définitive, la durabilité de l'équilibre du compte courant semble plus difficile à atteindre à moyen terme que par le passé. Bien qu'en légère diminution, l'excédent s'est maintenu en 2003 (+15 mill DH) mais avec une forte dégradation du déficit commercial (-41 mill DH vs. - 34 mill DH en 2001 et 2002). C'est clairement le principal sujet de préoccupation, les recettes des RME et voyages pouvant difficilement suffire à le combler durablement. Un

scenario a ne pas négliger est celui où une dégradation accélérée de la balance commerciale ne serait plus compensée par les transferts de revenus et le tourisme, ce qui, dans un contexte incertain, freinerait également l'investissement direct étranger et produirait inévitablement une crise de balance des paiements.

Les leviers disponibles pour le gouvernement marocain sont à court terme l'ajustement du DH et à moyen-long terme, une recherche systématique de compétitivité, la consolidation de l'image d'ouverture et la poursuite de la démocratisation, le maintien de l'équilibre social qui sera le meilleur antidote au développement d'un islamisme violent. Rappelons enfin, que les besoins en matière d'équilibre externe coïncideront avec l'entrée en vigueur, cette année même, du démantèlement tarifaire prévu dans les accords Maroc-UE, sans compter sur les futures réductions tarifaires prévues par la ZLC Maroc-Etats-Unis.

Figure 2.18. : Recettes voyages (millions Dh, axe gauche) et nombre de touristes (axe droite)



Source : Office des Changes

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

En matière de protection tarifaire et non tarifaire :

L'action en matière tarifaire doit être poursuivie de façon décidée dans les directions suivantes :

- √ continuer à libéraliser en diminuant le plus possible les tarifs aux niveaux les plus élevés dans les secteurs concurrents des productions nationales. Cette diminution devrait faciliter à terme l'ajustement et une plus grande libéralisation ultérieure,

- √ renforcer la cohérence du processus d'allocation des ressources en remédiant à la trop grande dispersion de la structure tarifaire qui introduit un système d'incitations sans base économique,

- √ rendre effectives les limitations tarifaires (bound tariffs) qui ont été accordées lors de l'Uruguay round (UR) et appliquer strictement les contingents tarifaires à tarifs préférentiels pour ne pas diminuer la marge de négociation,

- √ éviter le plus possible la pratique des droits variables à l'importation, en particulier dans les secteurs où le Maroc ne dispose pas d'avantages comparatifs,

- √ tenir le calendrier de réduction tarifaire vis-à-vis de l'UE et suivre attentivement l'évolution de la mise à niveau en rapport avec la libéralisation des secteurs les plus sensibles.

- √ compléter avec des zones franches autres que celle de Tanger le dynamisme des régimes douaniers qui montre la capacité de concurrence de l'industrie marocaine quand elle n'est pas soumise aux lourdeurs fiscales, tarifaires et administratives,

- √ simplifier encore le dispositif d'octroi des privilèges fiscaux et douaniers prévus dans la Charte de l'investissement,

√ éviter de pénaliser les importations de produits intermédiaires, ce qui pousse les exportateurs désirant les importer à le faire sous des régimes douaniers tel que l'admission temporaire qui est un dispositif difficile à contrôler.

En matière de régionalisme :

√ Les leçons que doit tirer le Maroc sont celles de l'intégration profonde (deep integration) fondée sur l'harmonisation des normes et des standards et l'intégration à travers le commerce intra-branche. L'avancée des rapports Sud-Sud sera un élément déterminant dans l'apparition de rendements croissants dans les activités traditionnelles.

√ Il est nécessaire d'avancer sur un statut d'association avancée avec l'UE, en en précisant le contenu ce qui permettra notamment de faire aboutir le dossier agricole,

En ce qui concerne les infrastructures :

√ En dépit des progrès réalisés dans la modernisation des douanes, il est nécessaire d'améliorer les infrastructures de dédouanement et simplifier davantage les procédures.

√ Il est nécessaire d'accélérer la mise en place d'autres infrastructures, comme des laboratoires, des offices de standards et de normalisation, ainsi que des institutions visant à surveiller et promouvoir la qualité des produits.

√ La question des monopoles sur le transport, les infrastructures portuaires et les assurances doit être posée afin de diminuer les coûts de transactions encore élevés.

√ Malgré les efforts pour éradiquer la corruption, les niveaux des tarifs rendent les activités de contrebande très lucratives. Le système d'admission temporaire est la voie la plus citée par les observateurs pour la contrebande, et celle, bien que petite, opérant entre le Maroc et Ceuta et Melilla présente des coûts importants pour le Maroc.

Concurrence et privatisation :

√ Une attention particulière doit être apportée au lien entre privatisation et politique de concurrence. Les cessions de grandes entreprises en position de monopole doivent s'accompagner d'une ouverture des marchés.

√ Plusieurs secteurs, tels que l'électricité, les télécommunications, les transports, l'assurance et la banque, etc... restent contrôlés par l'Etat et érodent la compétitivité de l'industrie marocaine. Une plus grande libéralisation devrait être envisagée pour ces secteurs.

L'attraction des Investissements :

√ Un pas supplémentaire doit être fait pour renforcer l'attractivité du Maroc pour les investisseurs étrangers. Ce pas doit davantage être basé sur l'élimination des distorsions d'incitations entre les secteurs et le climat des affaires que sur de nouvelles exemptions.

√ Une action particulière doit être portée à la transparence et à la loi (rule of law), à la qualité des institutions, et à la volonté politique d'ouvrir l'ensemble de l'économie à l'investissement étranger.

En ce qui concerne la soutenabilité de l'équilibre extérieur :

√ La libéralisation commerciale va obliger le Maroc à dynamiser et diversifier ses exportations, en les rendant plus compétitives et en cherchant des créneaux sur des productions d'intensité moyenne en capital et dont la demande internationale est en croissance.

√ Le coût unitaire du travail doit être contrôlé par des gains de productivité ce qui suppose l'amélioration des capacités de la main d'œuvre à maîtriser les nouvelles techniques et les démarches qualité.

√ Des mesures incitatives supplémentaires devraient être prises en faveur des RME (traitement fiscal, régime de change) qui sont le principal facteur compensatoire du déficit commercial.

√ La qualité et l'accueil doivent faire l'objet d'une attention soutenue pour augmenter les taux de retours de l'activité touristique.

√ Le taux de change réel doit être étroitement surveillé de façon à éviter une appréciation réelle du DH qui dans le contexte de compétitivité actuel serait extrêmement dommageable pour la balance commerciale.

√ L'économie marocaine n'est pas prête aujourd'hui à adopter un système de taux de change flexible, éventualité qui pourrait être envisagée en fonction de son comportement étant donné les conséquences de la libéralisation plus approfondie.

BIBLIOGRAPHIE

- Achy, Lahcen et Khalid Sekkat (à paraître): «The European Single Currency and MENA's Export to Europe», *Journal of Development Economics*, forthcoming.
- ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (plusieurs années): *Morocco Country Report* et *Morocco Country Profile*. The Economist.
- De Wulf, Luc et Emile Finateau (2002): «Best Practices in Customs Reform: Lessons from Morocco», *PREM Notes*, n° 67, avril, Banque Mondiale.
- Escribano, Gonzalo, ed. (1999): *Economics and Politics of the Euromediterranean Free Trade Area*. Madrid: Centro Español de Relaciones Internacionales.
- Escribano, Gonzalo (1998): "Políticas Comerciales en el Maghreb", dans Lorca, Alejandro et Gonzalo Escribano (1998), pp. 113-140.
- Escribano, Gonzalo and Josep M. Jordán (1999): "Sub-regional Integration in the MENA Region and the Euro-Mediterranean FTA", *Mediterranean Politics*, Vol. 4, No. 2 (summer), pp. 133-148.
- FEMISE (2002): *Rapport FEMISE sur l'Evolution de la Structure des Echanges Commerciaux et des Investissements entre l'UE et ses Partenaires Méditerranéens au Conseil de Ministres du Commerce du Tolède*. Mars.
- Institut de la Méditerranée et CEFI (1999): *L'Euro et la Méditerranée*. Ed. de l'Aube.
- Lorca, Alejandro and Gonzalo Escribano (1998): *Las Economías del Maghreb. Opciones para el siglo XXI*. Madrid: Pirámide
- Lorca, A. et al (2000): *L'Impact de la Libéralisation Commerciale Euro-Méditerranéenne dans les Echanges Agricoles*. Projet Recherche FEMISE-1.
- Mateus, Abel (1988): *A Multisector Framework for Analysis of Stabilization and Structural Adjustment Policies. The Case of Morocco*. World Bank Discussion Paper n° 29.
- MINEFI-DREE (plusieurs années): Fiches de Synthèse sur le Maroc, disponibles sur la web: www.dree.org/maroc.
- Oliva, M. Angels (2000): «Estimation of Trade Protection in MENA Countries», *IMF Working Paper 00/27*. Washington.
- OMC (2003): *Trade Policy Review, Kingdom of Morocco. Report by the Secretariat*. OMC, Genève.
- Reinhart (1995): «Devaluation, Relative Prices, and International Trade : Evidence from Developing Countries», *IMF Staff Papers*, vol. 42, n° 2.
- Royaume du Maroc, Ministère de l'Industrie, Commerce, Energie et Mines, et Banque Mondiale (2002): *Morocco Manufacturing at the Turn of the Century: Results of the Firm Analysis and Competitiveness Survey*. Casablanca et Washington, DC.
- UNCTAD (2003): *Trade and Development Report, 2002*.

ANNEXES

Annexe 2.1.A. : Répartition Géographique des Exportations Marocaines, 1990-2000 (% et millions US\$)

Importateur	1990-2000	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	%											
UE	68,7	3694,7	3723	3932,2	3736	4186,5	5004,6	5171,1	5095,9	5401	5410,6	5339,7
France	32,6	1807,8	1829,7	1892,6	1829,1	2041,4	2485	2465,8	2362,1	2537,9	2531,4	2284,3
UEBL	3,3	204	199,1	176,9	123,4	171,7	199,1	230,2	263,8	356	276	246,6
Allemagne	7,8	480,7	536,3	539,4	507,7	519,4	620,6	592,4	501,1	502,9	508,9	456,9
Italie	5,6	332,6	314,5	351,9	310,9	356,4	407,8	427,5	396,9	356,9	379,7	493,1
Pays-Bas	2,0	90,4	88,5	112,1	122,5	122	157,4	173,6	176,4	148,4	155,5	136
Royaume-Uni	5,8	175,9	155,9	201	274,4	283	375,5	446,7	536,1	574,4	601,9	635,7
Irlande	0,6	28,2	33,8	36,8	26,3	40	61,9	48,7	46,8	36,3	36,1	39,5
Danemark	0,2	16,8	14,7	26,3	13,6	12,7	8,8	6	5	3,4	3,3	2,8
Finlande	0,4	20,2	21,8	29,6	23,6	28,5	26	31	26,1	23,5	23,3	21
Suède	0,4	39,1	42,4	41,3	26,5	34,1	20,6	29	23,4	18,3	15,1	18,5
Autriche	0,4	17,3	23	32	33,4	39,9	4,2	32,6	24,4	28,5	42,3	41,6
Espagne	8,5	414,8	403,4	454,1	405,3	484,7	560,4	601	644,3	723,8	728,2	854,6
Grèce	0,4	26,3	23	14,3	6,8	7,1	18,1	25,4	33	37,9	50,9	53,4
Portugal	0,7	40,6	36,9	23,9	32,5	45,6	59,2	61,2	56,5	52,8	58	55,7
Etats-Unis	3,6	103,6	145,2	170,4	177,4	185,8	226,4	244,6	288,9	338,4	385	409,2
Japon	3,9	197,7	251,2	208,4	225,2	241,4	324,7	355,4	285,6	230,5	278,5	295,4
Turquie	0,8	92,7	74,2	28,1	57	37,2	50,2	78,8	50,6	45,1	42,8	68,8
Israël	0,0	0	0	0	0	0	1,5	1,1	4,6	1,1	1,1	1,7
Afrique du Nord	1,6	109	133,7	151,5	127,5	157,3	109,5	102	58,7	92,4	65,7	66,3
Algérie	0,7	55,7	66,4	86,4	81,3	110	49,1	38,6	5,4	9	6,6	6,7
Tunisie	0,8	51,4	64,2	64,4	44,8	44,1	56,4	57,8	44,8	68,7	48,5	49,4
Egypte	0,1	1,8	3,2	0,8	1,3	3,2	4	5,7	8,5	14,6	10,7	10,2
Golfe	4,8	307,4	341,7	224,7	248,3	214	257,3	235,7	251,4	671,4	396,3	399
Moyen Orient non OPEP	0,3	5,4	9,9	9,8	16,8	18,2	23,7	36,1	19,9	53	31,3	31,5
Monde	100,0	5166	5454,5	5484,8	5318,5	5790,8	6973,8	7207,3	7240,2	8700,4	8128,4	8315,1

Source: CHELEM

Annexe 2.1.B. : Répartition Géographique des Importations Marocaines, 1990-2000
(% et millions US\$)

Exportateur	1990-2000	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
UE	63,4	4582,9	4616,1	4957,5	4813,5	5174,6	6080,6	5815,5	5828,5	6489	6575,4	7006,7
France	26,4	1960	1949,7	2130,4	2014,3	2175,2	2590,3	2394,4	2433,3	2715,6	2660,4	2803,1
UEBL	2,9	229,1	238,5	224,6	187,6	207,8	324	259,2	238,2	317,3	297,1	268,8
Allemagne	7,4	604	597,3	679,6	630,6	763,6	766,7	692,9	617,7	623,9	585,1	658,2
Italie	6,6	469,2	496,5	550,7	560,7	601,5	626	691,4	566,5	632,9	629,4	653,1
Pays-Bas	2,3	164,1	152	157,4	190,3	187,7	248,5	217,1	200,7	230,2	239,3	227,6
Royaume-Uni	4,6	202	269	216,5	252,7	293,6	427,9	439,8	584,3	586,1	569,3	611,6
Irlande	0,4	17,9	29	22,4	15,1	15,1	29,2	23,3	30,8	33,3	62,5	80,3
Danemark	0,4	45	34,3	41,9	32,7	24,3	29,3	21,5	33,9	25	32,2	32,3
Finlande	0,4	27,5	31,7	34,4	21,1	29,5	46,3	34,8	27,2	30,2	48,1	66,6
Suède	1,4	107,6	118,7	115,7	101	93,5	138,3	98	98,7	120,8	132,5	211,2
Autriche	0,2	22,4	21,8	13,9	21,9	18,2	18,9	24,9	19,7	21,8	26,5	20,4
Espagne	9,5	673,5	621,5	703,5	725,2	684,9	741,4	810,4	875,6	1053,7	1176,6	1260,2
Grèce	0,2	8,9	10,1	12,7	10,5	10,1	13,6	12	17,8	17,8	23,8	25,2
Portugal	0,8	51,7	46	53,8	49,8	69,6	80,2	95,8	84,1	80,4	92,6	88,1
Etats-Unis	5,6	484,6	399,7	486,1	598	401,2	514,9	472,1	433,1	551,3	571,1	521,1
Turquie	0,6	24,6	26,7	60,7	22,1	38,7	67,3	52	51,9	99,2	90,4	68,7
Israël	0,0	0	0	0	0	0	6,9	6	5	10,5	7,2	8,4
Japon	1,4	99,3	127,8	111,8	81,9	112,9	102,1	151,9	158,8	137,3	168	130,4
Afrique du Nord	1,7	93,3	111,6	160,5	141,8	151,4	156,4	145,6	156,2	181,2	180,2	225
Algérie	1,1	38,6	52,4	104,2	95,2	110,8	96,9	93,8	106,2	117,5	119,2	155,4
Tunisie	0,4	25,4	31,8	48,1	35,9	28	30,3	39,9	35,8	45,7	43,3	48,4
Egypte	0,2	29,3	27,4	8,2	10,6	12,7	29,2	11,8	14,2	17,9	17,6	21,2
Golfe	9,0	895,3	724,4	942,1	734,6	729,2	709,9	672	680,6	888,3	858,7	993,6
Moyen Orient non OPEP	0,3	5,8	17,4	15,1	13,9	25,2	50	29,7	34,6	45,2	43,7	50,5
Monde	100,0	7426	7200,5	7906,8	7393	7850	9379	9059	9132,9	10546,1	10527,5	11339,4

Source: CHELEM

Annexe 2.2. : Avantage Comparatif du Maroc pour les 220 produits les plus dynamiques sur le marché international, et source des avantages

	Product group	ACR 97-2001	Source AC
1	776 - VALVES/TRANSISTORS/ETC	27,2113666	e
2	752 - COMPUTER EQUIPMENT	62,5268847	e
3	759 - OFFICE EQUIP PARTS/ACCS.	87,8403399	e
4	871 - OPTICAL INSTRUMENTS NES	-100	e
5	553 - PERFUME/TOILET/COSMETICS	-66,2560262	e
8	893 - ARTICLES NES OF PLASTICS	-84,1231377	d
9	771 - ELECT POWER TRANSM EQUIP	-29,8280701	d
10	898 - MUSICAL INSTRUMS/RECORDS	-76,6538665	f
11	612 - LEATHER MANUFACTURES	-59,2704974	b
12	111 - BEVERAGE NON-ALCOHOL NES	-36,2307828	b
13	872 - MEDICAL/ETC INSTRUMENTS	-52,7137955	e
14	773 - ELECTRICAL DISTRIB EQUIP	18,5813202	d
15	764 - TELECOMMS EQUIPMENT NES	-62,4633958	e
16	844 - WOMEN/GIRL WEAR KNIT/CRO	40,6261283	b
17	048 - CEREAL ETC FLOUR/STARCH	95,6357628	a
18	655 - KNIT/CROCHET FABRICS	-87,8699303	b
19	541 - PHARMACEUT EXC MEDICAMNT	-89,8950985	e
20	778 - ELECTRICAL EQUIPMENT NES	-92,2934159	d
21	873 - METERS AND COUNTERS NES	-23,8347304	e
22	514 - NITROGEN FUNCTION COMPS	13,8290754	e
23	098 - EDIBLE PRODUCTS N.E.S.	-22,9816876	a
24	772 - ELECTRIC CIRCUIT EQUIPMT	-50,523732	d
25	783 - ROAD MOTOR VEHICLES NES	-46,0355556	d
26	821 - FURNITURE/STUFF FURNISHG	-49,3389767	b
27	062 - SUGAR CONFECTIONERY	-28,5332163	a
28	592 - STARCHES/GLUES/ETC.	61,6192173	e
29	761 - TELEVISION RECEIVERS	-100	e
30	812 - SANITARY/PLUMB/HEAT FIXT	66,0410976	c
31	122 - TOBACCO, MANUFACTURED	56,055453	a
32	679 - IRON/STEEL PIPE/TUBE/ETC	-77,8924532	c
33	073 - CHOCOLATE/COCOA PREPS	37,0091392	a
34	629 - ARTICLES OF RUBBER NES	75,752875	d
35	843 - MEN/BOY WEAR KNIT/CROCH	48,130355	b
36	533 - PIGMENTS/PAINTS/VARNISH	-89,1863195	e
37	635 - WOOD MANUFACTURES N.E.S.	-17,0348023	b
38	846 - CLOTHING ACCESSORIES	30,3093057	b
39	657 - SPECIAL YARNS/FABRICS	-93,7076455	b
40	664 - GLASS	-16,3312632	b
41	583 - MONOFILAMENT RODS/STICKS	8,20733969	e
42	895 - OFFICE/STATIONERY SUPPLY	-49,4090769	f
43	642 - CUT PAPER/BOARD/ARTICLES	-62,6766653	b
44	621 - MATERIALS OF RUBBER	75,4235652	d
45	845 - ARTICLES OF APPAREL NES	74,024998	b
46	899 - MISC MANUF ARTICLES NES	-73,7870117	f
47	743 - FANS/FILTERS/GAS PUMPS	-92,7739639	d
48	672 - PRIMARY/PRODS IRON/STEEL	-100	c
49	774 - MEDICAL ETC EL DIAG EQUI	63,2959342	d
50	842 - WOMEN/GIRL CLOTHING WVEN	57,9322891	b
51	633 - CORK MANUFACTURES	-79,175129	b

52	714 - ENGINES NON-ELECTRIC NES	-91,1265069	d
53	726 - PRINTING INDUSTRY MACHNY	70,9617927	d
54	551 - ESSENT.OIL/PERFUME/FLAVR	0,5477652	e
55	554 - SOAPS/CLEANSERS/POLISHES	-63,2494737	e
56	611 - LEATHER	-22,4597437	b
57	749 - NON-ELEC PARTS/ACC MACHN	48,2375114	d
59	728 - SPECIAL INDUST MACHN NES	-63,9401014	d
60	781 - PASSENGER CARS ETC	15,6412414	d
61	515 - ORGANO-INORGANIC COMPNDS	-20,0216231	e
62	582 - PLASTIC SHEETS/FILM/ETC	-87,4230618	e
63	699 - BASE METAL MANUFAC NES	-73,602789	c
64	598 - MISC CHEMICAL PRODS NES	13,3764554	e
65	694 - NAILS/SCREWS/NUTS/BOLTS	95,6794213	c
66	658 - MADE-UP TEXTILE ARTICLES	60,579845	b
67	036 - CRUSTACEANS MOLLUSCS ETC	75,6346931	a
68	894 - BABY CARR/TOY/GAME/SPORT	-47,2823005	b
69	716 - ROTATING ELECTR PLANT	-55,0476519	d
70	775 - DOMESTIC EQUIPMENT	50,5377699	d
72	034 - FISH,LIVE/FRSH/CHLD/FROZ	91,957131	a
73	831 - TRUNKS AND CASES	62,68804	b
74	713 - INTERNAL COMBUST ENGINES	-82,873293	d
75	741 - INDUST HEAT/COOL EQUIPMT	-63,8063736	d
76	656 - TULLE/LACE/EMBR/TRIM ETC	-71,0535152	b
77	531 - SYNTH ORG COLOUR AGENTS	91,1242624	e
78	744 - MECHANICAL HANDLING EQUI	38,3855403	d
79	792 - AIRCRAFT/SPACECRAFT/ETC	-52,5973626	e
80	784 - MOTOR VEH PARTS/ACCESS	-58,6806688	d
81	269 - WORN CLOTHING ETC	62,6360529	a
82	874 - MEASURE/CONTROL APP NES	-9,38796671	e
83	684 - ALUMINIUM	-86,6835027	a
84	037 - FISH/SHELLFISH,PREP/PRES	34,2232922	a
85	742 - PUMPS FOR LIQUIDS	50,6466972	d
86	663 - MINERAL MANUFACTURES NES	7,06311477	b
87	848 - HEADGEAR/NON-TEXT CLOTHG	30,1640568	b
88	897 - JEWELLERY	-8,04459403	f
89	641 - PAPER/PAPERBOARD	-91,2153965	b
90	725 - PAPER INDUSTRY MACHINERY	76,4080879	d
91	892 - PRINTED MATTER	-88,1371746	f
92	653 - MAN-MADE WOVEN FABRICS	-70,3148353	b
93	634 - VENEER/PLYWOOD/ETC	23,9424649	b
94	513 - CARBOXYLIC ACID COMPOUND	-100	e
95	516 - OTHER ORGANIC COMPOUNDS	59,6852667	e
96	273 - STONE/SAND/GRAVEL	29,8877549	a
97	112 - ALCOHOLIC BEVERAGES	-36,001206	a
98	785 - MOTORCYCLES/CYCLES/ETC	94,1839597	c
99	512 - ALCOHOLS/PHENOLS/DERIVS	-28,0217884	e
100	665 - GLASSWARE	-64,4231253	b
101	054 - VEGETABLES,FRSH/CHLD/FRZ	68,1060716	a
102	091 - MARGARINE/SHORTENING	-0,46962796	a
103	625 - RUBBER TYRES/TREADS	-19,010369	d
104	786 - TRAILERS/CARAVANS/ETC	48,4254251	c
105	884 - OPTICAL FIBRES	-20,9355011	e

106	292 - CRUDE VEG MATERIALS NES	30,9881277	a
107	692 - METAL STORE/TRANSPNT CONT	-77,8745502	c
108	737 - METALWORKING MACHINE NES	65,7742504	d
109	431 - ANIMAL/VEG OILS PROCES'D	87,4315222	a
110	058 - FRUIT PRESVD/FRUIT PREPS	85,6229321	a
111	851 - FOOTWEAR	68,1172368	b
112	654 - WOVEN TEXTILE FABRIC NES	-87,8776838	b
113	682 - COPPER	44,0302881	a
114	667 - PEARLS/PRECIOUS STONES	-100	b
115	532 - DYEING/TANNING EXTRACTS	-100	e
116	652 - COTTON FABRICS, WOVEN	-91,0177713	b
117	695 - HAND/MACHINE TOOLS	86,6524578	c
118	689 - MISC NON-FERR BASE METAL	-61,0075579	a
120	282 - FERROUS WASTE/SCRAP	21,0520795	a
121	727 - FOOD PROCESSING MACHINES	55,2470687	d
123	024 - CHEESE AND CURD	44,8134897	a
124	762 - RADIO BROADCAST RECEIVER	-100	e
125	291 - CRUDE ANIMAL MTERIAL NES	9,23201012	a
126	745 - NON-ELECTR MACHINES NES	-20,0598829	d
127	662 - CLAY/REFRACTORY MATERIAL	-73,7751162	b
128	022 - MILK PR EXC BUTTR/CHEESE	-100	a
129	696 - CUTLERY	85,3977191	c
130	882 - PHOTOGRAPHIC SUPPLIES	-69,4352363	e
131	057 - FRUIT/NUTS, FRESH/DRIED	89,9577246	a
132	011 - BEEF, FRESH/CHILLD/FROZN	60,8784776	a
134	248 - WOOD SIMPLY WORKED	-1,25219691	a
136	674 - ROLLED PLATED M-STEEL	-33,3797131	c
137	661 - LIME/CEMENT/CONSTR MAT'L	-20,9419079	b
138	686 - ZINC	86,4071136	a
139	697 - BASE METAL H'HOLD EQUIPM	-38,242113	c
140	683 - NICKEL	-100	a
141	288 - NF BASE METAL WASTE NES	-64,8701343	a
142	791 - RAILWAY VEHICLES/EQUIPMT	-21,8372478	c
143	885 - WATCHES AND CLOCKS	-18,6506682	e
144	724 - TEXTILE/LEATHER MACHINRY	-61,4778492	d
145	651 - TEXTILE YARN	-75,5650124	b
146	666 - POTTERY	-27,2654066	b
147	523 - METAL SALTS OF INORG ACD	50,2829154	e
148	659 - FLOOR COVERINGS ETC.	17,8229245	b
149	677 - IRON/STEEL RAILWAY MATL	26,0385027	c
150	591 - HOUSEHOLD/GARDEN CHEMCAL	-57,7702376	e
151	763 - SOUND/TV RECORDERS ETC	66,0137558	e
152	671 - PIG IRON ETC FERRO ALLOY	-60,1176998	c
153	896 - ART/COLLECTIONS/ANTIQUES	-38,4709627	f
154	522 - ELEMENTS/OXIDES/HAL SALT	73,9945105	e
156	244 - CORK NATURAL/RAW/WASTE	100	a
157	782 - GOODS/SERVICE VEHICLES	-1,75869884	d
158	751 - OFFICE MACHINES	73,7316277	e
159	693 - WIRE PROD EXC INS ELECTR	73,6337677	c
160	056 - VEG ROOT/TUBER PREP/PRES	92,193301	a
161	081 - ANIMAL FEED EX UNML CER.	-77,2803842	a
162	267 - MAN-MADE FIBRES NES/WAST	-42,0563408	a
163	721 - AGRIC MACHINE EX TRACTR	62,1403441	d

164	718 - POWER GENERATING EQU NES	-22,9721258	d
165	572 - STYRENE PRIMARY POLYMERS	-100	e
166	562 - MANUFACTURED FERTILIZERS	65,0389784	e
167	793 - SHIPS/BOATS/ETC	-38,5072453	c
168	035 - FISH,DRIED/SALTED/SMOKED	-62,9867914	a
169	673 - FLAT ROLLED IRON/ST PROD	9,20303254	c
170	251 - PULP AND WASTE PAPER	39,4432299	a
171	075 - SPICES	-3,27677292	a
172	001 - LIVE ANIMALS EXCEPT FISH	49,3211598	a
173	676 - IRON/STEEL BARS/RODS/ETC	28,1908093	c
174	246 - WOOD CHIPS/WASTE	-100	a
176	263 - COTTON	11,7430794	a
177	266 - SYNTHETIC SPINNING FIBRE	-9,94129037	a
178	211 - HIDE/SKIN (EX FUR) RAW	37,8879258	a
179	042 - RICE	-100	a
180	511 - HYDROCARBONS/DERIVATIVES	-100	e
181	712 - STEAM/VAPOUR TURBINES	-100	d
182	277 - NATURAL ABRASIVES N.E.S.	-100	a
183	247 - WOOD IN ROUGH/SQUARED	18,3234729	a
184	711 - STEAM GENERATING BOILERS	10,2295919	d
185	278 - OTHER CRUDE MINERALS	32,2516212	a
186	287 - BASE METAL ORE/CONC NES	83,6606926	a
187	691 - IRON/STL/ALUM STRUCTURES	22,8875883	c
188	223 - OIL SEEDS-NOT SOFT OIL	96,2602156	a
189	047 - CEREAL MEAL/FLOUR N.E.S	-100	a
190	025 - EGGS, ALBUMIN	-100	a
191	046 - FLOUR/MEAL WHEAT/MESLIN	-80,9109766	a
192	723 - CIVIL ENGINEERING PLANT	-23,3432983	d
193	121 - TOBACCO, RAW AND WASTES	-100	a
194	012 - MEAT NES,FRESH/CHLD/FROZ	18,513645	a
195	678 - IRON/STEEL WIRE	90,2158185	c
196	722 - TRACTORS	40,87987	d
197	222 - OIL SEEDS ETC - SOFT OIL	-100	a
199	074 - TEA AND MATE	-42,7219913	a
200	061 - SUGAR/MOLLASSES/HONEY	-94,6293793	a
201	685 - LEAD	17,4374443	a
202	072 - COCOA	-100	a
203	281 - IRON ORE/CONCENTRATES	-100	a
206	681 - SILVER/PLATINUM ETC	-75,9355399	a
207	265 - VEG TEXT FIBRE EX COT/JU	-100	a
208	232 - RUBBER SYNTH/WASTE/ETC	-100	a
209	524 - OTHER INORGANIC CHEMICAL	53,692157	e
210	023 - BUTTER AND CHEESE	-100	a
211	071 - COFFEE/COFFEE SUBSTITUTE	-42,2264526	a
212	411 - ANIMAL OIL/FAT	-22,1032336	a
213	041 - WHEAT/MESLIN	-97,45472	a
214	044 - MAIZE EXCEPT SWEET CORN.	-100	a
215	268 - WOOL/ANIMAL HAIR	0,95373749	a
216	613 - FURSKINS TANNED/DRESSED	-100	b
217	043 - BARLEY GRAIN	-74,8171244	a
219	045 - CEREAL GRAINS NES	-100	a

Source: UNCTAD (2003)

Notes: sources des avantages comparatifs, A: possession des produits primaires, B: intensité du travail et des ressources, C: main d'oeuvre et technologie de bas niveau, D: main d'oeuvre et technologies d'un niveau moyen, E: main d'oeuvre et technologies de haut niveau, F: non assignés.

**Annexe 2.3. : Statistiques des tarifs MFN selon la branche d'activité
(classification ISIC), 2002**

ISIC Code	Description	Number of lines	Rate applied (2002)			Imports 2001
			Simple average	Range	Standard deviation	
	Total	16,676	33.4	0-339	24.7	11,036.7
1	Agriculture, hunting, forestry and fishing	827	39.9	2.5-339	38.5	1,056.0
111	Agricultural and livestock production	556	42.4	2.5-339	45.8	1,017.3
12	Forestry and logging	161	26.8	2.5-50	8.7	36.6
121	Forestry	78	28.8	2.5-50	12.0	1.7
122	Logging	83	24.8	10-25	1.6	35.0
130	Fishing	110	46.8	2.5-50	9.4	2.1
1301	Sea fishing	88	47.0	2.5-50	9.6	2.1
1302	Fishing activities not elsewhere classified	22	46.1	25-50	8.9	0.0
2	Mining and quarrying	188	22.1	0-50	10.7	1,594.8
210	Coal mining	4	17.5	7.5-17.5	0.0	161.2
220	Crude petroleum and natural gas production	7	19.6	7.5-32.5	5.7	1,302.3
230	Metal ore mining	25	17.5	7.5-17.5	0.0	6.0
2301	Iron ore mining	2	17.5	7.5-17.5	0.0	0.0
2302	Mining of ores other than iron ore	23	17.5	7.5-17.5	0.0	6.0
290	Other mining	152	23.1	0-50	11.6	125.3
2901	Quarrying of stone for construction, clay and sand	62	25.4	10-50	11.3	13.6
2902	Mining of chemical and fertilizer minerals	35	16.1	0-25	10.9	106.1
2903	Extraction of salt	5	50.0	50	0.0	0.6
2909	Mining of other minerals not elsewhere classified	50	22.5	2.5-50	7.4	5.0
3	Manufacturing (including food products, beverages and tobacco) (excluding food, beverages and tobacco)	15,660	33.2	2.5- 339	23.8	8,353.9
		13,933	30.4	2.5-50	17.2	7,694.8
31	Manufacture of food products, beverages and tobacco	1,727	55.8	2.5-339	46.6	659.1
311	Manufacture of food products	1,431	58.4	2.5-339	50.6	521.7
3111	Slaughter of cattle; production, processing and preserving of meat	252	93.3	2.5-339	103.5	9.4
3112	Manufacture of dairy products	147	82.8	17.5-112	38.2	90.1
3113	Processing and preservation of fruit and vegetables	390	48.1	2.5-53.5	7.1	36.0
3114	Processing and preservation of fish, crustaceans, etc.	203	49.1	17.5-50	5.0	6.1
3115	Manufacture of fats of vegetable or animal origin	146	35.7	2.5-127.5	23.7	172.4
3116	Manufacture of grain mill products	169	49.5	2.5-105	20.2	19.3
3117	Manufacture of bakery products	41	51.2	50-53.5	1.7	5.3
3118	Manufacture of sugar	44	36.6	2.5-60	15.2	173.1
3119	Manufacture of cocoa, chocolate and sugar confectionery	39	49.4	2.5-53.5	3.3	10.0
312	Manufacture of other food and animal feeds	192	41.0	2.5-72.5	13.0	73.2

ISIC Code	Description	Number of lines	Rate applied (2002)			Imports 2001
			Simple average	Range	Standard deviation	
3121	Manufacture of food not elsewhere classified	172	42.7	2.5-72.5	11.2	68.5
3122	Manufacture of prepared animal feeds	20	26.6	2.5-53.5	18.0	4.7
313	Manufacture of beverages	93	50.2	40-53.5	3.1	13.7
3131	Distilling, rectifying and blending of spirits	36	50.0	50	0.0	7.5
3132	Manufacture of wines and non-malted alcoholic beverages	38	52.1	50-53.5	1.7	2.9
3133	Manufacture of beer and malt	8	43.8	40-50	5.2	2.0
3134	Manufacture of health drinks and aerated waters	11	49.1	40-50	3.0	1.3
3140	Tobacco industry	11	25.0	25	0.0	50.6
32	Manufacture of textiles, wearing apparel and leather	3,624	39.7	2.5-50	9.7	1,777.4
321	Manufacture of textiles	2,973	38.0	2.5-50	9.6	1,543.1
3211	Spinning, weaving and finishing of textiles	2,168	35.8	2.5-50	8.3	1,150.8
3212	Manufacture of made-up articles, except apparel	227	45.6	2.5-50	9.9	15.3
3213	Manufacture of knitted or crocheted articles	336	46.5	17.5-50	5.7	284.5
3214	Manufacture of carpets and rugs	46	50.0	50	0.0	1.2
3215	Manufacture of cordage, rope, twine and netting	26	39.0	2.5-50	20.4	18.3
3219	Manufacture of textile articles not elsewhere classified	170	35.3	2.5-50	11.8	73.0
322	Manufacture of wearing apparel	363	49.7	10-50	3.6	124.4
323	Manufacture of leather	192	42.9	2.5-50	7.2	76.2
3231	Tanning and dressing of leather	114	39.5	25-40	2.3	68.8
3232	Preparation and dyeing of furs	22	50.0	50	0.0	0.3
3233	Manufacture of leather articles, except footwear	56	46.9	2.5-50	10.4	7.0
324	Manufacture of footwear	96	50.0	50	0.0	33.8
33	Manufacture of wood and wood products, including furniture	453	40.2	2.5-50	11.0	169.3
331	Manufacture of wood and wood products, except furniture	387	38.6	2.5-50	10.9	137.3
3311	Sawmilling and planing of wood	258	35.3	17.5-50	10.5	134.0
3312	Manufacture of wooden containers, etc.	51	45.6	32.5-50	6.4	1.5
3319	Manufacture of products of wood or cork	78	45.0	2.5-50	9.5	1.9
332	Manufacture of furniture and fixtures, except primarily of metal	66	49.3	2.5-50	5.8	32.0
34	Manufacture of paper and paper products, printing and publishing	531	41.6	2.5-50	13.3	228.7
341	Manufacture of paper and paper products	458	42.6	2.5-50	12.4	167.1
3411	Manufacture of pulp, paper and paperboard	283	41.1	2.5-50	12.5	106.7
3412	Manufacture of containers and boxes of paper and paperboard	24	47.6	2.5-50	9.8	11.5
3419	Manufacture of articles in pulp, paper and paperboard not elsewhere classified	151	44.5	2.5-50	12.0	49.0
342	Printing, publishing and allied industries	73	35.4	2.5-50	17.1	61.6

ISIC Code	Description	Number of lines	Rate applied (2002)			Imports 2001
			Simple average	Range	Standard deviation	
35	Manufacture of chemicals and chemical, petroleum, coal, rubber and plastic products	3,217	28.3	2.5-50	16.2	1,758.7
351	Manufacture of industrial chemicals	2,027	27.6	2.5-50	15.6	824.4
3511	Manufacture of basic chemicals, except fertilizer	1,177	21.8	2.5-50	10.4	342.5
3512	Manufacture of fertilizers and pesticides	84	12.4	2.5-50	17.7	126.7
3513	Manufacture of artificial resins, plastic and man-made fibres	766	38.2	2.5-50	16.1	355.2
352	Manufacture of other chemical products including pharmaceuticals	831	24.8	2.5-50	15.9	326.7
3521	Manufacture of paints, varnishes and lacquers	35	40.3	10-50	15.7	31.7
3522	Manufacture of pharmaceuticals and drugs	271	19.2	2.5-40	7.8	171.6
3523	Manufacture of soap and cleaning products, perfumes, etc.	72	44.2	10-50	11.1	46.3
3529	Manufacture of chemical products not elsewhere classified	453	23.9	2.5-50	17.2	77.1
353	Petroleum refineries	46	26.8	2.5-50	11.8	442.2
354	Manufacture of miscellaneous products of petroleum and coal	32	24.7	17.5-50	8.3	7.3
355	Manufacture of rubber products	230	44.1	2.5-50	12.7	67.6
3551	Manufacture of tyres and tubes	41	46.7	10-50	9.1	31.2
3559	Manufacture of rubber articles not elsewhere classified	189	43.6	2.5-50	13.2	36.4
356	Manufacture of [plastic/rubber?] articles not elsewhere classified	51	45.6	2.5-50	12.9	90.5
36	Manufacture of non-metallic mineral products, except products of petroleum and coal	501	36.7	2.5-50	13.9	101.2
361	Manufacture of pottery, china and earthenware	43	40.9	2.5-50	15.5	11.6
362	Manufacture of glass and glass products	241	35.9	2.5-50	13.9	44.4
369	Manufacture of other non-metallic mineral products	217	36.8	2.5-50	13.5	45.3
3691	Manufacture of ceramic construction materials	65	40.4	2.5-50	13.3	22.4
3692	Manufacture of cement, lime and plaster	10	28.8	25-32.5	4.0	6.8
3699	Manufacture of non-metallic mineral products not elsewhere classified	142	35.7	2.5-50	13.6	16.1
37	Manufacture of basic metals	1,354	24.4	2.5-50	11.6	493.4
371	Casting of iron and steel	769	22.7	2.5-50	10.2	351.7
372	Casting of non-ferrous metals	585	26.7	2.5-50	12.8	141.7
38	Manufacture of fabricated metal products, machinery and equipment	3,688	20.9	2.5-50	19.9	3,011.2
381	Manufacture of fabricated metal products	596	38.8	2.5-50	18.2	170.4
3811	Manufacture of cutlery, hand tools, etc.	168	32.8	2.5-50	21.2	40.9
3812	Manufacture of furniture and fixtures principally of metal	36	44.4	10-50	14.0	13.5
3813	Manufacture of construction	66	36.9	2.5-50	20.3	41.8

ISIC Code	Description	Number of lines	Rate applied (2002)			Imports 2001
			Simple average	Range	Standard deviation	
3819	components in metal Manufacture of metal articles not elsewhere classified	326	41.6	2.5-50	15.5	74.2
382	Manufacture of machinery, except electrical machinery and computers	1,155	12.1	2.5-50	16.7	1,023.5
3821	Manufacture of engines and turbines	17	7.8	2.5-32.5	9.8	11.0
3822	Manufacture of agricultural machinery and equipment	83	14.0	2.5-50	16.5	26.0
3823	Manufacture of machinery for working wood and metal	219	2.7	2.5-10	1.1	92.6
3824	Manufacture of machinery and equipment specially for industry	265	8.1	2.5-50	12.5	311.6
3825	Manufacture of office, accounting and computing machinery	98	10.4	2.5-50	14.8	182.6
3829	Machinery and equipment, except electrical machinery, not elsewhere classified	473	18.9	2.5-50	20.0	399.8
383	Manufacture of electrical machinery	841	23.0	2.5-50	19.5	1,072.8
3831	Manufacture of industrial electrical machinery and apparatus	195	19.6	2.5-50	19.1	147.1
3832	Manufacture of radio, television and telecommunications equipment	321	11.3	2.5-50	11.5	739.3
3833	Manufacture of domestic appliances	36	15.1	2.5-50	15.0	12.4
3839	Manufacture of electrical appliances and supplies not elsewhere classified	289	39.4	2.5-50	15.7	174.0
384	Manufacture of transport equipment	631	25.6	2.5-50	17.6	604.6
3841	Building and repair of ships and boats	30	4.8	2.5-32.5	6.0	23.1
3842	Manufacture of railway and tramway locomotives and rolling stock	68	9.0	2.5-40	13.8	4.6
3843	Manufacture of automobiles	405	28.3	2.5-50	15.3	540.8
3844	Manufacture of motorcycles and cycles	71	38.8	2.5-50	17.3	11.6
3845	Manufacture of aircraft and spacecraft	47	17.9	2.5-50	15.9	23.0
3849	Manufacture of transport equipment not elsewhere classified	10	35.5	2.5-50	20.2	1.5
385	Manufacture of medical and surgical equipment	465	9.7	2.5-50	11.9	140.0
3851	Manufacture of medical and surgical equipment not elsewhere classified	240	10.0	2.5-50	14.6	96.2
3852	Manufacture of photographic and optical goods	130	8.2	2.5-50	9.4	32.6
3853	Manufacture of clocks and watches	95	10.9	2.5-40	6.0	11.2
39	Other manufacturing industries	565	35.1	2.5-50	18.2	154.9
3901	Manufacture of jewellery and works of precious metal, fine jewellery	77	43.1	2.5-50	14.1	2.1
3902	Manufacture of musical instruments	28	25.7	10-50	19.9	0.6
3903	Manufacture of sports and athletics articles	46	19.9	2.5-50	18.1	9.7
3909	Manufacturing industries not elsewhere classified	414	35.9	2.5-50	17.6	142.5

Source: Trade Policy Review, Kingdom of Morocco, 2003. OMC, Genève.

Annexe 2.4. : Droits Variables, 2002

HS Code	Rate applicable
1001109000 -Durum wheat other than seed for sowing	21% or where the declared value is less than DH 2,700/tonne, an additional import duty of 93% is applied to the difference between the threshold fixed (DH 2,700/tonne) and the value declared
1001090910 -Common wheat other than seed for sowing	33.5% or where the declared value is less than DH 2,000/tonne, an additional import duty of 103.5% is applied to the difference between the threshold fixed (DH 2,000/tonne) and the value declared
1001909090 -Meslin other than seed for sowing	33.5% or where the declared value is less than DH 2,000/tonne, an additional import duty of 103.5% is applied to the difference between the threshold fixed (DH 2,000/tonne) and the value declared
1003009010 Barley for brewing	30% on the part of the declared value of DH 700/tonne or less, the part exceeding DH 700/tonne is subject to an import duty of 16%
1003009090 Barley other than seed for sowing or for brewing	30% on the part of the declared value of DH 700/tonne or less, the part exceeding DH 700/tonne is subject to an import duty of 16%
1005900000 Maize other than seed for sowing	17.5% or where the declared value is less than DH 1,464/tonne, an additional import duty of 57% is applied to the difference between the threshold fixed (DH 1,464/tonne) and the value declared
1006109010 Rice in the husk other than seed for sowing, round with 90% at least of grains of a length not exceeding 5.2 mm and a length/width ration not exceeding 2: 1	140% on the part of the declared value of DH 3,000/tonne or less, the part exceeding DH 3,000/tonne is subject to an import duty of 16%is subject to an import duty of 16%
1006109090 Rice in the husk other than seed for sowing, other	140% on the part of the declared value of DH 3,000/tonne or less, the part exceeding DH 3,000/tonne is subject to an import duty of 16%
1006209010 Husked rice other than seed for sowing, round with at least 90% of grains of a length not exceeding 5.2 mm and a length/width ratio not exceeding 2: 1	140% on the part of the declared value of DH 3,000/tonne or less, the part exceeding DH 3,000/tonne is subject to an import duty of 16%
1006209090 Husked rice other than seed for sowing, other	140% on the part of the declared value of DH 3,000/tonne or less, the part exceeding DH 3,000/tonne is subject to an import duty of 16%
1006301000 Semi-milled or wholly milled rice other than seed for sowing, round with at least 90% of grains of a length not exceeding 5.2 mm and a length/width ratio not exceeding 2: 1	140% on the part of the declared value of DH 3,000/tonne or less, the part exceeding DH 3,000/tonne is subject to an import duty of 16%
1006309000 Semi-milled or wholly milled rice other than seed for sowing, other	172% on the part of the declared value of DH 4,020/tonne or less, the part exceeding DH 4,020/tonne is subject to an import duty of 16%
1006400000 Broken rice	140% on the part of the declared value of DH 3,000/tonne or less, the part exceeding DH 3,000/tonne is subject to an import duty of 16%
1007009000 Grain sorghum other than seed for sowing	25% on the part of the declared value of DH 800/tonne or less, the part exceeding DH 800/tonne is subject to an import duty of 16%
1201008900 Soyabeans, whether or not broken, other than seed for sowing, except beans imported by crushers	22.5% or where the declared value is less than DH 2,900/tonne, an additional import duty of 100% is applied to the difference between the threshold fixed (DH 2,900/tonne) and the value declared
1205002900 Rape-seed, whether or not broken, other than seed for sowing, except seed imported by crushers	37% or where the declared value is less than DH 3,300/tonne, an additional import duty of 122% is applied to the difference between the threshold fixed (DH 3,300/tonne) and the value declared
1205008900 Colza seed, whether or not broken, other than seed for sowing, except seed imported by crushers	37% or where the declared value is less than DH 3,300/tonne, an additional import duty of 122% is applied to the difference between the threshold fixed

HS Code		Rate applicable
		(DH 3,300/tonne) and the value declared
1206008900	Sunflower seed, whether or not broken, other than seed for sowing, except seed imported by crushers	32% or where the declared value is less than DH 3,500/tonne, an additional import duty of 118% is applied to the difference between the threshold fixed (DH 3,500/tonne) and the value declared
1701110010	Raw sugar cane, not containing added flavouring or colouring matter, for refining	35% or where the declared value is less than DH 3,500/tonne, an additional import duty of 123% is applied to the difference between the threshold fixed (DH 3,500/tonne) and the value declared
1701110090	Raw sugar cane, not containing added flavouring or colouring matter, not for refining	35% or where the declared value is less than DH 3,500/tonne, an additional import duty of 123% is applied to the difference between the threshold fixed (DH 3,500/tonne) and the value declared
1701120010	Raw sugar beet, not containing added flavouring or colouring matter, for refining	35% or where the declared value is less than DH 3,500/tonne, an additional import duty of 123% is applied to the difference between the threshold fixed (DH 3,500/tonne) and the value declared
1701120090	Raw sugar cane, not containing added flavouring or colouring matter, not for refining	35% or where the declared value is less than DH 3,500/tonne, an additional import duty of 123% is applied to the difference between the threshold fixed (DH 3,500/tonne) and the value declared
1701911011	Other granulated sugar, in packages of a net weight not exceeding 50 kg., made of raw sugar	42% or where the declared value is less than DH 4,050/tonne, an additional import duty of 124% is applied to the difference between the threshold fixed (DH 4,050/tonne) and the value declared
1701911012	Other granulated sugar, in packages of a net weight not exceeding 50 kg., made of refined sugar	42% or where the declared value is less than DH 4,050/tonne, an additional import duty of 124% is applied to the difference between the threshold fixed (DH 4,050/tonne) and the value declared
1701911019	Other granulated sugar, in packages of a net weight not exceeding 50 kg., made of chemically pure sucrose	42% or where the declared value is less than DH 4,050/tonne, an additional import duty of 124% is applied to the difference between the threshold fixed (DH 4,050/tonne) and the value declared
1701911091	Other granulated sugar, in packages of a net weight of 50 kg. or more, made of raw sugar	42% or where the declared value is less than DH 4,050/tonne, an additional import duty of 124% is applied to the difference between the threshold fixed (DH 4,050/tonne) and the value declared
1701911092	Other granulated sugar, in packages of a net weight of 50 kg. or more, made of refined sugar	42% or where the declared value is less than DH 4,050/tonne, an additional import duty of 124% is applied to the difference between the threshold fixed (DH 4,050/tonne) and the value declared
1701911099	Other granulated sugar, in packages of a net weight of 50 kg. or more, made of chemically pure sucrose	42% or where the declared value is less than DH 4,050/tonne, an additional import duty of 129% is applied to the difference between the threshold fixed (DH 4,050/tonne) and the value declared
1701912011	Other sugar in lumps, in packages of a net weight not exceeding 50 kg., made of raw sugar	47% or where the declared value is less than DH 4,450/tonne, an additional import duty of 129% is applied to the difference between the threshold fixed (DH 4,450/tonne) and the value declared
1701912012	Other sugar in lumps, in packages of a net weight not exceeding 50 kg., made of refined sugar	47% or where the declared value is less than DH 4,450/tonne, an additional import duty of 129% is applied to the difference between the threshold fixed (DH 4,450/tonne) and the value declared
1701912019	Other sugar in lumps, in packages of a net weight not exceeding 50 kg., made of chemically pure sucrose	47% or where the declared value is less than DH 4,450/tonne, an additional import duty of 129% is applied to the difference between the threshold fixed (DH 4,450/tonne) and the value declared
1701912091	Other sugar in lumps, in packages of a net weight of 50 kg. or more, made of raw sugar	47% or where the declared value is less than DH 4,450/tonne, an additional import duty of 129% is applied to the difference between the threshold fixed (DH 4,450/tonne) and the value declared
1701912092	Other sugar in lumps, in packages of a net weight of 50 kg. or more, made of refined sugar	47% or where the declared value is less than DH 4,450/tonne, an additional import duty of 129% is applied to the difference between the threshold fixed

HS Code		Rate applicable
1701912099	Other sugar in lumps, in packages of a net weight of 50 kg. or more, made of chemically pure sucrose	(DH 4,450/tonne) and the value declared 47% or where the declared value is less than DH 4,450/tonne, an additional import duty of 129% is applied to the difference between the threshold fixed (DH 4,450/tonne) and the value declared
1701999110	Other granulated sugar, sugar candy	42% or where the declared value is less than DH 4,050/tonne, an additional import duty of 124% is applied to the difference between the threshold fixed (DH 4,050/tonne) and the value declared
1701999191	Other granulated sugar, other than sugar candy, in packages of a net weight not exceeding 50 kg.	42% or where the declared value is less than DH 4,050/tonne, an additional import duty of 124% is applied to the difference between the threshold fixed (DH 4,050/tonne) and the value declared
1701999199	Other granulated sugar, other than sugar candy, in packages of a net weight not exceeding 50 kg.	42% or where the declared value is less than DH 4,050/tonne, an additional import duty of 124% is applied to the difference between the threshold fixed (DH 4,050/tonne) and the value declared
1701999210	Other sugar in lumps, sugar candy	47% or where the declared value is less than DH 4,450/tonne, an additional import duty of 129% is applied to the difference between the threshold fixed (DH 4,450/tonne) and the value declared
1701999291	Other sugar in lumps, other than sugar candy, in packages of a net weight of 50 kg. or more	47% or where the declared value is less than DH 4,450/tonne, an additional import duty of 129% is applied to the difference between the threshold fixed (DH 4,450/tonne) and the value declared
1701999299	Other sugar in lumps, other than sugar candy, in packages of a net weight of 50 kg. or more	47% or where the declared value is less than DH 4,450/tonne, an additional import duty of 129% is applied to the difference between the threshold fixed (DH 4,450/tonne) and the value declared

Source : Trade Policy Review, Kingdom of Morocco, 2003. OMC, Genève.

Annexe 2.5. : Engagements sectoriels du Maroc au GATS

Sector or subsector	Mode of supply			
	Transboundary supply	Consumption abroad	Commercial presence	Presence of natural persons
	Market access/National treatment			
A. <i>Professional services</i>				
Accounting, auditing and bookkeeping	NB/NB	NB/NB	OP/N	OP/NB
F. <i>Other business services</i>				
Management consulting services	NB/NB	NB/NB	N/N	NBex/NB
Placement and supply serv. of personnel	NB/NB	NB/NB	N/N	NBex/NB
B. <i>Computer and related services</i>	NB/NB	NB/NB	N/N	NBex/NB
2. Communication services				
C. <i>Telecommunication services^a</i>				
Value-added services (excl. Ph. and telex)	N/N	N/N	OP/N	NBex/NB
Electronic mail services	N/N	N/N	OP/N	NBex/NB
Telephone answering services	N/N	N/N	OP/N	NBex/NB
Direct permanent information search services and database servers	N/N	N/N	OP/N	NBex/NB
Electronic data exchange services	N/N	N/N	OP/N	NBex/NB
Improved value added fax services, including registration, retransmission and registration and search	N/N	N/N	OP/N	NBex/NB
Point-to-point telephone services	OP/N	N/N	OP/NBex	NB/NBex
Telex services	OP/N	N/N	OP/NBex	NB/NBex
Integrated service data network (ISDN)	OP/N	N/N	OP/NBex	NB/NBex
Packet-switched data transmission services	OP/N	N/N	OP/NB	NBex/NBex
Frame relaying services	OP/N	N/N	OP/NB	NBex/NBex
Mobile telephone services	OP/N	N/N	OP/N	NBex/NBex
Paging services	OP/N	N/N	OP/N	NBex/NBex
PCS systems	OP/N	N/N	OP/N	NBex/NBex
Mobile data transmission services	OP/N	N/N	OP/N	NBex/NBex
Private leased circuit services	OP/N	OP/N	N/NB	NBex/NBex
3. Construction & related engineering ser.	NB/NB	NB/NB	OP/N	NBex/NB
6. Environmental services	NB/N	NB/N	N/N	NBex/N
7. Financial services				
B. <i>Banking and other financial services excluding insurance</i>				
Acceptance of deposits and other repayable funds from the public	NB/N	NB/N	Nex/N	NBex/N
Lending to finance investment in Morocco	N/N	NB/N	Nex/N	NBex/N
Lending to finance commercial transactions in Morocco	N/N	NB/N	Nex/N	NBex/N
Other lending, including consumer credit and credit cards	NB/N	NB/N	Nex/N	NBex/N
Financial leasing	NB/N	NB/N	Nex/N	NBex/N
All payment and money transmission services, incl. credit, payment and similar cards, travellers' cheques and cheques	NB/N	NB/N	Nex/N	NBex/N
Guarantees and commitments	N/N	NB/N	Nex/N	NBex/N
Trading for account for customers	N/N	NB/N	Nex/N	NBex/N
Negotiable securities	OP/N	NB/N	N/N	NBex/N
Gold	/N	NB/N	N/N	NBex/N
Participation in issues of all kinds of securities, including underwriting and placement as agent and provision of services related to such issues	NB/N	NB/N	N/N	NBex/N
Provision and transfer of financial information, and financial data processing and related software	N/N	N/N	N/N	NBex/N
A. <i>Insurance and reinsurance services</i>				
Insurance (all branches)	NB/N	NB/N	OP/N	NBex/N
Reinsurance (all branches)	OP/N	OP/N	N/N	NBex/N
9. Tourism and travel-related services				
A. <i>Hotels and restaurants</i>				

Sector or subsector	Mode of supply			
	Transbounda ry supply	Consumption abroad	Commercial presence	Presence of natural persons
	Market access/National treatment			
Lodging establishments:				
Hotels	N/N	N/N	N/N	NBex/NB
Motels	N/N	N/N	N/N	NBex/NB
Holiday villages	N/N	N/N	N/N	NBex/NB
Pensions	N/N	N/N	N/N	NBex/NB
Restaurants	NB/NB	N/N	N/N	NBex/NB
B. <i>Travel agencies and tour operators</i>	OP/N	N/N	OP/N	NBex/NB
C. <i>Tourist guide services</i>	NB/NB	N/N	OP/NB	NBex/NB
D. <i>Other</i>	NB/NB	N/N	N/N	NBex/NB
11. Transport services				
C. <i>Air transport services</i>				
airlines				
Repair and maintenance – scheduled	N/N	N/N	NB/NB	NBex/NB
Repair and maintenance – general aviation	N/N	N/N	N/N	NBex/NB
Sale and marketing, including market surveys, advertising and distribution	N/N	N/N	N/N	NBex/NB
Computerized reservations services	N/N	N/N	N/N	NBex/NB
F. <i>Road transport services</i>				
International road transport of passengers	NB/NB	N/N	OP/N	NBex/NB
Transport of goods	NB/NB	N/NB	OP/N	NBex/NB
Other transport of passengers (tourists)	NB/NB	N/NB	OP/N	NBex/NB

a *The last ten entries do not cover the broadcasting of radio or television programmes to the general public.*

* *An asterisk (*) means that the section is "part of"*

N *None: Morocco has agreed not to impose any restrictions on this item.*

Nex *None, except for contrary provisions under horizontal commitments made by Morocco.*

NB *Not bound: Morocco has not undertaken any commitment on this item.*

NBex *Not bound, except for contrary provisions under horizontal commitments made by*

Morocco.

OP *Other provisions apply.*

Source: *Trade Policy Review, Kingdom of Morocco, 2003. OMC, Genève.*

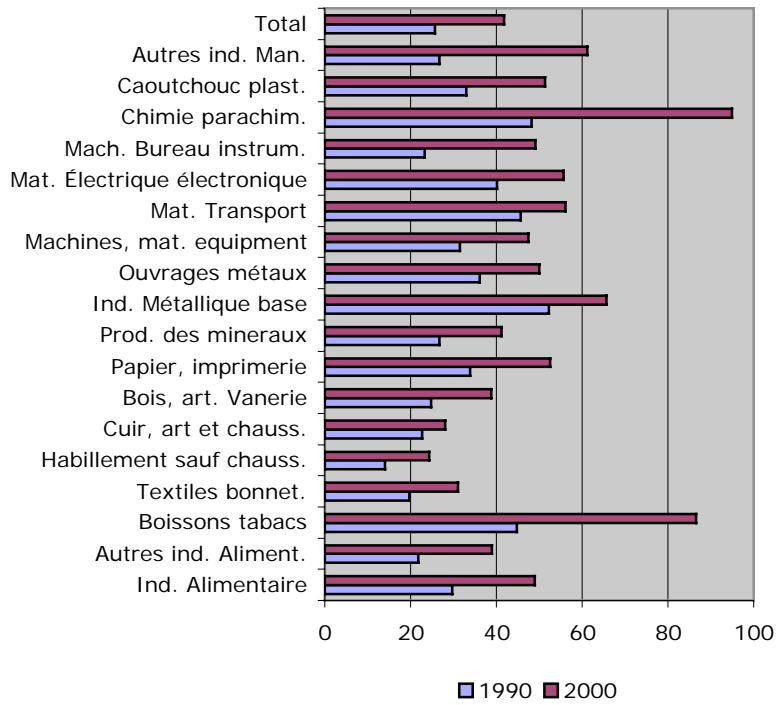
Annexe 2.6. : Echanges Extérieurs, 1998-2002 (million Dirhams et %)

	ANNEES					ANNEES				
	1998	1999	2000	2001	2002*	1998	1999	2000	2001	2002*
BALANCE COMMERCIALE (million Dh)						%	%	%	%	%
IMPORTATIONS CAF	98675,5	105931	122526,8	124717,8	129345,9	28,7	30,7	33,0	31,0	30,4
Dont pétrole	5411,5	8941,3	14710,2	14488,4	12918,7	1,6	2,6	4,0	3,6	3,0
EXPORTATIONS FOB	68607,5	73616,7	78826,7	80666,7	85652,7	19,9	21,3	21,2	20,1	20,1
Phosphates et dérivés	12572,9	13346	12924,2	13237,5	13907,5	3,7	3,9	3,5	3,3	3,3
SOLDE	-30068	-32314,3	-43700,1	-44051,1	-43693,2	-8,7	-9,4	-11,8	-11,0	-10,3
RECETTES VOYAGES	16754,4	19112,1	21666,4	29195,8	24701,9	4,9	5,5	5,8	7,3	5,8
RECETTES M.R.E	19310,9	19001,5	22961,6	36858,1	35513	5,6	5,5	6,2	9,2	8,3
INVESTISSEMENTS ET PRETS PRIVES ETRANGERS	5433,3	18459,5	12639,9	33259,9	6206,1	1,6	5,3	3,4	8,3	1,5

Source : Office des Changes

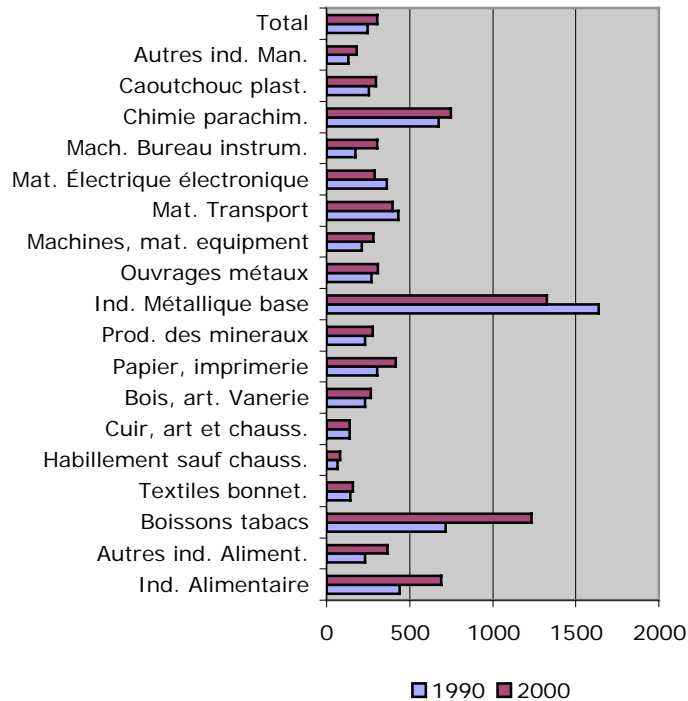
Annexe 2.7. : Charges de personnel et productivité apparente du travail

Frais de personnel par tête dans l'industrie, 1990 et 2000 (milliers DH)



Source : Ministère de l'Industrie et du Commerce

Productivité par secteur industriel, 1990 et 2000 (millier DH)



Source : Ministère de l'Industrie et du Commerce

Annexe 2.8. : Recettes voyages et nombre de touristes, 1990-2001

Années	Recettes voyages (en MDH)	Nombre de touristes
1990	10 548,2	3 095 095
1991	8 822,2	3 239 109
1992	11 706,3	3 367 055
1993	11 479,3	3 068 211
1994	11 332,0	2 427 769
1995	11 071,3	1 685 014
1996	14 597,3	1 801 165
1997	13 779,6	1 954 596
1998	16 754,4	2 125 965
1999	19 112,1	2 546 088
2000	21 666,4	2 505 704
2001	29 195,8	2 456 922

Source : Office des Changes

Annexe XX : Comparaison entre la croissance des exportations marocaines vers l'UE (en ordre de dynamisme) et les importations de l'UE par chapitre du SH, 1992-2001

		Annual Growth of Extra EU Imports	Annual Growth of Moroccan exports to EU
Total	HS	7,69	6,48
Other vegetable textile fibres; paper yarn and woven fabrics of paper yarn	53	6,66	39,23
Soap. organic surface-active agents. washing preparations. lubricating preparations. artificial waxes. prepared waxes. polishing or scouring preparations. candles and similar articles. modelling pastes. 'dental waxes' and dental preparations	34	8,91	34,33
Umbrellas, sun umbrellas, walking-sticks, seat-sticks, whips, riding-crops and parts thereof	66	7,98	34,06
Miscellaneous chemical products	38	8,50	31,50
Albuminoidal substances; modified starches; glues; enzymes	35	4,32	30,46
Preparations of cereals. flour. starch or milk; pastrycooks' products	19	5,41	29,92
Glass and glassware	70	8,65	29,54
Organic chemicals	29	9,35	29,13
Residues and waste from the food industries; prepared animal fodder	23	3,25	24,24
Iron and steel	72	5,63	23,01
Paper and paperboard; articles of paper pulp, of paper or of paperboard	48	-4,43	22,85
Aluminium and articles thereof	76	8,97	21,16
Silk	50	-0,96	20,89
Ceramic products	69	7,23	20,86
Other made up textile articles; sets; worn clothing and worn textile articles; rags	63	9,84	20,60
Photographic or cinematographic goods	37	0,66	19,95
Plastics and articles thereof	39	6,37	19,72
Knitted or crocheted fabrics	60	5,76	19,54
Railway or tramway locomotives, rolling-stock and parts thereof; railway or tramway track fixtures and fittings and parts thereof; mechanical (including electro-mechanical) traffic signalling equipment of all kinds	86	10,82	18,66
Toys, games and sports requisites; parts and accessories thereof	95	5,36	17,09
Miscellaneous articles of base metal	83	8,27	16,37
Raw hides and skins (other than furskins) and leather	41	8,30	15,65
Articles of iron or steel	73	7,79	15,36
Impregnated, coated, covered or laminated textile fabrics; textile articles of a kind suitable for industrial use	59	5,05	15,33
Arms and ammunition; parts and accessories thereof	93	11,93	14,64
Electrical machinery and equipment and parts thereof; sound recorders and reproducers, television image and sound recorders and reproducers, and parts and accessories of such articles	85	11,77	14,54
Articles of stone, plaster, cement, asbestos, mica or similar materials	68	7,66	14,51
Furniture; bedding, mattresses, mattress supports, cushions and similar stuffed furnishings; lamps and lighting fittings, not elsewhere specified or included; illuminated signs, illuminated name-plates and the like; prefabricated buildings	94	12,14	14,36
Wool, fine or coarse animal hair; horsehair yarn and woven fabric	51	1,01	14,09
Tools, implements, cutlery, spoons and forks, of base metal; parts thereof of base metal	82	6,89	13,92
Wood and articles of wood; wood charcoal	44	2,31	12,97
Tanning or dyeing extracts; tannins and their derivatives; dyes. pigments and other colouring matter; paints and varnishes; putty and other mastics; inks	32	5,98	12,25
Miscellaneous edible preparations	21	8,88	12,13
Man-made staple fibres	55	1,51	11,77
Animal or vegetable fats and oils and their cleavage products; prepared edible fats; animal or vegetable waxes	15	2,75	11,47
Natural or cultured pearls, precious or semi-precious stones, precious metals, metals clad with precious metal, and articles thereof; imitation jewellery; coin	71	8,70	11,22

Footwear, gaiters and the like; parts of such articles	64	8,37	11,08
Nuclear reactors, boilers, machinery and mechanical appliances; parts thereof	84	9,06	10,51
Lac; gums, resins and other vegetable saps and extracts	13	7,26	10,47
Products of animal origin, not elsewhere specified or included	5	2,54	10,17
Cork and articles of cork	45	11,11	10,13
Ships, boats and floating structures	90	9,27	9,93
Sugars and sugar confectionery	17	1,48	9,56
Meat and edible meat offal	2	3,93	9,34
Articles of apparel and clothing accessories, knitted or crocheted	61	8,31	8,61
Miscellaneous manufactured articles	96	6,70	8,42
Inorganic chemicals; organic or inorganic compounds of precious metals, of rare-earth metals, of radioactive elements or of isotopes	28	8,11	8,41
Essential oils and resinoids; perfumery, cosmetic or toilet preparations	33	10,42	8,29
Fish and crustaceans, molluscs and other aquatic invertebrates	3	6,06	8,12
Articles of apparel and clothing accessories, not knitted or crocheted	62	6,80	7,27
Beverages, spirits and vinegar	22	14,42	6,97
Preparations of meat, of fish or of crustaceans, molluscs or other aquatic invertebrates	16	4,14	6,51
Vehicles other than railway or tramway rolling-stock, and parts and accessories thereof	87	6,67	6,27
Manufactures of straw, of esparto or of other plaiting materials; basketware and wickerwork	46	5,05	5,93
Clocks and watches and parts thereof	91	4,95	5,68
Prepared feathers and down and articles made of feathers or of down; artificial flowers; articles of human hair	67	2,72	5,68
Zinc and articles thereof	79	5,21	5,62
Pharmaceutical products	30	13,14	5,48
Headgear and parts thereof	65	8,76	5,02
Rubber and articles thereof	40	7,23	4,49
Copper and articles thereof	74	2,00	3,81
Ores, slag and ash	26	5,21	3,15
Cotton	52	2,43	3,09
Salt; sulphur; earths and stone; plastering materials, lime and cement	25	5,07	3,07
Lead and articles thereof	78	6,01	3,00
Edible fruit and nuts; peel of citrus fruit or melons	8	3,51	2,87
Edible vegetables and certain roots and tubers	7	1,04	2,59
Oil seeds and oleaginous fruits; miscellaneous grains, seeds and fruit; industrial or medicinal plants; straw and fodder	12	4,93	2,48
Cereals	10	8,38	2,23
Special woven fabrics; tufted textile fabrics; lace; tapestries; trimmings; embroidery	58	4,34	1,40
Works of art, collectors' pieces and antiques	97	6,02	1,22
Preparations of vegetables, fruit, nuts or other parts of plants	20	3,30	1,06
Wadding, felt and nonwovens; special yarns; twine, cordage, ropes and cables and articles thereof	56	5,93	0,79
Fertilizers	31	4,11	0,67
Printed books, newspapers, pictures and other products of the printing industry; manuscripts, typescripts and plans	49	4,75	0,35
Man-made filaments	54	5,55	-0,88
Articles of leather; saddlery and harness; travel goods, handbags and similar containers; articles of animal gut	42	6,79	-2,18
Pulp of wood or of other fibrous cellulosic material; recovered (waste and scrap) paper and paperboard	47	1,58	-2,36
Vegetable plaiting materials; vegetable products not elsewhere specified or included	14	3,71	-5,17
Carpets and other textile floor coverings	57	0,57	-6,03
Explosives; pyrotechnic products; matches; pyrophoric alloys; certain combustible preparations	36	6,28	-6,70
Live trees and other plants; bulbs, roots and the like; cut flowers and ornamental foliage	6	7,18	-7,00
Furskins and artificial fur; manufacturers thereof	43	0,75	-9,28
Aircraft, spacecraft, and parts thereof	88	11,70	-9,95
Coffee, tea, maté and spices	9	4,13	-16,07
Tin and articles thereof	80	3,67	-17,40
Musical instruments; parts and accessories of such articles	92	2,46	-23,38

CHAPITRE III. LA NECESSAIRE EVOLUTION DU SYSTEME FINANCIER*

Un système financier performant permet de promouvoir la croissance en influant positivement sur le taux d'accumulation et l'efficacité de l'allocation du capital. Cela suppose un dispositif permettant de mobiliser l'épargne, de la transformer et de l'affecter au bénéfice de la croissance de l'économie. Au Maroc, ce sont les banques qui, pour l'essentiel, jouent ce rôle, la finance intermédiée étant de loin plus développée que la finance directe. Le sous-développement de la finance directe (en particulier de la bourse des valeurs) est manifestement une faiblesse du système financier marocain, en ce qu'elle limite les possibilités d'*échanger, de mutualiser et de diversifier les risques* encourus par les investisseurs, possibilités qui sont des éléments cruciaux dans la décision d'affectation de l'épargne.

Par ailleurs, le développement de la finance directe permet de *contrebalancer la domination des banques sur la répartition de l'épargne*. Ce peut être très positif quand celles-ci ont des comportements de marge ou optent pour une prise de risque minimale, ce qui est le cas au Maroc. Cette situation est fréquente dans les pays en développement où l'importance de la dette publique et le recours fréquent des Etats au financement interne permettent aux banques de se constituer un portefeuille d'actifs, certes d'un rendement souvent faible, mais peu risqué, en évinçant les entrepreneurs individuels, les PME et beaucoup d'acteurs dont le dynamisme de l'économie dépend, mais dont les projets sont affectés d'un coefficient de risque plus élevé.

Enfin, dans une économie en décollage, soutenue par une gestion macroéconomique bien régulée, les investissements étrangers en portefeuille sont un élément d'accumulation du capital important. Cela suppose une plus grande soumission de la gestion macroéconomique aux anticipations sur le taux de change et contraint la politique monétaire. En privilégiant un contrôle strict des mouvements de capitaux, et un ancrage du taux de change, le Maroc a choisi l'option permettant d'éviter une contrainte extérieure trop forte sur sa gestion macroéconomique et les crises de balance des paiements. Cependant, cette stratégie pèse sur l'essor des marchés financiers domestiques et donc sur la croissance et conduit fréquemment à des appréciations du taux de change réel qui handicapent la compétitivité. Il est donc inévitable qu'à terme, le pays devra accroître la convertibilité du compte externe¹ et probablement adopter un système de taux de change plus flexible.

L'essentiel de ce chapitre sera donc consacré au développement de l'intermédiation financière par le système bancaire qui est le point focal de plusieurs facteurs déterminants pour la croissance. Et, pour plusieurs d'entre eux, la situation du Maroc est aujourd'hui en retrait. Brièvement rappelés, ces facteurs sont :

√ l'efficacité de l'allocation intersectorielle par diminution des coûts d'obtention et de traitement de l'information et par le repérage des entrepreneurs les plus innovants. Cependant, il y a danger lorsque les banques détiennent un pouvoir décisionnaire important dans l'affectation des ressources, non contrebalancé par d'autres formes de financement de l'investissement et lorsque le cadre juridique est laxiste et les instances de contrôle manquent de moyens. Dans ce contexte, les banques et les firmes peuvent tisser des liens étroits qui obèrent les décisions d'allocation de l'épargne disponible. Les banques peuvent exploiter leur rente informationnelle et biaiser les données de la concurrence en préservant leurs clients privilégiés. De plus, selon l'ampleur de leur engagement, elles peuvent se surexposer à un risque de faillite de ces clients.

√ Le renforcement du suivi de la gestion des entreprises.

√ La généralisation de la discipline de remboursement des emprunts, tout spécialement là où le système judiciaire a des difficultés à faire respecter les contrats. La sécurité ainsi obtenue contribue à encourager les investisseurs étrangers ou nationaux à participer au financement grâce à une réduction de l'asymétrie d'information. Ici, l'intermédiation bancaire a un avantage, dans la mesure où elle réduit le hasard moral, plus répandu sur les marchés de capitaux.

* Sur la base des contributions des Professeurs Khalid Sekkat, Université Libre de Bruxelles et Achy Lahcen, Institut National de Statistique et d'Economie Appliquée.

¹ L'ouverture du capital ne pourrait cependant être envisagée qu'une fois que le système financier serait suffisamment solide et l'activité de supervision largement instaurée. Dans le cas contraire, toute tentative de libéralisation du compte de capital risque de compromettre la stabilité globale du système financier Marocain. Le renforcement de la supervision et de la transparence permettent de détecter à l'avance les signes de fébrilité et de mettre en place les mesures nécessaires pour redresser la situation.

Pour analyser les performances du système financier marocain on retiendra cinq points :

✓ le premier est consacré à un état des lieux de la structure et des performances d'un système financier dominé par les banques pour ce qui est de la collecte et de l'allocation des ressources financières de l'économie.

✓ Le second se penche sur la transformation de l'épargne. Il montre en quoi le niveau de développement actuel du système financier et son fonctionnement ne permettent pas de dynamiser la croissance de l'économie marocaine quel que soit le segment considéré (secteur bancaire, bourse, secteur monétaire informel, etc.). Cela est avant tout le résultat d'un manque de concurrence entre les modes de financement de l'investissement, des comportements de marge des banques, des déficiences dans la répercussion sur les agents de la politique de baisse des taux de la banque centrale qui bloquent l'accompagnement des PME, qui constituent l'essentiel du système productif marocain et cristallisent les potentialités de croissance.

✓ Le troisième se focalisera plus spécialement sur la modernisation en cours des marchés monétaires et les modifications profondes apportées au cadre dans lequel la banque centrale exerce la politique monétaire et aux améliorations à apporter afin d'accroître son pouvoir de pilotage de l'économie nationale.

✓ Le quatrième passe en revue les restructurations du système financier en cours et du cadre réglementaire et ses conséquences sur la souplesse et la sécurisation des opérations.

✓ Le cinquième conclura sur les principales perspectives.

1. UN SYSTEME D'INTERMEDIATION FINANCIERE DOMINE PAR LES BANQUES

1.1. Le secteur bancaire : un secteur fortement concentré où la présence étatique demeure forte

La loi bancaire de 1993 dans son article premier définit comme établissement de crédit, toute personne morale effectuant, à titre de profession habituelle, l'une des trois opérations suivantes : la collecte des fonds auprès des agents, la distribution de crédit, la mise à disposition de la clientèle de moyens de paiement et leur gestion. Cette loi distingue à la fois les banques des sociétés de financement² et abolit la distinction faite précédemment entre les banques et les organismes financiers spécialisés (OFS)³. En effet, jusqu'en 1986, les OFS se distinguaient des banques de par la nature de leurs actifs qui ne pouvaient être constitués que de dotations et de subventions étatiques ou d'émissions d'emprunts sur les marchés financiers internationaux et nationaux, mais ces organismes ne pouvaient pas recevoir de fonds du public. La levée de cette restriction leur a permis de développer leurs activités et leurs réseaux d'agences. La loi bancaire de 1993 a simplement entériné le rapprochement des rôles des banques et des OFS.

L'Etat est encore fortement impliqué dans le secteur, mais sa volonté de se désengager est manifeste. A la fin décembre 2002, le secteur bancaire au Maroc était constitué de 18 banques dont le groupe du Crédit Populaire du Maroc composé de la Banque Centrale Populaire et de 16 banques régionales⁴. Le niveau de participation de l'Etat dans le secteur bancaire à travers sa participation dans les anciens OFS, à savoir la BNDE, le CIH, la CNCA, et la BCP a baissé au cours de la décennie 90. Il est de l'ordre de 27% et 30% respectivement du capital et des actifs du secteur bancaire à fin 1998⁵. Cependant, les experts du programme conjoint d'évaluation du secteur financier (FSAP) de la Banque Mondiale et du FMI de novembre 2003 montrent que si on tient compte de sa participation forte dans les plus importantes banques commerciales, alors la part de l'Etat dans la totalité des actifs du système bancaire marocain serait de 40% à la fin décembre 2001. Par ailleurs, en dehors de son implication dans le capital des établissements financiers, l'Etat joue un rôle clé dans la collecte de l'épargne institutionnelle via le contrôle qu'il exerce sur la Caisse de Dépôt et de Gestion (CDG).

2 Seules les premières sont habilitées à collecter des fonds à vue ou d'un terme inférieur à deux ans. Par contre, l'ensemble des établissements de crédits peut octroyer des crédits.

3 Avant la loi bancaire de 1993, une distinction était établie entre, les «banques commerciales» ou «banque de dépôts», et les organismes financiers spécialisés (OFS) créés pour intervenir dans des secteurs particuliers tels que l'agriculture (Caisse Nationale de Crédit Agricole, CNCA), l'immobilier (le Crédit Immobilier et Hôtelier) ou l'industrie (la Banque Nationale de Développement Economique).

4 La liste est donnée en annexe 2 de ce document.

5 Le poids de l'Etat dans le système bancaire a été calculé au prorata de sa participation dans les actifs et les capitaux des banques rapportée au total des actifs et des capitaux du système bancaire.

Le système bancaire est globalement très concentré au Maroc et cette caractéristique s'est accentuée en 2002 puisque les trois plus grandes banques représentent 50,9% en 2002 (contre 48,4% en 2001) du total de la situation comptable cumulée des 18 banques que comporte le secteur. Ces chiffres ne tiennent néanmoins pas compte de leurs liens privilégiés avec les sociétés de financement. Ils ne tiennent pas non plus compte de la récente fusion entre la Banque Commerciale du Maroc (BCM) et la Wafa Bank. D'ailleurs les pouvoirs publics encouragent les concentrations bancaires pour renforcer le secteur financier et pour faire émerger des institutions nationales solides en mesure de faire face à la concurrence des groupes bancaires régionaux et internationaux⁶.

La part du capital étranger dans les banques marocaines atteint 21% des actifs des banques commerciales à la fin 1998. Sur les trois dernières années, plusieurs banques internationales ont augmenté leur participation dans le capital des grandes banques marocaines⁷. Des prises de participation majoritaire françaises se sont opérées au cours de l'année 1999 : BMCI (56% BNP), Crédit du Maroc (51% Crédit Lyonnais) et la SGMB (51% Société Générale).

Un critère de l'efficacité d'un système bancaire est sa capacité à mobiliser les ressources nationales et, de ce point de vue, le Maroc fait moins bien que la Tunisie et la Turquie, notamment (Ersel et Kandil, 2000). Une marge de progression très forte du montant d'épargne collecté pourrait provenir de l'amélioration de la couverture géographique qui reste très insuffisante même par rapport aux pays voisins. Le secteur bancaire est doté d'un réseau national composé de quelques 2000 guichets répartis sur l'ensemble du territoire, ce qui représente une progression de l'ordre de 16% depuis 1998. Cependant, par rapport à la population du Maroc, il n'y a à l'heure actuelle qu'une agence pour 16 000 habitants. Ceci reste en deçà des standards internationaux et s'explique par un taux de bancarisation faible qui se situe aux alentours de 20% contre 40% en Tunisie, par exemple.

Le niveau de présence à l'étranger des banques marocaines s'est nettement accru depuis 1998. Le nombre d'implantations est passé de 58 à 132 en l'espace de quatre ans. Elles sont localisées principalement dans les pays d'accueil des ressortissants marocains à l'étranger tels que la France, la Belgique, l'Espagne et l'Allemagne.

Tableau 3.1. : Répartition des placements des agents non financiers par nature d'émetteur (millions Dh)

Circuits de collecte	Encours en fin d'année			Variations (flux)	
	2000	2001	2002	2001	2002
Système bancaire	214.986	247.192	263.348	+32.206	+16.156
Sociétés de financement	250	261	408	+11	+147
Circuit du Trésor et de la Poste	26.044	28.856	24.755	+2.812	-4.101
C.D.G. et services gérés	24.913	27.573	31.918	+2.660	+4.345
Organismes d'assurances et de prévoyance dont :	71.144	75.164	81.957	+4.020	+6.793
- compagnie d'assurances	43.190	47.432	52.412	+4.242	+4.980
- C.N.S.S.	14.762	14.017	14.674	-745	+657
OPCVM	15.963	19.049	30.943	+3.113	+11.894
Total des placements auprès des intermédiaires financiers	353.273	398.095	433.329	+44.822	+35.234
Marché des titres de sociétés				+12.783	+15.495
Ajustement				-563	+434
Total des fonds mobilisés				+57.042	+51.163
Encaisses en billets et monnaies	58.169	66.025	69.556	+7.856	+3.531
Total				+64.898	+54.694

OPCVM : Organismes de Placements Collectifs des Valeurs Mobilières.

Source : Banque Al-Maghrib.

6 Extrait des propos de Monsieur Abdellatif Jouhari, Gouverneur de Bank Al-Maghrib, L'économiste, avril 2004.

7 L'actionnariat étranger de la BCM, BMCE et WafaBank s'élevait respectivement à 25,2, 14,5 et 16,6% à fin 1999 contre 24, 13 et 14% respectivement, fin 1992.

1.2. Un secteur bancaire globalement sain selon les indicateurs quantitatifs de la réglementation prudentielle

La qualité du bilan

Le coefficient minimum de solvabilité⁸ est fixé à 8% par le comité de Bâle. Pour le Maroc, il atteint 12,6% à fin 2001, en hausse par rapport à son niveau de 1993 qui était de 10,8%.

La qualité des actifs bancaires peut être appréciée à travers le poids de l'encours des créances en souffrance. A la fin de l'année 2002, le montant des créances bancaires en souffrance atteint 38 milliards de Dh. Ce niveau représente 9,5% du PIB contre 4,1% seulement en 1993. Rapportées aux crédits distribués par le secteur bancaire, les créances en souffrance représentent 17,7% en 2002 contre 10% seulement en 1993.

Tableau 3.2. : Évolution du ratio de solvabilité du système bancaire et de la part des fonds propres dans le total des ressources au cours de la période 1993-2003

Fin de période	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Nombre de banques ne respectant pas le ratio de solvabilité minimum de 8%	4	3	4	2	3	0	0	0	0	0	0
Ratio de solvabilité du système bancaire	10,6	11,7	11,4	11,3	11,5	12,6	12,1	11,1	12,6	12,1	..
Total des Fonds propres (en Milliards de Dh)	16,1	19,0	19,7	22,6	23,7	26,9	29,1	29,5	32,6	32,7	32,5
Fonds propres/ total des ressources	8,8	8,6	9,5	9,8	9,4	9,8	9,9	9,2	9,3	8,9	8,2

Tableau 3.3. : Evolution des créances en souffrance dans le système bancaire au cours de la période 1993-2003

	1993	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Encours des créances en souffrance en Milliards de Dh	10	13	16,6	21,1	29	35,8	35,7	38,0	43,2
Créances en souffrance/total des Crédits	10,0	10,5	11,0	12,6	15,6	17,5	17,1	17,6	18,4
Créances en souffrance/total bilan	5,1	5,5	6,8	7,7	9,9	11,2	10,2	10,3	10,9
Créances en souffrance/PIB	4,1	4,7	5,2	6,1	8,3	10,1	9,3	9,5	10,3

Source : GPBM (bilan de l'ensemble du système bancaire).

La hausse du niveau des créances en souffrance dans le bilan des banques n'est pas entièrement attribuable à une détérioration récente de la qualité de leurs actifs. Elle s'explique dans une large mesure par le renforcement des règles de classification des créances, introduites depuis 1993 et dont la mise en application s'est poursuivie pour la plupart des banques jusqu'à la fin 1996. Cela a été le cas pour les anciennes banques spécialisées que sont notamment le CIH et la CNCA. En excluant les banques spécialisées, le rapport des créances en souffrance au portefeuille d'actif des banques s'établit à 11,6% contre 17,7% sinon.

Un échantillon représentant plus de 86% des créances en souffrance indique que le secteur agricole et l'industrie de transformation ont porté des risques de crédit nettement plus élevés que les autres secteurs. L'effet sur le secteur bancaire de la vulnérabilité de l'économie marocaine aux évolutions de la production agricole est principalement concentré sur les opérations de la CNCA.

En 1998, une enquête montrait que les créances en souffrance de plus de 500 000 Dh représentaient environ 90% de l'encours total des créances en souffrance. Près de 60% de l'encours de ces créances étaient attribuables à 394 créances d'un montant supérieur à 10 millions de Dh par créance. Ces données indiquent qu'une grande partie du risque de crédit assumé par les banques est due aux problèmes rencontrés par des clients importants avec lesquels elles sont très impliquées, par opposition aux petites et moyennes entreprises⁹. Dans une large mesure, le problème des créances en souffrance souligne les dysfonctionnements de l'appareil judiciaire au Maroc, puisque la part recouvrée de ces créances est très faible. Il en va de même pour l'utilisation abusive par les mauvais payeurs de la nouvelle procédure de redressement judiciaire qui leur permet de ne pas honorer leurs obligations de remboursement des crédits bancaires¹⁰.

8 Il est défini comme le rapport entre, d'une part, les fonds propres nets des établissements bancaires et, d'autre part, les éléments de leur actif et leurs engagements par signature, pondérés par leur degré de risque.

9 Note de la banque mondiale sur le secteur financier au Maroc (2000).

10 Ce problème a été évoqué dans la communication du président du GPBM lors de la réunion du CNME de 2002.

Dans l'ensemble, les règles de classification des créances en souffrance semblent être respectées et le traitement fiscal de ces créances favoriserait la reconnaissance ponctuelle des créances classées. Les données financières fournies par les établissements de crédit, incluant ceux qui sont cotés en bourse, ne permettent cependant pas d'établir précisément l'évolution des pertes réelles découlant des révisions de la qualité de ces créances et des recouvrements obtenus.

Le taux de provisionnement des créances en souffrance apparaît, dans presque tous les cas, conforme aux règles de prudence relativement conservatrices pratiquées par les autorités de réglementation, de sorte que celles-ci ne sont pas actuellement susceptibles de mettre en cause la bonne santé du système bancaire. Elles comportent des montants importants de créances classées et provisionnées de longue date qui, selon les pratiques comptables internationales, auraient été radiées depuis longtemps.

De bons indicateurs de liquidité et de sécurité

Les liquidités des banques atteignent au jour d'aujourd'hui un niveau confortable en dépit du terme particulièrement long des valeurs du Trésor dans leurs portefeuilles. Leurs liquidités comprennent un montant relativement élevé de dépôts non rémunérés auprès de la Banque Centrale. Les banques marocaines sont actuellement en situation de surliquidité.

En ce qui concerne le risque de taux d'intérêt, la grande sensibilité des taux d'intérêt pratiqués par les banques aux taux officiels, qui est d'ordinaire vérifiée, aurait pu induire des profits beaucoup plus faibles suite à leur chute intervenue depuis 1993. Or cette perte a été plus que compensée par la hausse des revenus des placements provenant du remplacement progressif du portefeuille obligatoire de Bons du Trésor, dont le rendement est faible, par des instruments de financement de la dette dont les rendements sont relativement plus élevés. La structure actuelle des bilans des banques dégage une faible vulnérabilité des résultats aux mouvements à court terme des taux d'intérêt alors qu'elle entraînerait sans doute une rentabilité décroissante en situation de baisse prolongée des taux.

Quant au risque de change, il est actuellement limité. Les positions de change des banques sont nettement en deçà des limites prudentielles. De plus, les opérations de change semblent être contrôlées de manière satisfaisante par la banque centrale.

Des indicateurs de rentabilité qui se maintiennent à des niveaux exceptionnels

La rentabilité des banques s'est légèrement détériorée au cours des dernières années mais demeure à des niveaux encore élevés par rapport aux standards internationaux. La libéralisation financière a eu deux effets opposés. D'une part, l'accroissement de la concurrence entre les banques tend à tirer les taux vers le bas. D'autre part, l'abolition du Plancher d'Effets Publics, en vertu duquel les banques étaient tenues de conserver des valeurs du Trésor à taux réduits, a permis aux banques de placer l'ensemble de leurs valeurs aux taux du marché.

Tableau 3.4. : Indicateurs de rentabilité du secteur bancaire au Maroc

(en milliards de DH)	1996	1997	1998	1 999	2 000	2001	2002	2003
Produit net bancaire (PNB)	11,7	12,1	12,7	13,3	13,9	15,5	16,2	
Frais d'exploitation	5,4	5,7	5,9	6,4	6,8	8,4	8,7	
Charges du personnel	3,6	3,7	3,9	4,2	4,4	4,6	4,8	
Résultat net après impôts	1,7	2,5	2,4	2,1	2,1	3,0	0,75	
Total des actifs bancaires	255	273	274	293	321	351	367	398
Fonds propres	23	24	27	29	29	32,6	32,7	32,5
Dépôts bancaires	175	170	184	202	223	254	270	295
Charges d'exploitation/PNB	46,4	47,0	46,6	48,3	49,1			
Charges du personnel/frais d'exploitation	65,6	65,3	65,3	64,6	64,4			
Rendement moyen des emplois	9,6	9,5	8,4	7,8	7,1	6,9	6,8	
Coût moyen des ressources	3,4	3,9	3,6	3,1	2,5	2,25	2,11	
Marge d'intermédiation	6,2	5,6	4,8	4,7	4,6	4,6	4,7	
Résultat net/Fonds propres	7,7	10,4	9,0	7,3	7,2	9,6	2,5	
Résultat net/Total des actifs	0,69	0,91	0,81	0,66	0,66	0,91	0,21	

La marge d'intermédiation bancaire, qui se définit comme la différence entre la rémunération moyenne des crédits et le coût moyen des ressources, s'établit à 4,7% en 2002 contre 6,2% en 1996 et 5,6% en 1997. Elle reste deux fois plus élevée que la moyenne réalisée par les banques de l'Euroland (2,3% en 1998). Le rendement moyen des fonds propres après impôts est de l'ordre de 7,2% contre 10,4% en 1997 et 9% en 1998 (tableau 4 et annexes 1).

Le niveau élevé des marges d'intermédiation des banques s'explique par l'état de la concurrence sur le marché financier, mais également par l'importance des dépôts à vue non rémunérés dans les avoirs des banques. Toutefois cette situation ne peut être maintenue indéfiniment. L'expérience montre que la part des dépôts à vue dans les ressources bancaires tend à baisser à mesure que le système financier se développe et que la gamme des produits financiers offerts aux épargnants s'élargit et se diversifie.

1.3. Les sociétés de financement¹¹

Elles représentent un segment non négligeable de l'activité financière, en expansion depuis la libéralisation du crédit à la consommation intervenue en 1994. Cependant, les sociétés contrôlées par des groupes bancaires représentent la quasi-totalité du marché du crédit-bail avec quatre sociétés représentant plus de 80% du secteur alors que les filiales de banques dans le crédit à la consommation n'accaparent que le tiers de l'activité du secteur, le reste étant essentiellement réparti entre deux sociétés, Crédit Eqdom (31%) et Crédor (14%). Pour leur financement, ces sociétés émettent des bons des sociétés de financement (BSF) dont l'encours global est de l'ordre de 6 milliards de Dh à fin 2001. Les banques achètent une partie importante des bons émis par leurs filiales.

Les concours des sociétés de financement attestent de cette évolution. Ils se sont établis à environ 34,8 milliards de Dh à fin 2002, soit l'équivalent de 16,3% de l'ensemble des crédits à l'économie et 9,1% du PIB. L'activité des sociétés de financement a connu une progression très significative depuis 1994. La variation annuelle de leurs concours affichait un taux de 32,9% en 1997, mais seulement de 15,2% en 2000 et de 9,3% en 2002. Le rythme de croissance élevé des crédits à la consommation enregistré entre 1993 et 1999 s'explique en grande partie par la levée de l'encadrement du crédit, la simplification des procédures d'octroi de crédit et l'agressivité commerciale des sociétés leaders sur le marché. De plus, le créneau des sociétés de financement permet une rentabilité élevée. Leurs taux d'intérêts sont pratiquement alignés sur les taux maximum des intérêts conventionnels (TMIC)¹².

La clientèle principale de certaines sociétés de financement est composée des fonctionnaires de l'Etat. C'est le cas de Eqdom et Crédor dont 70% du total des encours de crédits est accordé aux fonctionnaires. Le risque attaché à cette catégorie de clientèle est faible, en particulier depuis la convention mise en place en 1999 entre le Trésor et les sociétés de financement pour prévenir les risques de surendettement des fonctionnaires. Toutefois, ces risques ne sont pas nuls et pourraient freiner l'activité des sociétés de financement au cours des prochaines années. Un projet de mise en place d'un observatoire national de l'endettement des ménages est en cours.

Tableau 3.5. : Structure et évolution des crédits octroyés par les sociétés de financement

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Sociétés de crédit à la consommation	60,4	64,9	64,5	61,0	58,7	58,0
Sociétés de crédit-bail	33,3	28,0	28,5	31,3	34,2	35,6
Sociétés de crédit immobilier	4,3	5,0	4,8	3,9	3,8	3,6
Sociétés d'affacturage	1,1	1,2	1,0	2,1	1,7	1,7
Sociétés de cautionnement	0,8	0,9	1,2	1,6	1,6	1,2
Total en milliards de Dh	16,9	21,6	25,5	29,4	31,9	34,8
Variation annuelle	32,9	27,5	18,0	15,2	8,6	9,3
Crédits des SF/PIB	5,3	6,3	7,4	8,3	8,3	9,1

11 Les sociétés de financement sont, fin 2002, au nombre de 48 dont 27 sociétés de crédit à la consommation, 9 sociétés de crédit-bail, 4 sociétés de gestion de moyens de paiement, 2 sociétés de crédit immobilier, 2 sociétés de cautionnement, 3 sociétés d'affacturage et une société de financement sur nantissement de marchandises. Les quatre sociétés de gestion des moyens de paiement recensées ont été agréées en 1994. Trois d'entre elles gèrent des cartes émises par les établissements de crédit affiliés et des cartes internationales. La quatrième consacre ses activités au traitement et à la compensation des eurochèques négociés au Maroc.

12 L'association professionnelle des sociétés de financement (APSF) considère que le TMIC (taux maximum des intérêts conventionnels) tel que défini actuellement est préjudiciable aux sociétés de financement (SF). Elle réclame qu'il soit supprimé ou le cas échéant fixé en tenant compte des conditions réelles d'exploitation et de refinancement des SF.

1.4. Les sociétés d'assurance et de réassurance : un rôle grandissant mais des mutations profondes en perspective liées aux modifications de la réglementation

Le secteur des assurances connaît des mutations profondes à mesure qu'il se trouve confronté aux exigences de la libéralisation et de l'ouverture. Le marché marocain des assurances est formé de 19 compagnies dont 16 entreprises commerciales et 3 mutuelles. Le marché est très concentré puisque les 5 premières compagnies s'accaparent environ 80% du total des primes.

Le montant des primes émises s'élève à 12,2 milliards de Dh contre 10,8 milliards en 2001 soit une progression de 13%. Le taux de pénétration qui rapporte les primes émises au PIB était de 2,74% en 2001. C'est là une performance remarquable puisque, pour les pays méditerranéens partenaires de l'UE, ce chiffre va de 2,7% pour le Liban à 0,51% pour l'Algérie. C'est cependant loin derrière les résultats des pays du Sud de l'Europe (Grèce, 2,04% mais 6,25% pour l'Espagne). Par ailleurs, la densité d'assurance, obtenue comme la moyenne des dépenses annuelles par habitant, s'élève à 32,8 dollars US par tête au Maroc contre 222,8 dollars pour la Grèce, 923,9 dollars pour l'Espagne, 1898,8 dollars pour la France et 3266 dollars pour les Etats-Unis. L'épargne collectée par ces organismes pourrait s'accroître considérablement si un phénomène de rattrapage avait lieu.

L'épargne mobilisée par les compagnies d'assurance et de réassurance est placée sous différentes formes. En 2001, sur un montant de 44,8 milliards de placements, 87,3% a été affecté aux valeurs mobilières dont 29,5% en obligations, 33,8% en actions et 20% en titres des OPCVM (Organismes de Placements Collectifs des Valeurs Mobilières). Les placements immobiliers ont représenté 6,2% de l'ensemble des placements. Enfin, un pourcentage n'excédant pas 2,1% a été réservé aux titres de créances négociables.

Le Maroc fait partie des pays signataires de l'Accord sur la libéralisation des services financiers de 1997, entré en vigueur en mars 1999 dans le cadre de l'OMC. L'engagement de libéraliser le secteur des assurances dans un cadre multilatéral est le couronnement de l'effort d'assainissement entamé par les autorités de tutelle¹³ au cours de la décennie 90. En 1995, cinq compagnies d'assurance ont été liquidées et des règles de gestion et d'appréciation de la solvabilité globale des entreprises d'assurance ont été introduites. Les restructurations portent également sur les règles de provisionnement (mars 2002) et un nouveau code des assurances est entré en vigueur en novembre 2002¹⁴. D'un autre côté, plusieurs opérations de fusion par absorption ont été conclues ces dernières années pour pouvoir faire face à la concurrence étrangère.

1.5. Le fonctionnement des organismes de prévoyance sociale et des caisses de retraite devra intégrer le vieillissement de la population

Les fonds des organismes de prévoyance et de retraite sont collectés par plusieurs institutions et principalement par la CMR (Caisse Marocaine de Retraite), le RCAR (Régime Collectif d'Allocation Retraite), la CNSS (Caisse Nationale de Sécurité Sociale) et la CIMR (Caisse Interprofessionnelle Marocaine de Retraite). Le secteur de la retraite au Maroc couvre une population de l'ordre de 2,6 millions d'affiliés actifs et sert des prestations à plus de 700 000 allocataires.

D'après le rapport de Bank Al Maghrib, les réserves et les provisions accumulées par les organismes de retraite et de prévoyance sociale s'élèvent à environ 50 milliards de Dh en 2001 avec une progression moyenne de l'ordre de 7% sur la période 1996-2001. Selon le rapport de la Direction des Assurances et de la Prévoyance Sociale (DAPS), la valeur du portefeuille des placements des trois principaux régimes de retraite (RCAR, CMR et CIMR) se montait à 36,7 milliards de Dh à fin 2001. Ce portefeuille est composé à concurrence de 78,2% des obligations et valeurs d'Etat. La part des actions est de 10,2%, celle des titres des OPCVM à 7,1%, et celles des TCN (Titres de Créances Négociables) à 3,3%. Les placements immobiliers, par contre, représentent moins de 1% de la valeur totale du portefeuille.

Pendant l'année 2002, un processus d'assainissement des caisses de retraite de certains organismes publics a débuté. Celui-ci a pour but de ramener ces caisses dans le régime collectif

¹³ La régulation du secteur des assurances est exercée principalement par la Direction des Assurances et de la Prévoyance Sociale (DAPS) qui relève du Ministère de l'Economie et des Finances. Elle est chargée, dans le cadre de ses prérogatives, d'instruire les demandes d'agrément qui émanent des compagnies d'assurances, de contrôler leur activité et d'évaluer leur solvabilité. Elle s'occupe également du suivi de leurs opérations financières et d'octroyer les visas relatifs aux nouveaux produits d'assurance émis sur le marché.

¹⁴ S'agissant du secteur des assurances, un projet de code a été adopté en avril 2001. Ce nouveau code apporte plusieurs innovations dont : la réglementation des mutuelles d'assurance, la réforme du Fonds de Garantie Automobile (FGA), l'officialisation de la bancassurance, tout en limitant la commercialisation des produits d'assurance par les banques aux seuls produits vie, l'obligation pour les courtiers de se constituer en société de courtage avec un capital minimum de 1 million de Dh et 500 000 Dh pour les agents et, enfin, la limitation de la concentration du capital en imposant une part maximale de 50% pour toute personne physique ou morale quelle que soit sa nationalité.

d'allocation de retraite. Les réserves faites par l'ensemble des organismes de retraite et de prévoyance ont donc doublé passant de 1,9 milliards en 2001 à 4,1 milliards en 2002.

Cette épargne est un élément déterminant de la future forme de l'activité bancaire (allongement de la durée des prêts, volume de l'épargne mobilisable, etc.) et son évolution est liée aux modifications attendues de la structure de la population et de la couverture des risques que cela implique. En effet, d'une part, le volume des primes d'assurance va croître à mesure que se développera la gamme des garanties¹⁵ et, d'autre part, plus la population va vieillir, plus la part des produits vie sera importante. Au total, l'épargne à long terme mobilisable et peu volatile augmentera. Le comportement des sociétés d'assurance et de prévoyance conditionnera donc le mode de financement de la croissance économique au Maroc. Mais le secteur est en pleine mutation actuellement et beaucoup reste à faire puisque le système de retraite actuel devra être révisé à mesure que la structure des âges de la population se déformera en faveur des populations les plus âgées.

1.6. Une bourse des valeurs trop peu développée, aux évolutions erratiques

La capitalisation boursière de la place financière de Casablanca a connu une progression très significative au cours de la décennie 90. Elle est passée de 7,7 milliards de Dh en 1990, soit 3,6% du PIB, à 145,1 milliards de Dh en 1998 ce qui représente l'équivalent de 42,2% du PIB. Cela s'explique aussi bien par les diverses augmentations de capital opérées que par les opérations de privatisation. Les augmentations de capital ont concerné principalement le secteur bancaire suite à la mise en application des nouvelles règles prudentielles¹⁶.

Toutefois, depuis 1998, la capitalisation boursière a suivi une tendance baissière. Elle a été évaluée à moins de 115 milliards de Dh en 2000 puis à moins de 105 milliards de Dh en 2001, soit environ 32,4 et 27,4% du PIB respectivement. L'année 2002 a été encore maussade (le MASI a diminué de 16,5%) pour rebondir fortement en 2003 (+ 32,3%) et en début 2004.

Quant au volume total des transactions, il a atteint 95 milliards de Dh en 1999, soit 27,5% du PIB contre environ 1,8 milliards de Dh seulement en 1990. Il chute depuis 1999 et a été estimé à 38,5 milliards de Dh en 2000 contre 26,7 milliards de Dh en 2001. Cette baisse s'explique aussi bien par le caractère exceptionnel de certaines opérations de privatisations réalisées au cours de la période 1995-1997 que par la baisse générale de l'activité sur le marché. La part du volume des transactions traitées sur le marché central a connu une augmentation progressive depuis 1995. Le marché de blocs¹⁷ représente 48% du volume des négociations en 2001 contre un volume négocié par cessions directes de l'ordre de 89% en 1995.

Tableau 3.6. : Indicateurs d'activité et de performance de la bourse des valeurs de Casablanca

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Capitalisation boursière (Mds de Dh)	119	145	138	115	105	87,2	115,5
Volume des transactions (Mds de Dh)	32	58	95	38	27	22,5	54
Ratio de liquidité du marché boursier	27	40	69	33	26	25,8	46,8
Nombre de sociétés cotées	48	53	54	53	54	53	52
Taux de rendement (%)	57	27	-4	-16	-5	-4	42
Part des transactions sur le marché central	27	40	69	33	26		
Part des transactions sur les valeurs à revenu variable	86	83	89	87	75		
Capitalisation boursière/PIB	37,3	42,2	39,9	32,4	27,4	21,9	27,6

Source : Calcul des auteurs à partir des données de la bourse de Casablanca.

Il y a quinze sociétés de bourse dont 8 sont des filiales de banques. Quatre sociétés de bourse réalisent près des deux tiers du chiffre d'affaires du secteur, parmi lesquelles deux sont des filiales

15 Des polémiques très vives en découlent d'ailleurs puisque la loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles qui devait entrer en vigueur le 19 novembre 2002 (bulletin officiel du 19 août 2002) ne sera rendue effective qu'en 2004 afin de permettre un étalement de la hausse des primes prévue, soit 132%.

16 D'une part, le capital minimum des banques a été porté à 100 millions de Dh depuis 1989 (il était de 15 millions de Dh avant cette date, d'autre part, les banques ont été soumises depuis janvier 1993 aux nouvelles dispositions du coefficient minimum de solvabilité. Initialement ce coefficient a été fixé à 5,5% puis porté à 8%.

17 Le marché de blocs a été mis en place en novembre 1998, en remplacement des cessions directes pour les opérations qui ne peuvent se dérouler sur le Marché Central, compte tenu du volume qu'elles impliquent, et qui font l'objet d'une négociation de gré à gré. Toutefois, les prix de négociation sur le marché de blocs sont déterminés en référence aux cours pratiqués sur le Marché Central.

de banque. La Bourse a modernisé son système de cotation par l'introduction d'un système de cotation électronique pour les valeurs les plus actives qui sont cotées en continu. La mise en place de la cotation électronique a été finalisée en juin 1998.

La baisse générale de l'activité sur le marché boursier marocain au cours de la période 1999-2002 pourrait être attribuée, dans une large mesure, à la rareté de nouvelles introductions en bourse, par la faible proportion du capital des sociétés cotées mise à la disposition du public, et, par là même, par le niveau de liquidité faible sur la place de Casablanca.

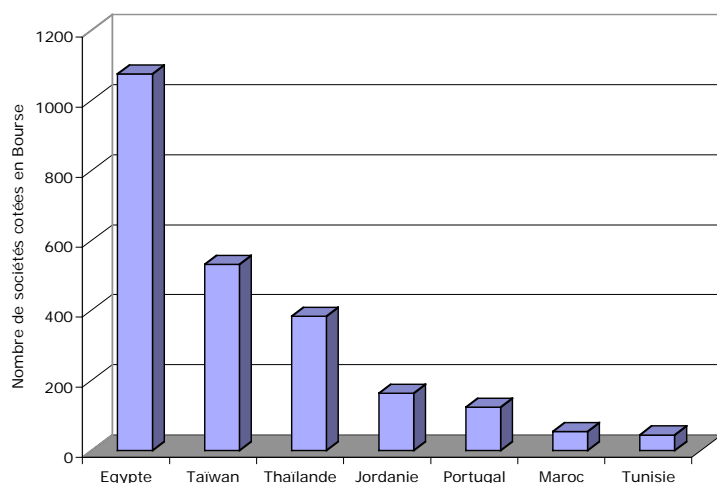
Le nombre de sociétés cotées (53 sociétés), reste très inférieur à ce qui prévaut sur d'autres places financières de pays de niveau de développement comparable. En effet, le nombre de sociétés cotées en 2000 s'élève à 1013 sociétés en Egypte, 644 en Israël, 285 en Turquie et 152 en Jordanie. Le tissu industriel marocain continue à être dominé par les petites et moyennes entreprises généralement à caractère familial.

En plus du nombre réduit d'actions cotées sur la bourse des valeurs de Casablanca, un grand nombre d'entre elles souffrent d'un sérieux problème de liquidité. Lors d'une séance type, seulement 20 à 30 valeurs font l'objet de transactions. Ce sont généralement toujours les mêmes, et qui font le plus souvent partie des groupes de cotation du continu et du multifixing. Les données relatives à l'exercice 2003 montrent que 10 sociétés cotées font l'objet de transactions moins d'une séance par semaine en moyenne. Un autre groupe de 10 sociétés totalise à peine 100 jours de cotation. Le volume de transactions drainé par l'ensemble de ces 20 sociétés représente moins de 2% (exactement 1,6%) du volume total de transactions réalisé en 2003. Il semble même qu'une bonne partie de ces transactions soit artificielle et fait dans le seul but de donner un semblant de vie aux actions concernées¹⁸.

Cette situation s'explique en grande partie par la très faible dilution du capital de ces sociétés. Malgré les chiffres officiels déclarés par les sociétés cotées, le flottant en bourse dépasse rarement les 10 % du capital. L'autre facteur serait la valeur unitaire trop élevée de certaines actions. L'exemple le plus flagrant est celui de l'action de la centrale laitière qui atteint une valeur de 6500 Dh. (Lesieur 1530 Dh, Brasserie du Maroc 1500 Dh, Ciments du Maroc 1430 Dh, OULMES 11370 Dh, EQDOM 1120 Dh). Une solution serait l'éclatement de leur capital en un nombre plus important d'actions, et ce en réduisant la valeur nominale qui est actuellement de 100 Dh par action.

Au regard de la loi (article 16 du Dahir sur la bourse de Casablanca) une société cotée peut être radiée par la société gestionnaire de la bourse de Casablanca si les critères de liquidité retenus, à savoir une moyenne quotidienne des transactions exprimée en dirhams et en titres, ainsi que le nombre de jours de bourse où les titres ont fait l'objet d'une cotation ne sont pas jugés satisfaisants. Le non paiement des dividendes durant trois exercices peut également valoir à une société la radiation. L'application stricte de ces critères devrait conduire à la radiation d'un grand nombre de sociétés cotées. Les responsables hésitent toutefois à sévir en raison des conséquences qu'une telle action pourrait avoir sur la confiance des investisseurs et l'image de la place financière marocaine.

Figure 3.1. : Nombre de sociétés cotées



18 La vie économique, vendredi 14 mai 2004.

La place de Casablanca est également caractérisée par sa très forte concentration. La part des 10 plus grandes sociétés cotées dans la capitalisation boursière totale est de l'ordre de 71% en 2001¹⁹. La part des 10 plus importantes capitalisations ne représente que 36% au Mexique, 30% en Egypte et 28% en Afrique du Sud. Dans le même ordre d'idées, la part des transactions sur les 10 valeurs les plus actives du marché représente 81%. Ce dernier indicateur renseigne sur le niveau d'illiquidité élevé de la plupart des actions cotées sur la bourse de Casablanca.

2. UNE TRANSFORMATION DE L'ÉPARGNE INSUFFISANTE ET PEU ORIENTÉE VERS LES PME-PMI

Bien qu'attesté par des signes encore timides, le contexte de l'activité bancaire au Maroc est en cours d'évolution tant du côté de la captation des ressources qui devient plus concurrentielle, que du côté de la structure de leur actif, marquée par une tendance à la baisse du rendement des crédits et un recours aux placements financiers progressivement plus important. Ce mouvement est similaire à ce qui s'est passé partout dans le monde lors des phases de restructuration du secteur qui se sont souvent accompagnées de crises bancaires liées à la montée du hors bilan. Ces évolutions vont se renforcer avec la libéralisation, la globalisation et l'ouverture du secteur bancaire marocain aux entreprises étrangères, et avec son intégration dans les marchés internationaux de capitaux.

En même temps, la concurrence va s'accroître pour garder et attirer les déposants et l'innovation financière sera un passage obligé. Progressivement, les déposants marocains ne se contentent plus de dépôts non rémunérés et gèrent leur portefeuille de manière de plus en plus avisée entre les différents placements liquides disponibles. Cela a pour impacts positifs de nourrir le développement des marchés financiers et d'accroître la concurrence existante entre établissements financiers. Le développement des marchés financiers à son tour limite la dépendance des grandes entreprises vis-à-vis des banques. L'autofinancement croissant joue également dans ce sens. Les banques sont alors amenées à « titriser » leur actif ce qui peut les fragiliser.

Malgré le contexte incertain dans lequel s'inscrit la restructuration actuelle qui vise à mettre en conformité avec les normes internationales le mode de gestion de l'activité bancaire, le système bancaire marocain est globalement sain et ne présente pas de risque de crise systémique. La restructuration induit cependant des modifications importantes (concentration, liquidations). Reste que les banques marocaines bénéficient d'atouts qui leur permettent d'y faire face et d'en amoindrir les conséquences néfastes : (i) les taux d'intérêt qu'elles pratiquent sont élevés et leur rentabilité est une des plus fortes au monde, (ii) le marché domestique est largement captif, (iii) la banque centrale est très active et préserve la sécurité du système actuel. Si les banques marocaines parviennent à anticiper sur les changements profonds à venir, l'absorption du choc interne de la mise à niveau peut être facilitée et ne pas s'accompagner des crises qu'ont connues les pays d'Europe.

On considérera ici trois aspects déterminants de l'efficacité de l'action d'intermédiation sur la croissance :

- ✓ la structure de l'épargne sur laquelle s'adosent les prêts et la cohérence des engagements du passif et de l'actif des banques, qui expliquent la gamme des prêts auxquels les entreprises peuvent prétendre,
- ✓ les conditions de refinancement des banques et la politique menée par la banque centrale, qui déterminent le loyer de l'argent et les conditions de prêts proposées,
- ✓ l'efficacité des systèmes parallèles informels de levée de fonds.

Ces éléments permettront de dresser un bilan de la contribution du système financier à la croissance et notamment via le soutien apporté aux PME/PMI qui sont le pivot du dynamisme de l'économie marocaine.

¹⁹ Il faut cependant noter que le niveau de concentration a baissé au cours des dernières années puisque la part des 10 plus grandes sociétés dans la capitalisation boursière totale se chiffrait à 88% en 1994.

2.1. Une épargne trop liquide

De la structure de l'épargne financière dépend la gamme des prêts que peuvent proposer les banques. Cette épargne est constituée des avoirs liquides, des placements à court terme et à moyen terme des agents, des titres d'OPCVM. A cela s'ajoute l'épargne institutionnelle à long terme constituée par les fonds des sociétés de prévoyance et d'assurance et les titres de sociétés nouvellement émis.

Tableau 3.7. : Structure de l'épargne financière des agents non financiers

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Avoirs liquides	43,5	42,7	43,4	44,4	45,5	46,0
Placements à court terme	29,8	28,3	27,4	27,9	28,7	25,6
Placements à moyen terme	3,5	3,1	2,2	1,9	1,1	1,3
Titres d'OPCVM	1,7	4,4	6,1	3,9	4,1	6,2
Epargne institutionnelle	21,5	21,5	20,9	21,9	20,8	21,0
- Fonds des organismes de retraite et de prévoyance	11,0	10,7	11,0	11,5	10,6	10,6
- Provisions techniques des compagnies d'assurance	10,6	10,8	9,9	10,5	10,2	10,4
Total	100	100	100	100	100	100
Total des actifs financiers des agents non financiers en milliards de Dh	330	360	397	411	464	502
Epargne institutionnelle/PIB	22,2	22,4	24,0	25,3	25,2	26,5

Les placements liquides représentent 80% de l'épargne financière des agents non-financiers marocains (dont 46% pour les seuls avoirs liquides). Du fait du ralentissement de l'activité, de la raréfaction des opportunités de placement et de la morosité de la bourse, en 2002 comme en 2001, les agents ont continué à privilégier les placements relativement liquides et ne comportant que peu de risques de perte en capital (dépôts à vue et en compte à terme et surtout en titres émis par les OPCVM obligataires). L'industrie de gestion de portefeuille fonctionne avec peu de possibilités de diversification. En effet, environ 90% des actifs gérés par les OPCVM sont investis dans les bons du Trésor. La part des OPCVM à dominante actions représente moins de 4% de l'actif net.

Tableau 3.8. : Indicateurs des OPCVM

	1999	2000	2001	2002	2003
Nombre d'OPCVM					
Actions	26	38	42	42	44
Obligations	38	73	78	84	90
Diversifiés	42	30	34	34	35
Total	111	141	154	160	169
Actif net (en millions de Dh)					
Actions	4018,5	3208,5	3107,8	2791,5	2430,8
Obligations	36542,4	38747,8	37784,1	64305,8	61903,7
Diversifiés	4972,9	3515,9	2680,5	2416,0	3411,9
Total	45533,8	35472,2	43536,4	69536,4	67746,4
Actif net (en %)					
Actions	8,8	9,0	7,1	4,0	3,6
Obligations	80,3	81,0	86,8	92,5	91,4
Diversifiés	10,9	9,9	6,2	3,5	5,0
Total	100	100	100	100	100

L'épargne longue semble, cependant, se renforcer progressivement puisque l'accroissement net de 9 milliards concernant l'épargne institutionnelle²⁰, ajouté à celui de 15,5 milliards des augmentations de capital fait plus que compenser celui des avoirs liquides. Cette tendance est encourageante, notamment concernant la confiance des agents dans les perspectives de l'économie domestique et la poursuite des restructurations du tissu industriel puisque les deux tiers des augmentations de capital ont bénéficié à des entreprises du secteur industriel, commercial et financier et en particulier aux sociétés d'assurance (4,9 milliards de Dh). Reste que le passif des banques, de maturité courte et volatile, ne leur permet pas de s'adosser sur cette épargne pour délivrer des crédits à long terme sans courir des risques considérables.

²⁰ L'épargne institutionnelle est une épargne formée de façon volontaire ou forcée par les particuliers ou les sociétés non-financières. Il s'agit des fonds collectés par les organismes de prévoyance (la CNSS et les mutuelles) et de retraite (la CMR, la RCAR, la CNRA, la CIMR) et les entreprises d'assurance.

Le marché des assurances vie qui se développe rapidement pourrait modifier les données du problème²¹. Un rattrapage des pays développés²² par les émergents²³ semble exister. En 2001, en effet, la croissance des produits vie et non-vie a été respectivement de 2,7% et 5% contre 8% et 8,6%, et cela malgré la crise argentine et les restructurations. Pour le Maroc, ces chiffres sont respectivement de 3,3% et 5,2%. Les produits non-vie représentent 71,3% de part de marché, ce qui est comparable à ce qui se passe en Egypte (69,1%) mais est inférieur à la Tunisie (91,1%) ou à l'Algérie (95,4%). Le marché marocain est donc plus équilibré entre produits vie et non-vie que celui de ses voisins, ce qui est très favorable car la souscription à des produits non-vie relève en partie de comportements culturels spécifiques difficiles à modifier. Cependant, les progrès réalisables par les produits vie sont encore potentiellement forts puisque la part des assurances non-vie est seulement de 51,1% en Amérique du Nord, de 48,6% au Portugal ou de 33,8% en France. Ceci signifie que le Maroc dispose là d'une source intéressante d'épargne à long terme, stable, mobilisable à moindre coût, puisque faisant appel à des comportements de prévoyance déjà largement intégrés ou à des demandes de l'Etat.

L'importance de l'épargne des ménages et des entreprises drainée par les organismes de prévoyance et de couverture sociale pour le développement économique du Maroc apparaît clairement quand on compare les montants en jeu avec le niveau de l'investissement de la même année. Ainsi, si le rapport des primes d'assurances émises au PIB (2,74%) est de l'ordre de grandeur de l'investissement du gouvernement, les 50 milliards de réserves et provisions des caisses de prévoyance et de retraite représentent 58,6% de l'investissement total ou 67,5%²⁴ de l'investissement privé, mais 1,5 fois les IDE, pourtant assez conséquents par rapport à la tendance, dont a bénéficié le Maroc en 2001 et qui sont considérés comme un élément clé de sa croissance économique.

Le développement des produits d'assurance représente donc un puissant levier d'amélioration des performances de croissance. Si cette épargne était stimulée, elle permettrait une meilleure diversification des risques pour les banques et favoriserait l'allongement de la durée des prêts, ce qui permettrait de dynamiser l'investissement domestique et la restructuration du système productif en vue d'une meilleure insertion sur les marchés mondiaux.

2.2. Une surliquidité bancaire et des conditions d'octroi du crédit contraignantes

Les autorités, grâce à la libéralisation des taux d'intérêt, et à la réduction des emplois obligatoires²⁵, entreprises dès 1991, ont mis en place les conditions favorables à une allocation des ressources plus largement basée sur les mécanismes de marché. Par ailleurs, la baisse des taux directeurs aurait dû se traduire par un accès au crédit plus aisé pour le secteur privé et les ménages. Plusieurs raisons concourent au fait que le résultat observé est encore éloigné de ces objectifs.

Un manque d'information et de capacité à gérer les risques

L'asymétrie d'information entre les banques et les emprunteurs demeure très élevée, il n'existe pas de processus de collecte, de vérification et de centralisation de l'information concernant la qualité des emprunteurs. Cette situation conduit les banques à développer des liens étroits avec certains clients privilégiés et à appliquer à beaucoup d'autres des conditions d'éligibilité et des prix qui les encouragent à trouver d'autres voies de levée de fonds.

Ainsi, la baisse des emplois obligatoires n'a pas induit un redéploiement des prêts en faveur du secteur privé. Les banques continuent de souscrire massivement aux emprunts d'Etat qui sont affectés d'un coefficient de risque faible, voire nul. La politique gouvernementale qui consiste à recourir à l'endettement national permet cela en n'organisant pas la pénurie de titres non risqués qui pousserait les banques à se tourner vers de nouveaux clients. Une action conjointe du gouvernement et des autorités de surveillance, qui devraient accompagner ce mouvement et mettre en place les garde-fous nécessaires, pourrait inciter et aider les banques à explorer de nouveaux marchés plus tournés vers le développement du secteur privé.

21 Données Sigma 2002.

22 Amérique du Nord, Europe de l'Ouest, Japon, Océanie.

23 Amérique Latine, Europe Centrale et de l'Est, Asie du Sud et de l'Est, Moyen-Orient et Asie Centrale, Afrique.

24 Données FMI, Country report Morocco no. 03/163, June, 2003. L'investissement total s'élève à 85 264 millions de Dh en 2001, l'investissement privé à 74 103 millions de Dh et l'investissement public à 11 161 millions de Dh.

25 Voir annexe 2.

Une surliquidité qui conforte les banques dans leur comportement et limite l'action incitative de la Banque Centrale

Sur la dernière décennie, la banque centrale a mis en place de nouveaux outils de politique monétaire. Parallèlement au désencadrement des crédits, les taux d'intérêt ont été progressivement libéralisés. Dans une première phase, les taux débiteurs étaient plafonnés par un taux de référence. Celui-ci était initialement défini comme le taux moyen pondéré des dépôts à six et douze mois. A compter du mois d'avril 1994, le taux de référence est calculé en rapportant les charges globales des banques aux ressources qu'elles collectent. Ce taux, appelé aussi « taux de base bancaire », est soumis à une révision semestrielle et permet de mieux connecter le coût des crédits accordés par les banques au prix de revient de leurs ressources. Quant au taux débiteur maximum, il est égal au taux de base bancaire majoré de 3 points pour les crédits à court et moyen terme et de 4 points pour les crédits à long terme²⁶.

Dans le but de conférer à Bank Al Maghrib un rôle central dans la détermination du coût de l'argent, un nouveau dispositif de refinancement des banques a été mis en place à partir de 1995. Ce dispositif est basé sur l'utilisation des taux directeurs. La limite basse est donnée par le taux appliqué sur les pensions par appels d'offres d'une semaine, la limite haute, par le taux appliqué sur les pensions à cinq jours. Le taux d'intérêt sur le marché interbancaire devrait logiquement se situer à l'intérieur de la bande circonscrite par ces deux taux directeurs. Or les privatisations et les rapatriements des fonds des travailleurs, entre autres, et l'afflux de liquidités ont fait que les besoins de refinancement des banques auprès de la banque centrale ont été très largement diminués. Le relèvement du montant des réserves obligatoires, parce qu'il n'a pas suffi à assécher durablement la liquidité, n'a pas pu lui redonner une prise solide sur l'économie.

Depuis 1995, les taux directeurs ont chuté de façon très significative. Le taux appliqué pour les avances à 7 jours sur appel d'offres a été réduit de 7%, en juin 1995, à 3,25%, en décembre 2002. Quant au taux sur les pensions à 5 jours, son niveau a été ramené de 8,5% à 4,25% entre juin 1995 et décembre 2002. Quant aux taux interbancaires, ils ont subi une chute de 145 points de base entre 2001 (4,44%) et 2002 (2,99%)²⁷.

Les taux de base bancaire sur les crédits à court terme ont baissé de 275 points de base entre la mi-février 1996, date de la suppression du plafonnement des taux débiteurs, et décembre 2002. Ils sont passés de 9,75% à 7%. Toutefois, ces taux ne prennent pas en compte la prime de risque qui peut atteindre des niveaux élevés pour certaines catégories de clients (PME et particuliers). Les taux maximum pratiqués par les banques sur les crédits à court terme sont restés au niveau de 13,25%, quasiment inchangés depuis 1998 bien qu'une légère baisse apparaisse au quatrième trimestre 2002 (12,75%). Les crédits à l'exportation et ceux à long terme enregistrent également une prime de risque élevée (taux maximum respectivement à 10% et 12% contre des taux de base à 7% et 8,25%)²⁸.

Un taux de marge bancaire trop élevé

La marge d'intermédiation des banques, définie comme la différence entre la rémunération moyenne des emplois et le coût moyen des ressources, reste élevée et se situe autour de 4,4%. Elle n'a pas été significativement affectée par les mesures de réduction des taux d'intérêt, ni par la mise en place des différents compartiments des marchés des capitaux qui ne sont que très peu accessibles aux agents nationaux non gouvernementaux. Le marché domestique est largement captif et les banques n'ont pas répercuté les baisses de taux ce qui annihile les tentatives de soutien de la croissance de la banque centrale (Henamou, 2003).

Un obstacle majeur reste la surliquidité de l'économie qui permet aux banques de se soustraire aux incitations des autorités monétaires. Malgré leurs efforts, le marché est demeuré « hors banque »

26 Les taux débiteurs maximums avaient été supprimés en février 1996. Les banques ont réagi par l'augmentation de leur taux de référence de 8,5% à 9,75% et 10,5% respectivement pour les crédits à court et à moyen terme et à 11,25% pour les crédits à long terme. Les taux d'intérêt appliqués par les sociétés de financement ont excédé les 20%. Afin de protéger les clients contre des taux d'intérêt prohibitifs, les autorités monétaires ont de nouveau institué, au début de 1997, un taux plafond plus communément appelé « taux maximum des intérêts conventionnels » (TMIC). Il est déterminé semestriellement par l'application d'un coefficient de 1,6 (depuis juillet 1999, il était de 1,7 auparavant) au taux d'intérêt moyen pondéré (TMP) sur les crédits, pratiqué le semestre précédent. Le TMIC était de l'ordre de 20,5% au cours du semestre octobre 1997-mars 1998. Il a ensuite fortement baissé en 1998 et 1999. Depuis octobre 1999, le TMIC tend à stagner autour de 15,5%.

27 On utilise les taux de fin du mois de décembre. Cette baisse fait suite à une réduction de ce taux de 422 points de base entre le mois de juin 1995 et le mois de décembre 2001.

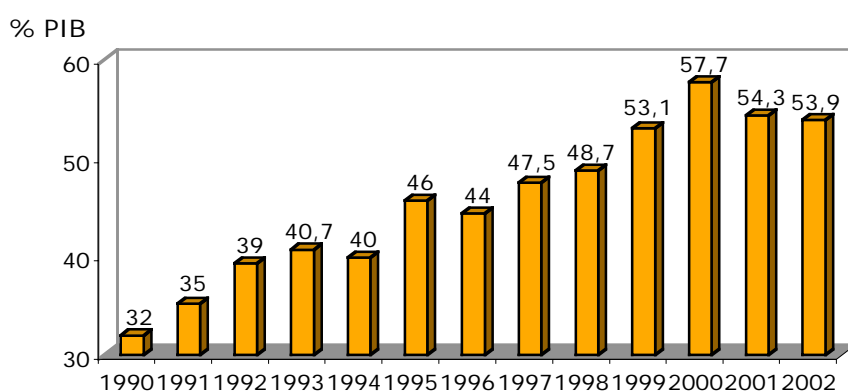
28 Le taux moyen pondéré des crédits bancaires, tel que calculé par Bank Al Maghrib semestriellement, se situe au niveau de 8,48% pour le second semestre 2002 contre un taux de 8,87% pour la même période de l'exercice précédent et de 11,24% pour le semestre octobre 1997-mars 1998.

et la banque centrale ne bénéficie pas des conditions qui lui permettaient d'inciter les banques à diversifier leur portefeuille de clients.

2.3. Une allocation des crédits bancaires pas assez orientée vers les PME-PMI

Au Maroc, les banques continuent de jouer un rôle prépondérant dans le financement de l'économie. Elles ont accordé environ 214,3 milliards de Dh de crédits en 2002 (contre 208 milliards en 2001), soit l'équivalent de 53,9% du PIB (contre 54,3% en 2001). Le concours des banques au financement de l'économie a connu un essor considérable avec une progression moyenne annuelle de l'ordre de 10,4% par an sur la période 1993-2000 et autour de 4% ces dernières années. En conséquence, les crédits bancaires, qui représentaient environ un tiers du PIB en 1990, ont atteint 46% en 1995 pour plafonner ensuite au niveau de 58% du PIB en 2000. La décélération du rythme de croissance des crédits à l'économie, observée depuis 2000, est due à la conjoncture économique, mais également à des éléments réglementaires et structurels tels que la révision des règles prudentielles visant à assainir le secteur et les modifications des comportements des grandes entreprises qui progressivement privilégient les marchés des capitaux.

Figure 3.2. : Total des crédits bancaires



Source : Banque Al Maghrib.

L'examen de la répartition des crédits bancaires par maturité montre qu'en 2002, 43,2% des crédits ont été accordés pour des durées inférieures à une année, et 39,1% pour des échéances moyennes voire longues. La part des crédits à court terme a accusé un recul de 2,8 points depuis 1993 alors que celle des crédits à moyen et long terme reste globalement stable. Le reste des crédits, soit 17,7% du total des crédits bancaires ce qui représente quelques 38 milliards de Dh, est classé comme créances en souffrance. La part de ces dernières a fortement augmenté depuis 1993 où elle n'était que de 10%. Cette hausse est due principalement aux règles de classification et de provisionnement plus strictes des créances imposées aux banques et surtout à la restructuration des bilans des anciens organismes financiers spécialisés (OFS), dans le cadre de la nouvelle réglementation prudentielle.

Figure 3.3. : Répartition des crédits bancaires par maturité

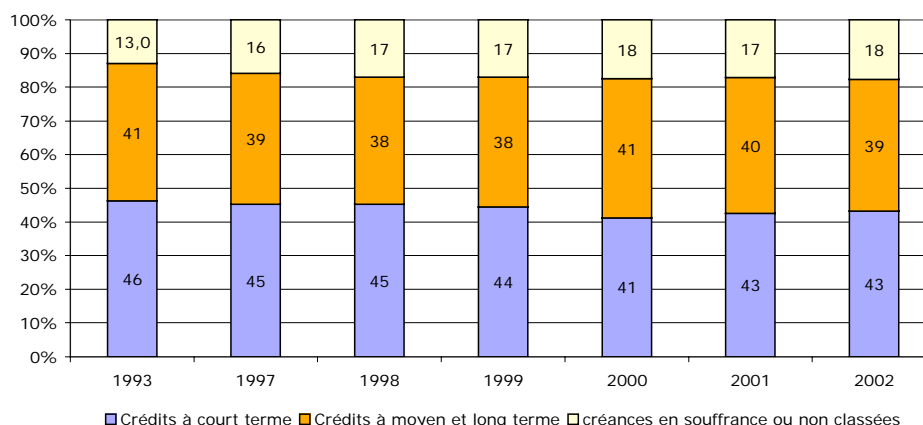


Tableau 3.9. : La structure des crédits bancaires en fonction de leur objet en %

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Crédits de trésorerie	32,2	30,9	27,6	37,9	37,6	33,8	32,0
Crédits d'équipement	20,7	19,2	19,4	22,1	21,7	19,7	22,2
Crédits immobiliers	14,6	14,4	14,2	13,2	14,8	16,4	18,4
Crédits à la consommation	1,5	1,9	2,4	7,2	7,0	9,8	4,4
Autres crédits	20,0	21,0	20,9	2,1	1,6	2,6	2,9
Créances en souffrance	11,0	12,6	15,6	17,5	17,2	17,7	20,1
Crédits bancaires en milliards de Dh	151	168	184	204	208	214	231
Crédits bancaires/PIB	47,5	48,7	53,1	57,7	54,3	53,8	55,2

Les entrepreneurs individuels ne bénéficient que de 9,4% des crédits bancaires en 2002 et cette part a chuté de 3 points depuis 1997, tandis que la part des sociétés est restée globalement stable depuis 1997 et atteint 58,7% en 2002.

Tableau 3.10. : La structure des crédits bancaires par catégorie d'agent économique

	1997	1998	2000	2001	2002
Sociétés	61,4	60,1	61,5	60,5	58,7
Entrepreneurs individuels	12,1	12,0	9,3	9,4	9,4
Particuliers	17,7	19,4	26,6	26,9	28,5
Collectivités locales	2,8	2,6	2,4	3,2	3,4
Divers	6,0	6,0	0,2	0,0	0,0
Total des crédits des établissements de crédit en milliards de Dh²⁹	165	183	218	228	233

Ceci résulte en partie de la frilosité accrue des banques face à la montée des créances en souffrance due à l'adaptation du dispositif prudentiel aux normes internationales. Celles-ci sont devenues encore plus rigoureuses en 2003 et, fin octobre, les créances en souffrance accusaient une hausse de 7,9% et représentaient 18,1% du total des crédits.

Cette situation pousse les banques à privilégier des industries manufacturières (16,2% de la totalité des crédits en 2002) et du commerce (33,2%), secteurs dynamiques, orientés vers la demande et l'exportation et cibles privilégiées de la « mise à niveau ». Ceci est a priori positif, car ces secteurs peuvent générer des gains de compétitivité et une hausse de la productivité globale des facteurs. Le problème est que les banques offrent certes des crédits dont le terme s'allonge, mais pas encore suffisamment pour permettre de porter et encourager une « mise à niveau » rapide et efficace. Le comportement prudent des banques n'encourage pas l'allongement du terme des crédits, et leur cherté n'en accroît pas la demande. Par ailleurs, les banques ne sont pas à même d'offrir des crédits permettant de financer les investissements immatériels nécessaires au développement des services productifs. Les crédits accordés sont donc principalement des facilités de trésorerie (33,8% en décembre 2002) et ne concernent que peu de nouveaux équipements (part stable autour de 19,7% et fortement tributaire de la conjoncture).

Par ailleurs, malgré le vaste plan du gouvernement en faveur du soutien au développement des PME/PMI qui sont des acteurs incontournables de la croissance au Maroc, les banques soutiennent peu ce type d'entreprises auxquelles est affecté un facteur risque parfois élevé, mais qui sont souvent des acteurs relativement plus dynamiques et novateurs.

On peut constater avec Louali (2003) que les performances du plan d'aide au financement des PME sont médiocres. Ce plan a été mis en place du fait de l'importance avérée des PME sur la croissance marocaine (95% des entreprises, 50% des salariés, 40% de la production, mais 20% du PIB contre 60% dans d'autres pays³⁰). Celui-ci comporte deux volets : (i) un élargissement de la gamme des sources de financement direct accessibles aux PME (le crédit-bail, le micro-crédit et le marché boursier s'ajoutent au crédit bancaire et au crédit d'aide à l'auto-emploi) et (ii) la création de sources de financement indirect et de fonds de garanties. Les résultats de ces mesures sur la période 1996-2002 ont été contraires à ceux attendus :

√ d'abord, on a enregistré une réticence des banques à accorder certains prêts. Ainsi apparaît une diminution des crédits accordés aux jeunes promoteurs (-27,6%), aux jeunes entrepreneurs (-23,8%) et à l'auto-emploi (-50,4%), ainsi que des crédits à moyen terme dont ont

29 Ce total comprend à la fois les crédits bancaires et ceux des sociétés de financement

30 Chiffres cités dans Louali (2003) et fournis par la Fédération de la PME/PMI pour 2002.

bénéficié les PME (-22,1%) alors même que ce type de produit est en progression (+6,4%). Cela s'explique en partie par des comportements spécifiques aux PME qui ont des difficultés à établir des bilans prévisionnels à moyen terme et à anticiper l'évolution de leur marché. Mais aussi par des caractères propres au système financier tels que la vive progression des créances en souffrances, le coût élevé de ces crédits puisque la prime de risque pour les PME est de 2% supérieure à la moyenne (1%), l'asymétrie et le manque d'information.

√ Ensuite, ont été offerts des produits impliquant des conditions d'éligibilité et de remboursement trop rigides et peu adaptées à la réalité économique de la PME. C'est le cas des prises de participations qui sont pourtant des moyens de financement bon marché car non assortis du paiement d'un taux d'intérêt mais qui visent en premier lieu les PME innovantes et le développement de nouvelles technologies. C'est également le cas du micro-crédit qui n'est souvent octroyé que si l'entreprise peut attester d'une activité génératrice de revenus stables depuis plus d'une année. Par ailleurs, le taux d'intérêt apparent est parfois rédhibitoire (entre 15% et 30%).

On doit noter, aussi, la sous-exploitation de certaines facilités telles que les lignes de crédit bilatérales, ouvertes dans le cadre des partenariats avec les pays arabes et l'Europe, dont le taux d'intérêt est faible (5% depuis février 2003) et peut aider à la mise à niveau du secteur, l'introduction en bourse ou les fonds de garanties.

Il est trop tôt aujourd'hui pour savoir quel sera l'impact sur le mode de financement des PME et leur développement de la création d'organismes financiers spécialisés, tels que les fonds collectifs en capital ou les sociétés régionales de financement, prévue dans la charte de la PME de 2002.

Il faut enfin souligner que les banques spécialisées (CNCA, CIH) connaissent des difficultés qui limitent leur contribution à la croissance de l'économie marocaine. Cela tient essentiellement à la cherté de leurs crédits à long terme et à la montée de leurs créances irrécouvrables suite aux heurts importants auxquels ont été plus spécialement soumis leurs clients issus des secteurs du tourisme et de l'agriculture. Même si la restructuration de ces banques est en cours, ses effets bénéfiques ne se feront pas sentir dans l'immédiat. Les liens privilégiés ainsi que la grande qualité des informations que ces organismes ont du marché et de ses acteurs ne peuvent donc, pour un temps, être pleinement valorisés. Cette situation est dommageable car elle nuit au développement de ces secteurs-clé de l'économie marocaine en contraignant la contribution de ces organismes spécialisés à la croissance qui est pourtant potentiellement forte.

3. DES PROGRES SENSIBLES DANS LE FONCTIONNEMENT DU MARCHÉ MONÉTAIRE

Sur la dernière décennie, le Maroc a échangé son outil d'encadrement du crédit³¹ contre des opérations d'open-market et un guidage par les taux d'intérêt de son économie. Ce changement de stratégie intervient dans un contexte de modernisation du système financier, d'apparition de nouveaux produits et de nouveaux acteurs, ce qui aura inévitablement pour conséquence de modifier les conditions et modalités d'une politique monétaire efficace. Il est donc crucial de connaître les éléments de la restructuration des différents segments du système financier afin de pouvoir se pencher ensuite sur les canaux de la politique monétaire et leur efficacité respective.

3.1. Un marché monétaire désormais restructuré qui fonctionne aux conditions du marché

Le marché monétaire est généralement défini comme le marché des capitaux à court et moyen terme par opposition au marché financier sur lequel sont échangés les fonds à long terme. Dans le cadre des réformes engagées par le Maroc depuis 1983, le marché monétaire a connu plusieurs mutations de fond destinées à en faire le principal instrument de la politique monétaire.

Avant 1983, le marché monétaire se limitait aux opérations d'équilibrage des trésoreries entre les établissements bancaires et les organismes financiers spécialisés. Depuis, il a été élargi aux émissions du Trésor qui étaient réservées exclusivement aux banques. En 1988, a été introduite la technique d'adjudication et le marché a été ouvert à l'ensemble des institutions financières y compris aux compagnies d'assurances. A partir de 1993, les entreprises publiques et privées ont été autorisées à intervenir sur ce marché. Cet élargissement couvrait également les personnes physiques et les non-résidents à compter de 1995.

³¹ Les limitations imposées à l'expansion du crédit ont été instituées entre 1969 et 1972 puis reprises en 1976 et de nouveau abolies en 1991.

Le marché monétaire interbancaire joue un rôle réduit dans le refinancement des banques

Le marché monétaire interbancaire regroupe toutes les opérations de prêt ou d'emprunt au jour le jour ou à terme fixe contractées entre les établissements bancaires et financiers³², quelles que soient leurs échéances, leurs formes ou leurs modalités : avances en blanc, avances garanties ou pensions d'effets.

Tableau 3.11. : Encours des prêts et emprunts sur le marché monétaire interbancaire (en millions de Dh)

Encours en fin d'année	1993	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Prêts des banques	578 ³³	2393	3021	2854	2704	1818	2187
Prêts de la CDG		94	5	734	213	600	1015
Prêts des autres intervenants		15	15	12	..	..	..
Total des prêts	578	2502	3041	3600	2917	2418	3202
Emprunts des banques	578	2502	2962	3457	2700	2288	3156
Emprunts de la CDG		..	..	20	131	..	..
Emprunts des autres intervenants		..	79	123	86	130	46
Total des emprunts	578	2502	3041	3600	2917	2418	3202

Le mode de recours au marché monétaire interbancaire est le résultat d'un arbitrage entre les différentes options de refinancement offertes aux banques. Avant la réforme de 1995, les banques pouvaient réescompter auprès de la Bank Al Maghrib (BAM) les crédits privilégiés à des conditions avantageuses. Depuis la réforme, seul subsiste le recours au marché monétaire.

Le volume mensuel des transactions sur le marché monétaire interbancaire a connu un essor considérable depuis 1993. Ce volume qui se chiffrait à 1,4 milliards de Dh en 1993 est passé à 6,5 milliards de Dh en 1994. Il a plafonné à environ 11 milliards de Dh en 1999 puis régressé à 8,5 milliards de Dh en l'an 2000. Les échanges de liquidités sur le marché interbancaire sont constitués à hauteur de 70% des opérations au jour le jour. Les opérations à terme concernent des durées généralement courtes, variant entre une semaine et un mois.

Les taux d'intérêt sur le marché monétaire interbancaire reflètent les conditions de l'offre et de la demande des fonds sur ce marché. Ils devraient, en toute logique, s'inscrire dans la bande délimitée par les taux directeurs de Bank Al Maghrib. Toutefois, étant donnée la situation de surliquidité observée à partir du second semestre 1999, les taux interbancaires se sont parfois situés en dessous de la bande inférieure des taux directeurs (le marché est dit « hors banque »). Les banques ont limité leur recours à la banque centrale et ont profité de la disponibilité de fonds à faible coût sur le marché interbancaire.

Afin d'éponger les excès de liquidité et d'inciter les banques à se refinancer auprès de la banque centrale, celle-ci a révisé le mode de calcul de la réserve obligatoire³⁴, a réduit les taux directeurs, a multiplié les opérations de reprise de liquidités et, plus récemment, a augmenté le taux de réserve obligatoire qui est passé de 10 à 14% des dépôts bancaires.

La banque centrale intervient aux conditions du marché

Avant la réforme de 1995, le système de refinancement des banques par l'institut d'émission était très administré et laissait peu de place aux interventions de BAM sur le marché monétaire. A partir de juin 1995, une nouvelle procédure d'intervention de la BAM pour le refinancement des banques a été instituée. Celle-ci est fondée sur les appels d'offres hebdomadaires, les prises de pension à 5 jours, et exceptionnellement les avances sur 24 heures. La banque centrale peut également recourir aux opérations d'open-market sous la forme de vente ou d'achat de bons du Trésor sur le marché secondaire, ou encore à des opérations de reprise de liquidités. Enfin, le cas échéant, la banque centrale peut faire varier le taux des réserves obligatoires dans une limite maximale de 25% des dépôts à vue et de 10% des dépôts à terme. L'objectif de ce nouveau mode de refinancement est de replacer la banque centrale au cœur du système en conférant à ses

32 Peuvent intervenir sur ce marché : les banques, la Caisse de Dépôt et de Gestion, la Caisse marocaine des marchés, la Caisse centrale de garantie et Dar-Addamane.

33 Ce montant est ventilé de la façon suivante : recours des banques aux OFS (211), recours des OFS aux banques (50), prêts entre les banques (317).

34 Bank Al Maghrib a dû imposer aux banques de respecter en permanence le coefficient de la réserve monétaire au lieu de s'y conformer uniquement en termes de moyenne mensuelle.

interventions le rôle de transmission de la politique monétaire, de contrôle de la liquidité bancaire et de l'économie dans son ensemble via le canal des taux d'intérêt.

Tableau 3.12. : Interventions de Bank Al Maghrib sur le marché monétaire (encours mois de décembre en millions de Dh)

Encours en fin d'année	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Appel d'offres	2950	1871	3000	..	4452	..	..
Avances à 5 jours	189	215	275	1324	431	33	..
Avances à 24 heures	10	1	106	19	1	-14	1
Open market	..	..	..	..	1304	..	..
Reprises de liquidités	..	..	..	4895	..	1448	3400
Total des interventions	3149	2087	3381	6238	6188	1467	3401

3.2. Un marché des adjudications des bons du Trésor qui engendre un sensible effet d'éviction

L'encours total des bons du Trésor émis par adjudication atteint 170 milliards de Dh en 2002 soit environ 42,7% du PIB. Cette dette représente 86,3% de la dette publique intérieure qui est de l'ordre de 197 milliards de Dh.

La restructuration du marché des bons du Trésor³⁵, introduite en 1995, a facilité la gestion de la dette et ouvrira progressivement de nouvelles perspectives de pilotage de l'économie à la banque centrale à mesure que le marché gagnera en dynamisme (profondeur, liquidité) et en transparence. Les recours du Trésor aux Emprunts Conventionnels³⁶ et aux Emprunts Nationaux³⁷ ont donc fortement diminué dès 1999.

Le financement du Trésor a été caractérisé par sa très forte concentration dans les échéances moyennes et longues, et, par conséquent, son absorption d'une grande part des ressources stables ou longues du système bancaire au détriment des crédits à l'investissement. Le Trésor émet néanmoins davantage sur le court terme depuis 1998, les adjudications sur des bons à moins d'un an ayant représenté plus de 54% du volume adjudgé en 2001, mais seulement 36,7% en 2002. Les souscriptions par adjudication à moins d'un an ont été réduites d'un tiers entre 2001 et 2002, celles de moyen terme (2 et 5 ans) ont été multipliées approximativement par 2 et celles à long terme (10, 15, 20 ans), par plus de 4, sur la même période.

Dans le but d'augmenter l'attractivité des bons du Trésor émis par adjudication et permettre aux investisseurs de procéder à une gestion active de leur portefeuille de valeurs du Trésor, un marché secondaire de ces titres a été créé en 1996. Le volume des transactions sur le marché secondaire a connu une expansion phénoménale au cours des dernières années. Ce volume est passé de 7 milliards de Dh en 1996 à 30 en 1997 puis 489 en 1999 pour atteindre un montant de 1152 milliards de Dh en 2000 et 2474 milliards en 2002. Toutefois, la proportion des opérations temporaires de vente-rachat de titres entre les divers intervenants reste nettement prépondérante comparativement aux cessions-acquisitions fermes. De plus, la baisse des taux, inversement proportionnelle au terme, a favorisé les échéances à moyen terme.

Par ailleurs, depuis 2001, le Trésor annonce ses besoins de financement mensuellement et non plus trimestriellement ce qui a permis une réduction de la valeur faciale des bonds émis par adjudication (250 000 à 100 000 Dh). Cette mesure peut encourager l'entrée de nouveaux agents. Toujours dans le souci d'améliorer l'attractivité de ce marché et l'efficacité de la politique monétaire, les courtiers travaillant sur les segments des marchés primaire et secondaire des adjudications ont la possibilité d'introduire des offres non compétitives à des taux négociés.

Dans un contexte d'abondance de liquidité et de baisse des taux³⁸, les émissions se sont multipliées et le marché secondaire s'est développé. Reste que le poids croissant de la dette interne risque d'induire un effet d'éviction important des autres acteurs puisque les autorités ont levé des fonds sur ce marché à hauteur de 75,9 milliards de Dh en 2002 contre 57,4 milliards en 2001 et 40,3 milliards en 2000. En même temps, cette stratégie, qui s'accompagne d'une réduction

35 La terminologie marocaine ne fait pas de distinction entre bons et obligations du Trésor.

36 Contrats de prêt négociés de gré à gré auprès des institutions financières, relatifs à la consolidation de la dette du Trésor vis-à-vis de certains établissements et les bons à 10, 7, et 5 ans émis dans le cadre du profilage de la réserve monétaire, et de la consolidation du Plancher d'Effets Publics.

37 Les « obligations nationales » sont des obligations négociées en bourse normalement destinées aux particuliers.

38 Les taux servis sur les bons du Trésor ont sensiblement chuté et ce quelle que soit leur maturité. Calculée à partir des taux moyens pondérés sur les bons du Trésor émis par adjudication sur la période 1995-2001, la baisse varie entre un minimum de 482 points de base sur les bons du Trésor à 13 semaines et 516 points de base sur les bons à 5 ans. Ces taux sont passés respectivement de 7,28 à 2,46% et de 10 à 4,84%.

raide de l'endettement auprès de la banque centrale, permet de juguler l'inflation en limitant le seigneuriage.

Tableau 3.13. : Structure par maturité des encours des bons du Trésor émis par adjudication

Maturités	1997	1998	1999	2000	2001	2002
13 semaines	0,0	0,1	0,8	0,7	0,4	1,5
26 semaines	0,04	0,1	1,4	2,8	5,1	2,0
52 semaines	8,9	8,9	9,4	10,9	12,8	7,1
Court terme	9,3	9,1	11,6	14,4	18,3	10,6
2 ans	2,0	1,4	0,4	3,9	10,2	15,1
5 ans	39,6	41,3	39,5	38,3	33,9	34,2
Moyen terme	41,6	42,8	39,9	42,2	44,2	49,3
10 ans	24,7	28,0	28,8	26,6	23,4	25,2
15 ans	24,4	20,2	19,7	16,8	14,2	14,8
20 ans	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Long terme	49,1	48,2	48,5	43,4	37,6	40,1
Total	100	100	100	100	100	100
Total des encours en milliards de Dh	58	72	95	116	143	170
Encours de la dette publique intérieure milliards de Dh	122	131	137	149	176	197
Dette émise par adjudication/PIB en %	18,3	21,0	27,3	32,8	37,4	42,7

3.3. Un marché des titres de créances négociables qui se développe lentement

L'institution du marché des titres de créances négociables s'inscrit dans le mouvement d'ouverture du marché monétaire aux agents non-financiers. Ce marché concerne les acteurs économiques qui sont à la recherche de fonds pour assurer le financement de leurs investissements. Avant la création de ce marché en 1995, seul le Trésor avait la possibilité de faire appel directement aux financements des autres opérateurs économiques.

Les titres de créances négociables (TCN) recouvrent donc actuellement : (i) les certificats de dépôts négociables (CDN) qui sont émis par les banques pour une durée pouvant aller de 10 jours à 7 ans, (ii) les bons des sociétés de financement émis par les sociétés de financement (SF) pour des échéances comprises entre 2 et 7 ans, et (iii) les billets de trésorerie qui sont émis par les personnes morales autres que les banques et les SF pour des maturités pouvant varier entre 10 jours et un an. Les TCN ne peuvent être émis que par des personnes morales de droit marocain. Ils doivent avoir un montant unitaire minimum de 100 000 Dh³⁹.

L'encours des titres de créances négociables s'est élevé, à fin décembre 2002, à 11,5 milliards de Dh. Bien que sa progression ait été remarquable depuis 1996 (1,8 milliards de Dh et 4,9 milliards de Dh en 1997), celle-ci stagne depuis 1999. Les émissions des TCN réalisées en 2001 sont en régression de quasiment 50% par rapport à l'an 2000 et se sont maintenues en 2002. Cette évolution s'explique par les fluctuations des taux d'intérêt offerts sur les bons du Trésor, lesquels servent d'indicateur pour la négociation et la rémunération des TCN.

L'encours total des TCN est composé des certificats de dépôts à concurrence de 29,8% et des bons des sociétés de financement à hauteur de 61%. L'encours des billets de trésorerie est passé de 25 millions de Dh, soit 0,2% de l'encours total, à 1058 millions de Dh en 2002, soit 9,2% de l'encours. Pour ces derniers, la fourchette des taux appliqués est plus large que pour les deux premiers (3,6-6% à 3 mois contre 6-6,5% à 5 ans et 5,5-7% à 3 ans⁴⁰). Les établissements de crédit et la CDG détiennent 37,8% des TCN, suivi des OPCVM qui se partagent 28,6%, puis les sociétés d'assurances et les organismes de prévoyance sociale qui possèdent 22,2% de ces mêmes titres.

39 Le montant unitaire minimum a été fixé par l'arrêté du Ministre des Finances du 09 octobre 1995 à 250 000 Dh, puis ramené à 100 000 Dh depuis le 10 juillet 2001.

40 Les échéances retenues sont celles qui sont les plus demandées sur le marché.

Tableau 3.14. : Structure des encours en titres de créances négociables

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Certificat de dépôt	61,0	59,9	55,7	52,9	44,8	29,8
Bons des sociétés de financement	37,6	39,1	44,1	46,9	54,9	61,0
Billets de trésorerie	1,4	1,0	0,2	0,2	0,2	9,2
Total	100	100	100	100	100	100
Encours des TCN (milliards Dh)	4,9	8,0	10,4	10,6	10,8	11,5
Encours des TCN/crédits bancaires	3,3	4,8	5,7	5,2	5,2	5,3
Encours des TCN/PIB	1,55	2,33	3,02	2,98	2,83	3,0

Par rapport aux crédits bancaires, le financement sur le marché des TCN reste très marginal et ne représente que 5,3% (ou encore 8% si on se limite aux crédits accordés aux seules sociétés). Par rapport au PIB, l'encours des TCN se situe à un niveau inférieur à 3%. De plus, ce sont les établissements de crédit (banques et sociétés de financement) qui ont recours à ce mode de financement. Les entreprises non financières, par contre, sont quasiment inexistantes sur le marché des TCN.

3.4. Un marché hypothécaire et une titrisation encore marginaux

La technique de titrisation consiste à transformer des crédits en titres négociables et à les céder sur le marché financier. Cette technique permet le refinancement des établissements bancaires qui cèdent leurs créances hypothécaires, qui s'étalent généralement sur longue période, en émettant en contrepartie des titres négociables. Elle permet également d'alléger les actifs des établissements bancaires et donc réduit leurs besoins en fonds propres au regard des contraintes instaurées par le ratio Cooke.

Au Maroc, le régime juridique relatif à la titrisation des créances hypothécaires a été institué par la loi du 25 août 1999. Conformément à ce texte, les établissements de crédit ont la possibilité de céder leurs créances hypothécaires à des organismes tiers « les Fonds de Placement Collectif en Titrisation ». Ces derniers ont pour objet exclusif d'acquies des créances hypothécaires en émettant des parts représentatives des créances ou accessoirement des obligations. Dans une première phase, seuls les investisseurs institutionnels ont la possibilité de souscrire aux parts du premier FPCT. Il s'agit des OPCVM, des établissements de crédit, des entreprises d'assurances et de réassurances, de la Caisse de Dépôt et de Gestion et des organismes de retraite.

L'expérience de la titrisation est très récente au Maroc. La première société de titrisation des créances dénommée « Maghreb-Titrisation » a été créée au mois d'avril 2001.

3.5. Une politique monétaire qui développe des facteurs de dynamisme dans un environnement financier en retard d'évolution

Les opérations menées sur les différents segments des marchés financiers par la totalité des acteurs se répercutent sur la masse monétaire dont dispose l'économie. Les agrégats monétaires comptabilisent celles-ci selon leur degré de liquidité. Le gouvernement marocain s'est fixé un objectif de maîtrise de l'inflation via le contrôle de la croissance de ces agrégats.

La demande de monnaie est plutôt stable au Maroc (Benali, 2003). D'un point de vue théorique, elle dépend de la rentabilité des placements proposés qui est fonction des taux d'intérêt ou du taux de change, par exemple, qui sont autant d'outils que la banque centrale peut utiliser pour influencer la dynamique de son économie au moins à court. Connaissant les besoins en monnaie des agents et leurs évolutions, le contrôle de l'agrégat monétaire choisi comme cible par les autorités est facilité. La croissance de la masse monétaire étant prévisible ainsi que son impact sur les variables réelles, une base claire et fiable est offerte aux anticipations, ce qui rend encore plus aisée la stabilisation de l'évolution de la masse monétaire.

Le degré de stabilité de la demande de monnaie, parce qu'il permet de maîtriser l'offre et l'inflation, conditionne l'efficacité et la crédibilité de la politique de la banque centrale. Si celui-ci est faible, l'effet de toute intervention sur le marché monétaire est soit amoindri, soit différent de celui attendu. Mais la stabilité de la demande de monnaie et la croissance régulière de la masse monétaire au Maroc masquent une influence relativement faible de la banque centrale sur son économie qui pourrait encore s'amenuiser, ce qui pourrait avoir des conséquences néfastes sur la

stabilité macroéconomique. Plusieurs facteurs de risque existent que l'on peut classer suivant le rôle attribué à la monnaie :

(i) si la monnaie devient essentiellement un actif financier (évolution qui se dessine progressivement), la demande est alors le résultat des choix de portefeuille des agents. Les autorités peuvent, en modifiant l'offre de monnaie nominale et le taux d'intérêt de court terme, changer le taux d'intérêt de long terme et donc influencer les décisions de consommation et d'investissement. Le résultat dépendra :

√ de la stabilité des comportements de placement au Maroc qui est encore forte, et largement due à la faiblesse et à la lenteur du développement des marchés financiers. Il faut donc s'attendre à ce que l'amélioration de l'intégration financière internationale et du dynamisme des marchés financiers domestiques se traduise par une hausse des fluctuations des agrégats monétaires et une perte de contrôle de la banque centrale sur ceux-ci qui se soldera par une baisse de sa capacité à préserver la stabilité macroéconomique (Henamou, 2003) ;

√ de l'impact des taux d'intérêt sur les décisions de consommation des agents qui reste à évaluer, encore que celui du désencadrement du crédit ait été important ;

√ de l'effet de la politique de taux d'intérêt de la banque centrale qui n'a que peu d'impact sur les décisions d'investissement des firmes (Boughrara, 2003). Parce qu'il n'existe pas réellement de substitut aux prêts accordés par les banques, ce canal de la politique monétaire aurait dû être efficace. Ce n'est cependant pas le cas et les banques poursuivent leur politique de marge en ne répercutant pas les baisses de taux d'intérêt pratiquées par la banque centrale. Cela est la conséquence de l'implication trop importante de cette dernière dans le système bancaire et de la protection systématique contre l'instabilité qu'elle prodigue aux acteurs de ce secteur. Toute politique incitative ou restrictive sur l'investissement (contrairement au point de vue keynésien) est aujourd'hui relativement neutre ;

√ de la surliquidité de l'économie qui, comme on l'a dit, affecte l'emprise de la banque centrale sur le système bancaire car elle permet aux banques d'être « hors marché » et à la distribution des crédits de ne pas être soumise aux limitations qu'induiraient des conditions de refinancement plus dures.

(ii) Si la demande de monnaie reflète les conditions monétaires domestiques et étrangères relatives (tendance, là encore, en cours d'apparition avec les progrès de la convertibilité externe), alors la banque centrale peut déterminer les niveaux de l'inflation et du PIB via sa politique de change et cela selon deux canaux principaux :

√ premièrement, en rattachant le change du Dirham à un panier de monnaies, elle offre un ancrage clair aux anticipations et stabilise l'inflation domestique qui devient alors une moyenne pondérée par les coefficients utilisés dans l'ancrage du change de l'inflation des pays ancre. De ce point de vue, la politique d'ancrage est rationnelle et a porté ses fruits. Cependant, un conflit pourrait exister entre les niveaux de l'inflation qui découlent de la politique de change et de ciblage nominal avec l'ouverture progressive des marchés de capitaux qui est néanmoins nécessaire si l'économie veut réaliser son potentiel de croissance.

√ Deuxièmement, le rattachement du change favorise l'intégration internationale grâce à un contrôle de la compétitivité externe, mais ce pourrait devenir un facteur de ralentissement du passage à un sentier de croissance plus élevé. En effet, ce système entraîne régulièrement une surévaluation de la monnaie étant donné les rigidités qu'il implique et les difficultés qui existent à définir un taux de change réel d'équilibre.

Il pourrait donc être judicieux pour le Maroc d'opter pour une politique d'assouplissement du régime de change accompagnée d'un ciblage nominal d'un agrégat macroéconomique. Un soin particulier doit être cependant accordé à la compatibilité de ces deux politiques puisque toute variation du taux de change a des répercussions fortes sur le revenu réel marocain et sur les agrégats de monnaie. Le pilotage par les taux d'intérêt manque de force pour l'instant, étant donné l'inadaptation des structures institutionnelles notamment, mais une cible d'inflation pourrait remplacer avantageusement le ciblage de M2 en permettant une évaluation plus rapide de l'efficacité et de la crédibilité de la politique monétaire. Cette stratégie serait, par ailleurs, plus viable car sa crédibilité ne souffre pas de l'instabilité qui touche la demande de monnaie dans un contexte de développement des marchés financiers et d'innovations financières, par exemple.

Des éléments d'origine institutionnelle réduisent également les progrès possibles en matière de crédibilité de la politique monétaire (Morocco, 2003a) :

✓ les statuts de la banque centrale ne prévoient pas son indépendance complète vis-à-vis du Trésor, ce qui laisse planer des doutes quant à son refus de pratiquer le seigneurage ;

✓ la maîtrise de l'évolution des agrégats monétaires, qui dépend largement de l'ampleur des chocs externes (rapatriements des fonds des travailleurs, entrées de fonds engendrées par les privatisations), manque de rigueur car les statuts de la banque centrale ne comportent pas un ordre de priorité clair entre les différents objectifs de politique économique, même si celui de stabilité monétaire a été renforcé, et parce que la responsabilité pleine et entière de la politique de change ne lui incombe pas. La répartition des tâches doit être précisée pour rendre les acteurs responsables vis-à-vis du gouvernement comme du public ;

✓ le mode de sélection, de responsabilisation, de sanction et de renouvellement du bureau doit également être précisé ;

✓ un effort de transparence doit être entrepris. La banque centrale ne publie aucun document relatant les décisions prises en matière de politique monétaire et leurs motivations (anticipations faites quant aux besoins de l'économie, modèle de prévision utilisé, etc.). Or ce type de procédure peut fortement accroître la crédibilité de la politique suivie en permettant au public d'adhérer à celle-ci et peut ainsi en réduire le coût.

4. LA MODERNISATION DU SYSTEME FINANCIER : VERS PLUS DE SECURITE ET DE FLEXIBILITE

L'impact du développement des marchés financiers sur la croissance ne peut être positif que si le système financier demeure sain, condition nécessaire mais non suffisante. Un aménagement du cadre institutionnel et des normes prudentielles permettant l'accompagnement des changements concernant les opérations menées par les agents, leur extension et leur diversification est indispensable pour éviter une hausse du risque de crise systémique. De ce point de vue, l'exemple de la crise turque est probant puisqu'il illustre comment une crise bancaire peut se répercuter sur l'économie dans son ensemble entraînant une baisse du PIB conséquente (-7%), de même que la crise financière asiatique du début des années 1990 qui a eu des répercussions fortes et inattendues sur l'économie réelle.

Par ailleurs, une bancarisation et une financiarisation accrues pourraient améliorer l'efficacité dans l'allocation des ressources et donc la rentabilité marginale du capital et la compétitivité de l'économie. Elles pourraient offrir également à la banque centrale une meilleure efficacité des outils de politique monétaire.

Le Maroc procède en plusieurs temps :

✓ des innovations technologiques ont été mises en place afin d'obtenir une meilleure efficacité et d'encourager l'usage et la diversification des moyens de paiement en monnaie non fiduciaire. L'objectif est d'étendre les transactions possibles et leur sécurité, d'une part, et de faire revenir l'épargne privée dans le circuit économique, d'autre part, afin de nourrir l'intermédiation financière et l'investissement. Une évaluation plus précise de l'impact effectif de la politique monétaire est alors possible via celle de la vitesse de circulation de la monnaie qui illustre les besoins structurels de monnaie des agents ;

✓ les cadres institutionnels et réglementaires qui régissent les activités des marchés financiers ont été révisés en faveur d'une plus grande transparence et de plus de sécurité ;

✓ la qualité de la réglementation prudentielle et de la supervision a été augmentée et mise en conformité avec les normes internationales afin de préserver la bonne santé du secteur bancaire marocain.

4.1. Le système de paiement : un assouplissement accru de la gestion des moyens de paiement

Le système de paiement est composé de l'ensemble des procédures et des instruments qui permettent le règlement des créances et des dettes, et le transfert de fonds entre les différents agents économiques. Au Maroc, ce système regroupe la banque centrale, les banques, les sociétés

de gestion de moyens de paiement, le Trésor, les services de la Poste (CCP, service de mandats postaux) et le dépositaire central de titres.

Si la majeure partie des règlements, au Maroc, continue à s'effectuer en billets de banque et monnaie métallique, le recours aux paiements en monnaie scripturale n'a cessé de progresser au cours des dernières années. La bancarisation croissante et la mise en place d'une infrastructure technologique ont permis aux banques de développer l'utilisation des cartes bancaires et de limiter les incidents de paiement.

La circulation fiduciaire se caractérise par la prédominance des billets dont la valeur représente 98% du montant total sur les cinq dernières années. Les paiements scripturaux comprennent les opérations de compensation des chèques et des effets, de même que les opérations de virement. Leur valeur totale s'est élevée à 893,3 milliards de Dh au titre de l'exercice 2002. Ils ont progressé de 12,4% au cours de la période 1995-2001, mais seulement de 6,9% en 2001 et de 2,5% en 2002. Cette évolution est imputable principalement aux virements bancaires qui ont enregistré un taux d'accroissement annuel moyen de 21,6% entre 1995 et 2001. Leur part dans le total des paiements scripturaux est passée de 23% en 1995 à près de 42% en 2002. Parallèlement, la part des paiements par chèque a régressé, elle était de 66% en 1995, elle n'est plus que de 50,7% en 2002. Cependant, la part des chèques rejetés est en constante régression ce qui montre l'amélioration de la confiance et cela en fait un instrument de paiement de plus en plus crédible.

L'utilisation des effets de commerce (lettre de change et billet à ordre) est traditionnellement répandue entre les commerçants. Leur part dans les paiements scripturaux demeure relativement faible, aux environs de 8% en 2002 contre 10,8% en 1995.

Les opérations de compensation interbancaires sont réalisées par les vingt chambres de compensation de la BAM. Les opérations de compensation et de règlement des instruments « sur place » se déroulent relativement rapidement, et les clients dépositaires ont accès à leurs fonds en deux jours ouvrables. Le règlement des chèques entre villes peut prendre jusqu'à une semaine, voire plus. Dans le but de réduire ce délai, la phase de test du « système interbancaire marocain de télécompensation » (SIMT), permettant le traitement automatique des opérations de compensation et de règlement des chèques, virements et effets, a été entreprise au cours de l'exercice 2000 auprès de quatre banques. Les résultats ayant été concluants, le mécanisme de télécompensation a commencé à fonctionner à compter de février 2002 en parallèle avec le système manuel. Le nouveau système couvre pour le moment les chèques échangés sur la place de Casablanca, soit environ 60 % des valeurs compensées à l'échelle nationale. Sa généralisation aux autres valeurs (effets et virements) et autres places est envisagée.

L'utilisation des instruments de paiement électroniques pour le règlement des transactions commerciales, bien qu'encore limitée, a connu une forte progression au cours des dernières années et cela devrait se poursuivre avec la mise en place du Centre Monétique Interbancaire visant à interconnecter les 4 réseaux actuels afin de faciliter le traitement et la sécurisation de ce moyen de paiement. Le nombre de cartes émises a atteint 1,5 millions au terme de l'exercice 2002, soit un accroissement de 15,3% contre 29% en 2001 et 51% en 2000. Le nombre de guichets automatiques a également connu un essor considérable. Il est passé de 365 guichets en 1997 à 568 en 1999 pour ensuite atteindre le chiffre de 1162 guichets au terme de l'année 2002.

Les banques marocaines sont présentes sur les marchés internationaux, soit par leur réseau de filiales et succursales, soit par le biais de leurs correspondants à l'étranger. Les paiements internationaux, notamment les transactions de change et le financement du commerce extérieur sont conformes aux pratiques courantes et plusieurs banques sont membres du réseau SWIFT.

4.2. Les réformes légales touchant les marchés financiers : transparence et sécurité

Le cadre institutionnel régissant l'activité du secteur bancaire a connu une profonde réforme avec l'adoption en 1993 d'une nouvelle loi bancaire en remplacement de celle de 1967. Cette loi a unifié le cadre juridique sous-jacent à tous les établissements de crédit (banques et sociétés de financement). Elle a également renforcé la concertation en subordonnant la prise de décision par les autorités monétaires à l'avis de trois organes consultatifs : (i) le conseil national de la monnaie et de l'épargne (CNME) qui donne son avis sur les orientations et les moyens de mise en œuvre de la politique monétaire et de crédit, (ii) le conseil des établissements de crédit (CEC) qui est consulté sur les aspects techniques de la réglementation prudentielle et les instruments de la politique monétaire, (iii) la commission de discipline (CD) chargée d'instruire les dossiers disciplinaires relatifs aux établissements de crédit et de proposer les sanctions à l'encontre de ceux qui sont en infraction.

La surveillance exercée par BAM sur les établissements de crédit a été étendue à leurs filiales ainsi qu'à toute entité avec laquelle ils ont des liens juridiques ou financiers. Parallèlement, les sanctions à caractère pécuniaire à l'encontre des établissements en infraction ont été instituées et celles relevant du code pénal ont été renforcées.

Par ailleurs, Les statuts de BAM ont été modifiés et ses missions de préservation de la stabilité de la monnaie et de contrôle des établissements de crédit deviennent prioritaires. Le rôle de la banque centrale dans l'élaboration de la politique monétaire a été étendu, son avis est requis préalablement à la mise en œuvre des instruments de cette politique. Les conditions dans lesquelles la banque centrale accorde des facilités au Trésor ont été précisées.

Le marché monétaire a connu plusieurs mutations qui l'ont rendu accessible aux différentes catégories d'intervenants. Deux réformes méritent d'être soulignées. La première est relative à la révision du dispositif de refinancement des banques par l'institut d'émission. Cette réforme a supprimé les possibilités de réescompte automatique des crédits privilégiés et a mis en place des modalités de refinancement fondées sur les appels d'offres hebdomadaires, sur les pensions à 5 jours et exceptionnellement sur celles à 24 heures. La seconde est relative à la création d'un marché des titres de créances négociables qui permet aussi bien aux établissements de crédits (banques et sociétés de financement), qu'aux entreprises non financières d'émettre des titres négociables auprès de l'ensemble des agents économiques.

La réforme du marché des adjudications des bons du Trésor est intervenue en 1995. Son objectif était de dynamiser ce compartiment en introduisant la technique d'émission par assimilation qui permet de constituer des gisements importants sur les lignes existantes. Cette technique permet d'améliorer le degré de liquidité des bons du Trésor et contribue au développement du volume des transactions sur le marché secondaire. Dans le même sens, la valeur unitaire des bons a été réduite progressivement de 5 millions de Dh à 100 000 dirhams depuis mai 2001.

Six établissements de crédit se sont vu conférer la qualité d'Intermédiaires en Valeur du Trésor (IVT)⁴¹. Leur rôle est d'animer le marché en communiquant au Trésor leur appréciation de la demande et de participer régulièrement aux adjudications. Ils sont tenus d'acquiescer 10% au moins des montants adjugés durant chaque semestre dans les trois catégories des titres (court, moyen et long terme) et de contribuer à concurrence de 10% au minimum aux transactions qui s'effectuent sur le marché secondaire. En échange, les IVT bénéficient de la possibilité de présenter, dans la limite de 20% du volume total adjugé dans chaque catégorie de bons, des offres non compétitives que le Trésor s'engage à servir au taux, ou au prix, moyen pondéré des bons émis⁴².

En vue de promouvoir l'usage du chèque en tant que moyen de règlement des transactions commerciales, les dispositions du code de commerce de 1997 ont visé à établir et renforcer le caractère légal du dispositif conventionnel interbancaire du 29 novembre 1989 sur les incidents de paiement. Une attention particulière a été accordée à la restauration de la confiance dans le chèque par le renforcement des droits du porteur et l'institution de sanctions sévères, tant à l'encontre des émetteurs que des établissements bancaires en infraction.

Les dispositions du code de commerce de 1997 ont également permis de préciser les prérogatives de Bank Al Maghrib en matière d'organisation et de gestion du système de centralisation et de diffusion des incidents de paiement. Ces dispositions obligent les établissements bancaires à consulter Bank Al Maghrib (BAM) préalablement à la délivrance de formules de chèques à leur clientèle. Ils sont également tenus de déclarer tout incident de paiement au service central des incidents de paiement de BAM.

Les conditions de fonctionnement du « fonds collectif de garantie des dépôts », mécanisme prévu par la loi bancaire de 1993 et qui permet la protection des déposants, ont été précisées par un arrêté du Ministère des Finances (février 1996). Les taux de contribution annuelle des banques à ce fonds, a été fixé à 0,10% de leurs dépôts pour les années 1996 et 1997, à 0,15% en 1998 et 1999, et devra atteindre 0,20% pour les années ultérieures. Les modalités d'indemnisation des déposants par le Fonds de garantie ont été également déterminées.

Le cadre institutionnel régissant le marché financier a également été réformé en 1993. Cela s'est traduit par la réorganisation de la bourse des valeurs, la création d'un conseil déontologique des valeurs mobilières (CDVM) et la mise en place du cadre juridique pour la création des OPCVM. La bourse des valeurs de Casablanca est passée du statut d'établissement public à celui de société de droit privé, dont le capital est détenu à parts égales par les sociétés de bourse. La société gestionnaire de la bourse de Casablanca (SBVC) a été mise en place en août 1995, et son capital

41 Il s'agit de la BCP, la BCM, la BMCE, la CDG, la Citybank et Médiafinance.

42 Les soumissions peuvent être exprimées en taux ou en prix lorsqu'elles portent sur des bons dits assimilables, c'est-à-dire assorties des mêmes conditions d'échéance et de taux que les émissions auxquelles ils sont rattachés.

initial s'élève à 10 millions. Elle est appelée à prononcer l'introduction ou la radiation des valeurs mobilières, à veiller à la conformité des opérations effectuées, à communiquer au CDVM toutes les infractions constatées. La SBVC est également chargée d'enregistrer les transactions portant sur les valeurs mobilières et d'organiser les séances de compensation.

Le CDVM est chargé d'assurer la protection de l'épargne investie en valeurs mobilières. Il vérifie et s'assure que l'information diffusée lors d'un appel public à l'épargne respecte les règles de transparence. Il veille au bon fonctionnement des marchés des valeurs mobilières. Il joue le rôle de conseiller auprès des autorités en matière de réglementation des marchés.

Dans le but de dynamiser le marché boursier et améliorer son cadre réglementaire, il a été décidé d'assouplir les conditions d'accès à la cote, en instituant un second compartiment en 1996, puis un troisième compartiment en 2000. Le second compartiment est ouvert aux entreprises dont le capital minimum libéré est de 10 millions de Dh, au lieu de 15 millions pour le premier compartiment, et la part du capital social à diffuser dans le public à 15%. Le troisième compartiment est accessible aux entreprises dont le capital libéré est au moins de 5 millions. Ces entreprises sont tenues de réaliser une augmentation de capital d'au moins 3 millions de Dh au moment de l'introduction en bourse et de diffuser dans le public 40% du capital social, dont la moitié doit provenir de l'augmentation du capital.

4.3. La réglementation prudentielle et la qualité de la supervision bancaire en forte amélioration

Le dispositif des règles prudentielles, qui vise à protéger les déposants, a été renforcé notamment par l'élévation du montant minimum du capital, la modification du mode de calcul du ratio de solvabilité, le changement des pondérations des risques associés aux différents crédits, la révision des règles de classification et de provisionnement des créances en souffrance. Les autorités monétaires ont mis en application depuis le mois de janvier 2000, un nouveau plan comptable pour les banques et les sociétés de financement qui introduit de nouvelles modalités de publication et de transmission des états de synthèse et des documents complémentaires à BAM. Les autorités monétaires ont également procédé à la fin de l'année 2000 au réaménagement du mode de calcul de certains ratios prudentiels dans le but de les aligner sur les normes en vigueur au niveau international.

Le capital minimum des banques a été fixé à 100 millions de Dh, depuis janvier 1989. Celui-ci pouvait ne pas dépasser les 15 millions auparavant. L'obligation relative à la détention de 50% au moins du capital par des personnes physiques ou morales de nationalité marocaine⁴³ a été annulée en janvier 1990.

Les banques ont été soumises depuis janvier 1993 aux nouvelles règles du coefficient minimum de solvabilité. Le plancher à respecter par les banques a été porté de 5,5% à 8%. Le mode de calcul du coefficient a été modifié en vue de l'aligner sur le ratio Cooke. Les fonds propres nets ne sont plus rapportés aux dépôts mais à l'ensemble des actifs et des engagements par signature, pondérés respectivement par leur degré de risque.

Les banques marocaines sont également soumises au coefficient minimum de liquidité qui reflète l'équilibre que les banques doivent observer entre les éléments de l'actif disponibles et réalisables à court terme, d'une part, et les exigibilités à vue et à court terme, d'autre part. Ce coefficient qui était fixé à 60% a été relevé à 100% à compter de l'année 2000.

Afin de limiter les risques encourus par un établissement de crédit sur un seul ou un groupe restreint de clients, les autorités monétaires marocaines ont institué depuis 1977 un *coefficient de division des risques*. Ce coefficient est défini comme étant le rapport maximum que les établissements bancaires sont tenus de respecter entre le total des crédits accordés à un même bénéficiaire et leurs fonds propres. Ce coefficient qui était de 10% a été porté à 20% en 2000⁴⁴.

La classification des créances en souffrance a été revue en mai 1993. La nouvelle classification est fondée sur un système de couverture graduelle. Les crédits par décaissements ou par signature qui sont considérés comme créances en souffrance sont classés, suivant leur degré de risque, comme pré-douteux, douteux ou compromis. Les provisions à constituer sont égales respectivement à 20, 50 et 100% de leurs montants. Une période de transition allant jusqu'au 31 décembre 1996 a été accordée aux banques pour la mise en œuvre de ces nouvelles règles de provisionnement.

43 Conformément au dahir sur la marocanisation instauré en 1973.

44 Le coefficient maximum de division des risques bancaires ne s'applique pas aux risques encourus sur l'Etat et les autres établissements bancaires.

Afin de limiter l'effet du risque de change sur la situation des banques, la réglementation prudentielle a prévu des coefficients à respecter en matière de positions de change. Le ratio maximum fixé par les autorités monétaires pour les positions de change nettes globales est de 20% des fonds propres. Quant au taux maximum par devise, celui-ci a été plafonné à 10%.

La réglementation prudentielle et la qualité de la supervision sont certes en forte amélioration, mais du chemin reste encore à faire. La supervision bancaire souffre aujourd'hui de plusieurs carences :

✓ une couverture incomplète puisque certaines institutions sont dispensées du respect des règles prudentielles (une décision a été prise pour dispenser les ex-OFS des règles prudentielles pendant leur période de restructuration) ;

✓ une insuffisance des ressources humaines et matérielles mises à la disposition des départements chargés de la supervision ;

✓ un manque de coordination entre les différents départements des entités de supervision (Bank Al Maghrib pour les banques, CDVM pour la bourse et le marché monétaire, la DAPS pour l'activité des assurances), au moment où il y a une forte interdépendance entre les différents compartiments du marché financier ;

✓ de plus ces entités n'ont pas toujours l'indépendance suffisante par rapport au Ministère des Finances. L'aide offerte aux ex-OFS (CIH, BNDE et CNCA) par les autorités et leurs interventions directes risquent de poser un problème de crédibilité.

5. EVALUATION GLOBALE ET PRINCIPAUX DEVELOPPEMENTS

Le Maroc s'est engagé dans un processus de libéralisation de son secteur financier. Parmi les principales réformes adoptées au cours des de la décennie 90, il faut souligner l'élimination de l'encadrement du crédit, la libéralisation graduelle des taux d'intérêt, la refonte du cadre législatif de l'activité des établissements de crédit. La libéralisation graduelle mais soutenue s'est faite principalement au moyen de l'élimination, désormais complète, des emplois obligatoires des banques qui atteignaient 46% des actifs bancaires en 1991. Elle s'est accompagnée d'une nouvelle réglementation prudentielle, calquée sur les standards internationaux qui a été étendue aux autres institutions de crédit, telles que les sociétés de financement destinées au crédit à la consommation et au crédit-bail. Grâce à ces réformes, l'allocation des crédits comme leur tarification sont désormais plus largement régies par les mécanismes de marché, élément qui renforce l'efficacité de l'allocation du capital.

En outre, pour promouvoir le marché des capitaux, plusieurs mesures ont été introduites. Il s'agit de l'élargissement du marché des adjudications des bons du Trésor aux investisseurs institutionnels, l'établissement du cadre juridique et réglementaire régissant les opérations du marché boursier et les organismes de placements collectifs des valeurs mobilières, et l'adoption de la loi sur les titres de créances négociables.

A partir de l'évolution des indicateurs d'activité et de performance des différents intermédiaires financiers et des multiples compartiments des marchés des capitaux, il apparaît que le secteur bancaire domine largement l'activité de transformation de l'épargne. Non seulement du fait du volume des crédits à l'économie qu'il accorde (plus de 55% du PIB en 2003), mais aussi du contrôle qu'il exerce à la fois sur les sociétés de financement, et les sociétés de bourse et par son poids dans la capitalisation boursière et sur les marchés des bons du Trésor et des titres de créances négociables.

Le secteur bancaire contrôle 80% des sociétés de crédit-bail, gère environ 70% des actifs des organismes de placements collectifs des valeurs mobilières et possède 10 des 15 sociétés de bourse. La part des banques cotées en bourse représente 30% de la capitalisation de la bourse de Casablanca.

Bien que l'exposition au risque de change des banques soit limitée et convenablement surveillée, la réglementation prudentielle sur l'exposition des devises ne s'applique pas sur une base consolidée qui comprendrait le risque de change des filiales étrangères des banques marocaines, ce qui représente un risque non négligeable pour ces dernières.

La gestion du risque de crédit doit être améliorée. En 2001, plus de 17% de l'encours est constitué de créances en souffrance, reconnues pour la plupart (67%) comme étant compromises (le plus

mauvais grade)⁴⁵. Cependant, les règles de classification des créances douteuses sont appliquées assez rigoureusement et les facilités fiscales dont elles sont assorties encouragent la transparence. Dans l'ensemble, la qualité des actifs et une importante part de capital de première catégorie font que le ratio de solvabilité des banques commerciales est satisfaisant, supérieur à 12,6% en moyenne.

Tableau 3.15. : Poids relatif des différents instruments financiers par rapport au PIB

	1993	1997	1998	1999	2000	2001
Crédits bancaires / PIB	40,7	47,5	48,7	53,1	57,7	54,3
Crédits des SF / PIB	..	5,3	6,3	7,4	8,3	8,3
Epargne institutionnelle / PIB	18,8	22,2	22,4	24,0	25,3	25,0
Capitalisation boursière / PIB	10,4	37,3	42,2	39,9	32,4	27,4
Placements en OPCVM / PIB	..	1,8	4,6	7,0	4,5	5,0
BDT émis par adjudication/ PIB	4,6	18,3	21,0	27,3	32,8	37,4
TCN / PIB	..	1,55	2,33	3,02	2,98	2,83

Les taux bancaires débiteurs, et en particulier les taux à court terme, ne réagissent pas rapidement aux conditions du marché. Ceci est en partie attribuable aux rendements des valeurs du Trésor qui ne sont pas suffisamment représentatifs de l'état des liquidités du système financier alors qu'ils servent de prix de référence pour la tarification des crédits et des dépôts.

Les risques pesant sur le système des paiements sont faibles car jusqu'à 40% de tous les chèques compensés sont intra-bancaires. De plus, les banques commerciales conservent des réserves obligatoires importantes établies à 10% des dépôts à vue à moins de trois mois de même que d'importants portefeuilles de valeurs du Trésor pour couvrir les éventuelles positions débitrices résultant du règlement de la compensation interbancaire auprès de la banque centrale.

L'expansion du marché boursier a été essentiellement liée aux initiatives de privatisation. Même si les conditions sur ce marché sont très favorables depuis 1993, il n'y a eu que très peu de première émission publique par des sociétés privées non financières, excepté en 1998/1999, où cinq opérations ont eu lieu.

La faiblesse du développement du marché des capitaux semble davantage attribuable à la carence de l'offre qu'à celle de la demande. Stimulée par les performances boursières, la demande pour les placements en valeurs mobilières s'est traduite par une forte augmentation des opérations des OPCVM qui, après leur création en 1995, ont accumulé des actifs atteignant 44 milliards de Dh à fin décembre 2001. En raison, en partie, du manque d'émission de nouvelles actions, qui limite la diversification des portefeuilles, les fonds de placement sont principalement constitués d'obligations et/ou d'actions.

L'objectif premier des réformes financières était de mettre en place des instruments plus diversifiés et compétitifs afin de mobiliser l'épargne et de faciliter le financement de l'investissement. De ce point de vue, on a pu montrer (Achy, 2003), que :

√ l'épargne privée est influencée au Maroc par le revenu par tête et par le taux d'intérêt. Or si le rendement réel de l'épargne s'est amélioré depuis la mise en place des réformes, grâce notamment à la maîtrise de l'inflation, le revenu par tête a quasi stagné au cours de la décennie 90. En même temps, la forte croissance du volume des crédits à l'économie distribués par les établissements bancaires et les sociétés de financement a négativement affecté l'épargne. Ce résultat vient confirmer l'intuition théorique selon laquelle la libéralisation des crédits détend la contrainte de liquidité sur les ménages et réduit leur épargne de précaution.

√ Les crédits à la consommation et ceux destinés au financement du logement ont enregistré des rythmes de progression très élevés depuis 1993. Le ratio de dépendance qui exprime la charge par actif occupé connaît une augmentation continue sous le double effet de la réduction du taux de fécondité et de l'allongement de la durée de vie. La faiblesse du secteur de la protection sociale et du taux de couverture des régimes de retraite amplifient l'effet démographique et restreint la propension à épargner des ménages marocains. Une grande partie des personnes de plus de 60 ans ne bénéficie d'aucune retraite et vit des transferts de leurs proches.

√ L'investissement privé est positivement lié au développement de l'intermédiation financière, et à la baisse du taux d'intérêt débiteur réel. Ce qui est naturel. Plus paradoxalement, le volume des crédits distribués par les banques tend à déprimer l'investissement. En effet, il apparaît que la forte croissance des crédits à l'économie enregistrée au cours de la décennie 90 n'a pas

45 10% des créances dans la catégorie « compromises » sont en fait recouvrés après plusieurs années.

favorisé l'investissement privé. Toutefois, c'est un résultat à considérer avec précaution pour deux raisons. La première est que les crédits à l'économie sont composés à la fois des crédits aux ménages et des crédits aux entreprises, la seconde, que les crédits aux entreprises eux-mêmes ne servent que partiellement au financement de l'investissement. Or, si les crédits à l'économie ont connu une croissance annuelle moyenne de 6,6% entre 1997 et 2001, ceux destinés à la consommation ont enregistré une croissance moyenne de 44,8%. L'absence de séries plus longues quant à l'affectation des crédits limite la portée de l'estimation économétrique.

√ La position financière du gouvernement mesurée par le déficit budgétaire et le taux d'endettement intérieur est négativement reliée à l'investissement privé. L'effet d'éviction semble persister. Cet effet était plus facilement perceptible lorsque les banques étaient contraintes de respecter le plancher d'effets publics. Depuis 1995, le Trésor se finance sur le marché, mais les banques continuent à priser les valeurs d'Etat, jugées relativement plus sûres, au détriment du financement de long terme destiné aux entreprises. En effet, le financement du Trésor reste caractérisé par sa très forte concentration dans les échéances moyennes et longues et, par conséquent, absorbe une grande part des ressources stables ou longues du système bancaire. Sur l'encours total des bons du Trésor émis par adjudication, les bons dont l'échéance est supérieure à 2 ans représentent 76% en 2001 (85% en 1999 et 89% en 1998)⁴⁶.

46 Le Trésor émet néanmoins davantage sur le court terme depuis 1998, les adjudications sur des bons à moins d'un an ayant représenté plus de 54% du volume adjudugé en 2001.

Annexe 3.1. : Indicateurs de rentabilité des banques

Rentabilité des établissements de crédits

	2 000	2001	2002
ROE			
Banques	11,11%	11,8%	6,06%
OFS	-16,1%	-2,59%	-26,19%
Ensemble	6,84%	9,6%	2,46%
ROA			
Banques	1,07%	1,14%	0,55%
OFS	-1,14%	-0,23%	-1,64%
Ensemble	0,62%	0,91%	0,21%

Avoirs des banques (en millions de Dh)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<i>Valeurs en caisse et avoirs liquides</i>	13937	17558	19658	29070	29777	40459
Dont						
*Billets étrangers et chèques en devises	377	343	582	761	498	345
*Dépôts en Dh auprès de Bank Al Maghrib	10682	11858	13467	20528	23330	35841
*Dépôts auprès du Trésor et du service des Chèques Postaux	180	115	96	843	1744	657
Avoirs auprès des banques et prêts aux banques	3896	3471	5326	3241	3776	3494
Correspondants étrangers et assimilés	4215	4469	5774	5805	8532	8468
Portefeuille de bons du Trésor et fonds d'Etat	58434	54802	61633	72318	75179	76473
Crédits à l'économie	167602	183531	199138	207013	214284	231236
Portefeuille de titre de placements autres que les fonds d'Etat	8345	9657	8543	10782	11167	10964
Portefeuille de titres de participation et emplois assimilés	8216	10110	10605	12019	13413	14903
Immobilisations	9377	9779	10273	10854	11384	11531
Total	274022	293377	320950	351102	367512	397528

Source : Bank Al Maghrib

Indicateurs d'activité des banques

En Millions de Dirhams	Total bilan	Fonds propres	Dépôts de la clientèle	Crédits à l'économie	Créances en souffrance*	Produit net bancaire	Résultat net	Effectif	dont direction et cadres	ROE	ROA
ABN-AMRO											
ArabBank	2131	136	1852	813	41	71	-12	230	58	-8,78	-0,56
Bank Al Amal	613	604	0	486	59	40	0	23	3	0,00	0,00
BCM	49691	5627	42233	23692	953	2426	28	2473	690	0,49	0,06
BCP	88413	6588	74343	30783	1210	4296	608	6613	2786	9,23	0,69
BMAO	2543	-430	2853	1365	234	86	-179	322	102	41,69	-7,06
BMCE	49481	4619	37061	23839	666	2058	218	2686	827	4,72	0,44
BMCI	25558	2292	21250	17273	341	1341	310	1556	486	13,52	1,21
CDM	18044	1612	15444	10795	150	1026	127	1510	492	7,89	0,70
CitiBank	2330	194	1100	749	289	99	-7	60	31	-3,43	-0,29
SGMB	24729	2371	20197	17307	370	1606	345	2049	677	14,55	1,40
SMDC											
UMB	835	33	683	372	9	35	0	87	27	0,60	0,02
WafaBank	36974	3626	29304	18158	751	1648	214	1907	657	5,89	0,58
BBVA											
Total Banques Commerciales	301343	27270	246321	145632	5073	14733	1651	19516	6836	6,06	0,55
BNDE	7614	-11	1267	5852	1069	32	-75	350	149	674,75	-0,98
CNCA	23245	1625	12179	16892	3626	809	0	2649	793	0,01	0,00
CIH	23806	1812	8982	21570	7368	589	-823	1482	366	-45,40	-3,46
Total Secteur Bancaire	356007	30697	268749	189945	9769	16163	754	23997	8144	2,46	0,21

* : sur la clientèle nettes de provisions

Annexe 3.2. : L'élimination progressive des emplois obligatoires

Le principe des emplois obligatoires repose sur l'obligation faite aux banques d'allouer un montant minimal de leurs ressources⁴⁷ à l'achat de bons du Trésor et autres titres émis par les autorités. Les emplois obligatoires permettent au Trésor et à certains secteurs d'activité de l'économie de recevoir des fonds à des conditions plus avantageuses par rapport au reste de l'économie⁴⁸.

Calendrier de suppression des emplois obligatoires des banques

Emplois obligatoires	1990-1997 Phase de réduction	Actuellement
Plancher d'effet public (b) (portefeuille minimum de bons du Trésor, institué en 1967)	35% (1990) 33,5% (janvier 1991) 32% (juillet 1991) 25% (juin 1993) 20% (mai 1995) 10% (septembre 1996) 5% (décembre 1997)	Supprimé (juin 1998)
Portefeuille des bons de caisse CNCA à 1 an (institué en 1981 pour promouvoir le financement des projets agricoles)	3,5% (avant) 3 % (juillet 1991) 2 % (novembre 1991)	2 %
Portefeuille d'effets représentatifs de crédits à moyen terme réescomptables (institué en 1972 pour encourager le financement de l'investissement)	5,5 % (avant) 5% (juillet 1991) 2,5% (juillet 1992)	Supprimé (avril 1994)
Coefficient d'emploi en crédits aux logements (portefeuille d'effets représentatifs de crédits à moyen et long terme destinés aux logements, institué en 1982)	6% (avant) 5% (juillet 1991) 3,75% (juillet 1992) 2,5 % (janvier 1993)	Supprimé (avril 1994)
Coefficient de créances nées sur l'étranger (institué en 1989)	5 % (avant) 3 % (mars 1992)	Supprimé (avril 1994)

Ces différentes remarques soulignent que le Maroc suit une évolution financière régulière conforme aux règles prudentielles et bien maîtrisée. Le point qui pose des difficultés est l'effet d'entraînement sur le reste de l'économie du système financier tel qu'il fonctionne actuellement. Dans le contexte d'un sous développement du marché des capitaux, lié en partie à l'inconvertibilité externe du compte de capital de la balance des paiements, les banques qui ont pour l'essentiel la charge du financement de l'économie, font des marges excessives, sont dans une situation de surliquidité et participent trop peu au financement des PMI-PME et des investissements immatériels indispensables pour l'émergence de l'économie de la connaissance et plus généralement des services à forte valeur ajoutée. L'effort de libéralisation doit donc se poursuivre dans le sens entamé ces dernières années tout en préservant la sécurité d'un système financier qui est manifestement une des caractéristiques principales de la situation marocaine.

47 Les coefficients d'emplois obligatoires sont calculés par rapport aux exigibilités des banques, notamment les dépôts clientèles.

48 Il s'agit du plancher d'effets publics, des bons CNCA, du portefeuille minimum des crédits à moyen terme réescomptables, du coefficient d'emplois en crédits immobiliers, du coefficient de retenue pour la créance née sur l'étranger.

BIBLIOGRAPHIE

- Achy L., (2001), «The Impact of Financial Liberalization on Saving, Investment, an Growth in MENA Countries», Forthcoming in Middle East Economic Research Series, vol. 6.
- Achy L., (2002), «Financial Sector in Morocco: Unilateral Liberalization and Multilateral Commitments», Instituto Affari Internazionali and World Bank Institute.
- Achy L., (2003), «Financial Markets and Growth in Morocco», paper written under the global Research project, GDN.
- Bank Al Maghrib, (1993-2003), Rapports annuels ;
- Banque Mondiale, (2000), Royaume du Maroc : Note de stratégie du secteur financier, septembre.
- Benali M., (2003), « Un nouveau regard sur la stabilité de la demande de monnaie », Deuxième Université de Printemps des Economies Méditerranéennes, Fès, 3-4 juin.
- Ben Naceur S. et S. Ghazouani, (2003), «Stock Markets, Banks, and Growth in Some MENA Region Countries», Economic Research Forum For The Arab Countries, Iran & Turkey, 10th Annual Conference, Marrakech, December.
- Berrada M.A., (1998), Les nouveaux marchés des capitaux au Maroc, Editions SECEA.
- BMCE Bank, (2001), « Secteur des assurances au Maroc », Revue d'Information no.283, novembre-décembre.
- Boughrara A., (2003), «What Do We Know about Monetary Policy and Transmission Mechanism in Morocco and Tunisia», Deuxième Université de Printemps des Economies Méditerranéennes, Fès, 3-4 juin.
- Direction des assurances et de la prévoyance sociale, (2000-2001), Rapports annuels.
- Ersel H. et M. Kandil, (2000), «Thematic Paper on Markets and Growth for MENA Countries: Financial Markets», Economic Research Forum For The Arab Countries, Iran & Turkey, Global Research Project, March.
- Henamou H., (2003), « L'impact de la baisse des taux d'intérêt : les mécanismes de transmission et les enseignements d'une simulation », Ministère des Finances et de la Privatisation, Direction de la Politique Economique Générale, document de travail no.89, juin.
- Louali H., (2003), « Evaluation du financement de la PME au Maroc », Ministère des Finances et de la Privatisation, Direction de la Politique Economique Générale, document de travail no.91, août.
- Minefi-Dree, (2003), « Le secteur du micro-crédit au Maroc », Fiche de synthèse de la mission économique au Maroc, Ministère de l'Industrie, de l'Economie et des Finances, mars.
- Morocco, (2003a), Financial Sector Assessment, International Monetary Fund, Country Report no.03/212, July.
- Morocco, (2003b), Article IV Consultation, International Monetary Fund, Country Report no.03/141, May.
- Sigma, (2002), World Insurance in 2001: Turbulent Financial Markets and High Claims Burden Impact Premium Growth, Swiss-Re, no.6/2002.

CHAPITRE IV. UNE POLITIQUE BUDGETAIRE FORTEMENT CONTRAINTE PAR LA CONJONCTURE*

En 1983, après plusieurs années de politiques de croissance et de réduction des inégalités financées par l'emprunt, le Maroc connaît une crise des finances publiques, crise de confiance sur les marchés financiers et impossibilité de lever des fonds pour refinancer la dette, difficultés de balance des paiements et incapacité à trouver les devises nécessaires au bon déroulement des échanges. Le modèle social de l'après indépendance montre ses limites puisque la faiblesse du secteur privé ne peut relayer l'action de l'Etat.

Confronté à un accès fortement limité aux marchés financiers internationaux et à l'inaccessibilité d'une aide concessionnelle d'une ampleur suffisante pour combler le déficit de la balance des paiements, le pays se décide à apporter à sa politique économique les profonds changements nécessaires pour redresser la situation de manière durable. S'ouvre une période d'ajustement structurel et d'assainissement des dépenses publiques très coûteuse, notamment en termes de potentialités de croissance future, mais qui va permettre au Maroc de restaurer l'équilibre de son budget.

En 2003, le Maroc signe son retour sur les marchés internationaux des capitaux. Un emprunt est souscrit dans des conditions très favorables, destiné à financer un rachat de titres de dette relativement plus onéreuse. Ceci est le résultat de la politique de stabilisation qui a débouché sur une situation macroéconomie saine. La politique de gestion active de la dette se révèle être un succès et le Maroc fait face à ses échéances sans problème et a acquis une crédibilité telle que les prêteurs internationaux n'exigent plus de caution.

Quelques mois auparavant, la privatisation du monopole public des tabacs avait procuré au Trésor un montant de devises dépassant de très loin les estimations initiales. La notation du Maroc par les entreprises de rating connaît une embellie qui conforte l'appréciation portée par les organismes internationaux sur la situation de l'économie nationale.

La stratégie des finances publiques est fondée aujourd'hui sur quatre piliers :

- ✓ **gérer la conséquence de la libéralisation des échanges**, en particulier dans la recherche de substituts à la baisse des droits de douane,
- ✓ **réduire l'intervention directe de l'Etat dans l'économie**, favoriser le développement du secteur privé et aménager le régime fiscal,
- ✓ **améliorer la mobilisation des ressources intérieures** et accroître l'épargne publique via une augmentation nette de la part des recettes fiscales dans le PIB (à moyen terme) et la compression de certaines dépenses, tout en augmentant les performances financières des entreprises publiques,
- ✓ **mettre en place les moyens d'une gestion plus efficace des ressources du secteur public** grâce à une plus grande clarté des choix politiques, soutenue par des méthodes d'évaluation et de fixation des priorités et de l'efficacité de l'affectation des ressources et par des procédures permettant un suivi des résultats du programme d'investissement ainsi que des conséquences des procédures budgétaires.

Suite à la mise en œuvre des programmes d'ajustement structurel, des progrès très sensibles ont été enregistrés en matière de stabilisation macroéconomique. Néanmoins, la gestion des finances publiques demeure contrainte car le Maroc n'a pas consolidé les marges de manœuvres qu'il avait acquises au cours du processus d'ajustement et d'assainissement de ses comptes. ***Vingt ans après le début du programme d'ajustement, on peut donc penser que le Maroc est dans une situation des finances publiques correctement régulée, dont la gestion doit encore gagner en efficacité, mais qui est toujours à la merci des chocs internes et externes.***

* Sur la base des contributions des Professeurs Larbi Jaidi et Meryem Cherkaoui, Université Mohammed V

1. LES ETAPES DE LA PRISE DE CONSCIENCE DE L'EXISTENCE D'UNE CONTRAINTE BUDGETAIRE LOURDE

1.1. La période de crise des finances publiques

Dans les années 70, la scène économique marocaine est dominée par des politiques d'expansion rendues possibles par le quadruplement soudain du prix des phosphates et la hausse considérable des recettes d'exportation et, par suite, des recettes budgétaires (en particulier en 1974-1975). L'expansion est ensuite financée par l'emprunt. Le taux de croissance du Maroc, qui avait été d'environ 4% par an en moyenne au début des années 70, s'est accéléré de 1973 à 1977, pour atteindre 7,5%. Cependant, cette stratégie a débouché sur des niveaux d'endettement externe insoutenables et l'économie marocaine a connu une longue période de croissance lente aboutissant finalement, en 1983, à une grave crise des ressources en devises.

La croissance rapide du milieu des années 70 est, en effet, principalement impulsée par un fort accroissement des dépenses publiques, les autorités ayant lancé un programme d'investissement ambitieux et considérablement élargi leurs activités dans les secteurs sociaux. En même temps, le pays cherche à parachever l'intégrité de son territoire, effort qui draine une large part des ressources budgétaires.

Ainsi, les dépenses d'équipement de l'Etat doublent quasiment chaque année entre 1973 et 1976, passant de moins de 5% du PIB en 1973 à quelques 21% en 1976 et 1977. La politique de réduction des inégalités engendre une hausse considérable des dépenses de fonctionnement. Les dépenses par habitant au titre des services sociaux croissent de presque 100%, en termes réels, durant les années 70, et les dépenses au titre des subventions destinées aux produits alimentaires et aux services publics augmentent fortement. Par ailleurs, les dépenses militaires triplent en 1976, avec le déclenchement du conflit du Sahara.

Cette stratégie d'expansion crée cependant des rigidités dans la structure des dépenses et devient difficile à financer après le vif déclin de la demande et des prix mondiaux des phosphates. Des déséquilibres importants des finances publiques apparaissent, aggravés par le second choc pétrolier. Le déficit budgétaire global, qui ne dépassait pas 3 à 4% du PIB en début des années 70, s'élève à 16%-17% en 1976 et 1977.

Le programme de stabilisation adopté en 1978 vise principalement la réduction des déficits budgétaires. L'ajustement prévu des recettes est mineur. Le projet **repose largement sur la maîtrise de la croissance des dépenses, notamment d'équipement**.

Les dépenses d'investissement perdent effectivement 13,5 points entre 1977 et 1983. *A contrario*, les dépenses courantes continuent à augmenter à un rythme relativement rapide pendant la plus grande partie de la période. Les traitements et salaires progressent de 25% en moyenne de 1975 à 1977 du fait de l'augmentation régulière des effectifs de l'administration et ne ralentissent véritablement qu'à partir de 1982-1983. Le pouvoir d'achat des fonctionnaires est cependant largement entamé par la hausse de l'inflation. Le montant des subventions à la consommation augmente aussi sensiblement, atteignant en moyenne 2% du PIB, en dépit des efforts entrepris à intervalles réguliers pour relever les prix à la consommation. Toutefois, la rubrique du budget de fonctionnement ayant connu la plus forte croissance est celle des paiements d'intérêts sur la dette publique, notamment de 1976 à 1978, suite à la multiplication des emprunts du Trésor sur le marché international des capitaux.

Durant cette période, les mesures fiscales adoptées n'entraînent pas une amélioration significative du montant des recettes. Le ratio recettes courantes/PIB fluctue généralement aux alentours de 21-22% du PIB entre 1977 et 1983. Une modification importante de la composition des recettes budgétaires intervient cependant.

Avec la disparition des profits exceptionnels provenant des exportations de phosphates, les versements d'impôts et de dividende de l'OCP ont décliné après 1975. Pour compenser cette perte (de quelques 6% du PIB), l'Etat s'appuie de plus en plus sur la fiscalité indirecte et notamment sur les taxes à l'importation. Par ailleurs, des mesures sont prises pour augmenter le produit des impôts sur le revenu et les bénéfices nets : élargissement de l'assiette des impôts, augmentation des taux et nouveaux efforts pour réduire l'évasion fiscale. Suite à ces mesures, ce poste passe de 3% du PIB en 1975 à 4,5-5% en 1983. Mais, le Maroc continue à tirer comparativement moins de recettes des impôts sur le revenu et les bénéfices que d'autres pays à niveau de revenu comparable. A cela plusieurs raisons : absence d'un impôt progressif sur le revenu global des personnes physiques, faiblesse de l'administration fiscale, exemptions d'impôts dans le cadre d'une multitude de codes d'avantages fiscaux, etc.

Les efforts sporadiques déployés à partir de 1978 pour ralentir la croissance de la demande intérieure, principalement via des réductions des investissements publics, ne produisent pas de résultats rapides. Ces tentatives de stabilisation manquent en fait de cohérence et de fermeté et les initiatives pour remédier aux problèmes structurels demeurent timides.

Le programme débuté en 1978 s'essouffle rapidement. La masse salariale augmente de 19% entre 1978 et 1981. Les dépenses au titre des subventions à la consommation, que l'Etat avait tenté de contenir, font plus que quintupler. Celles d'équipement s'alourdissent en raison des pressions exercées sur le Gouvernement en faveur de la relance de la croissance. En 1981, un plan quinquennal très expansionniste est approuvé qui envisage une augmentation en termes réels d'environ 100% des investissements publics annuels de 1981 à 1985. Les dépenses effectives augmentent nettement moins que prévu, mais elles pèsent lourdement sur la situation budgétaire déjà précaire du début des années 1980.

En outre, à cette période, le Maroc souffre des effets d'une sécheresse prolongée et sévère, ainsi que d'une hausse du service de la dette due à l'augmentation des taux d'intérêt sur les marchés internationaux. Par voie de conséquence, les besoins en capitaux extérieurs et devises croissent. Le Maroc peut encore emprunter et le fait, mais son niveau d'endettement externe devient préoccupant. En 1982, la dette publique extérieure à long terme (dette militaire non comprise) représente quelques 60% du PIB et 235% des exportations de biens et services. Le seul service de la dette représente 35% des exportations de biens et services cette année là. Le déficit budgétaire et le déficit de la balance des paiements courants atteignent 12% et 13% du PIB respectivement.

Globalement, les politiques économiques suivies par le Maroc pendant les années 70 et au début des années 80 ne donnent pas les résultats attendus. Comme aucun effort important n'est déployé durant cette période pour mobiliser les ressources nationales pour aider à financer les vastes investissements du pays, les contraintes financières extérieures entraînent un déclin du taux de croissance de l'économie qui, de 1978 à 1983, est à peine suffisant, en moyenne, pour se maintenir au niveau de celui de la croissance démographique. *Le Maroc entre donc dans la décennie 80 avec une économie stagnante, un lourd endettement et des perspectives de détérioration progressive de sa situation économique et financière qui ne pouvaient s'inverser que moyennant des changements fondamentaux dans les structures et les politiques en place afin d'employer les ressources plus efficacement dans toute l'économie.*

1.2. Un effort d'ajustement qui n'a pas été poussé jusqu'au bout

En 1983, l'attentisme ayant induit l'épuisement des réserves en devises et fortement limité l'accès aux marchés financiers internationaux, le Maroc est contraint de réviser en urgence son budget et de prendre des mesures drastiques. Le programme de stabilisation envisage, entre autres, de réduire le déficit budgétaire (avant allègement de la dette) pour le ramener de plus de 12% du PIB en 1982 à 8% en 1984. Pour atteindre cet objectif, les pouvoirs publics procèdent à des augmentations de prix des produits subventionnés (alimentaires, pétroliers, intrants agricoles, etc.). Ils réduisent fortement les recrutements nets dans la fonction publique et coupent les dépenses d'équipement d'un tiers.

Parallèlement à cet effort de stabilisation, le Maroc a mis en place un vigoureux programme de réformes structurelles pour restaurer à moyen terme la soutenabilité des comptes internes et externes (ajustement du taux de change, accroissement des incitations à commercer avec l'extérieur, réduction du contrôle des prix, etc.). L'ajustement structurel vise plus globalement l'amélioration de la productivité et de la compétitivité. Il comprend donc des mesures en faveur de la libéralisation des échanges, de la promotion des exportations, de la réforme des secteurs de l'agriculture, de l'éducation et des entreprises publiques. Ces réformes donnent des résultats plutôt satisfaisants relayés par une bonne campagne agricole due à des conditions climatiques favorables.

La réduction du déficit global de l'Etat est néanmoins plus lente que prévue en raison des difficultés rencontrées tant pour réduire les dépenses que pour accroître les recettes :

✓ *la baisse des dépenses globales est entravée par l'incompressibilité des paiements d'intérêts au titre de la dette extérieure et par l'augmentation de la masse salariale.* En proportion du PIB, les dépenses publiques totales autres que le paiement d'intérêt diminuent de 10,6% points de pourcentage, ce qui est considérable, principalement grâce à la forte réduction du budget affecté à l'équipement, ce qui va handicaper l'efficacité économique future du pays. Le Maroc accumule cependant d'importants arriérés de paiement.

✓ *les recettes totales, en pourcentage du PIB, baissent également sur cette période d'ajustement structurel, ce qui dénote un manque d'élasticité dû aux profondes faiblesses du*

régime fiscal. La ventilation des recettes fiscales selon leur origine, montre qu'entre 1982 et 1992, aucun poste ne progresse plus vite que le PIB nominal et certains même diminuent (TVA, taxes sur les ventes et sur le commerce extérieur). L'inélasticité des taxes est attestée par le fait que la plupart des augmentations des recettes fiscales sont dues à une majoration des taux d'imposition, ou à des mesures administratives. La seule taxe indirecte importante ayant une élasticité supérieure à 1 est la taxe *ad valorem* sur le tabac. Quant à la diminution des recettes provenant des échanges par rapport au PIB, elle est due essentiellement à la réduction des droits de douane et de la taxe spéciale à l'importation suite à la libéralisation du commerce. En conséquence, la part de ces recettes dans les recettes totales tombe de 29% à 26% entre 1982 et 1992. Mais la part des recettes provenant des échanges commerciaux (importations et exportations) se maintient autour de 40%, pour ensuite passer à 43% en 1992, lorsque est introduite une taxe spéciale sur les produits pétroliers pour recueillir les bénéfices exceptionnels dus à la baisse des prix pétroliers.

En 1992, les dépenses pour l'acquisition de biens et de services sont à peu près les mêmes qu'en 1982 en valeur réelle, malgré une nette augmentation de l'emploi dans la fonction publique, ce qui signifie que les traitements ont diminué en valeur réelle et que les services fournis par l'Etat ont été comprimés. Si ces coupes dans les dépenses étaient nécessaires dans le cadre du programme de stabilisation, leur poursuite à long terme ne pouvait que compromettre les perspectives de croissance du pays, dans la mesure où elles limitent l'offre d'infrastructures et de services essentiels à la croissance.

Les pressions budgétaires entraînent l'accumulation rapide d'arriérés de paiement pour l'Etat, et plus particulièrement envers les entreprises publiques (EP). Jusqu'en 1982, ceux-ci ne sont pas importants, mais, à la fin des années 90, ils s'élèvent à environ 10 milliards de Dirhams. Cela tient à ce que l'effet de compression des décaissements ne s'est pas accompagné d'une forte limitation en amont de la part de l'Etat. Environ trois quarts de l'ensemble des arriérés sont des sommes dues aux entreprises publiques, ce qui explique en partie leurs difficultés financières et une certaine démobilité.

L'endettement de l'Etat et le manque de confiance au niveau international qui en découle font que l'allègement de la dette extérieure était devenu un pré-requis aux efforts de stabilisation à court terme. En 1986-90, une diminution représentant 12,3% du PIB est obtenue qui a juste permis que l'Etat n'ait pas à faire face à des nouveaux paiements réguliers équivalents au montant du service annuel de la dette (intérêts et principal). Le financement intérieur est, quant à lui, resté prudent, avec un recours relativement restreint au système bancaire.

Le processus de redressement des finances publiques, entamé en 1983, abouti à des résultats appréciables. En particulier, le déficit du Trésor ne dépasse guère 3% du PIB en 1992. La charge en intérêt et en principal de la seule dette extérieure s'élève à 13,9 milliards de Dirhams et sans sa prise en considération, la situation du Trésor apparaîtrait excédentaire. C'est dire l'importance de ce prélèvement et celle des efforts qu'il convenait encore de déployer en vue de parvenir à l'équilibre budgétaire.

Cependant, les résultats obtenus en matière de maîtrise du déficit *tiennent beaucoup plus à des mesures ponctuelles* permettant de dégager des recettes exceptionnelles, qu'à un véritable assainissement des finances publiques. Ainsi, la contribution libératoire a fourni plus de 2 milliards de Dirhams, le versement d'une provision suite à l'introduction du régime de l'impôt sur les sociétés a procuré 1 milliard. A cela s'ajoutent des plus-values importantes tirées des taxes sur les produits pétroliers et un volume substantiel de dons reçus de l'étranger.

En conclusion, il apparaît que la stratégie développée par le gouvernement a permis de conserver un niveau d'investissement appréciable, d'enregistrer une réduction du déficit, d'apurer une partie non négligeable des arriérés et de se désendetter vis-à-vis du système bancaire. Elle a permis aussi de faire face à des dépenses de fonctionnement en augmentation et surtout aux charges de la dette. *Mais il ne s'agit pas là de mesures qui peuvent infléchir de manière structurelle la situation des finances publiques.* Une nouvelle loi de finances rectificative est adoptée dans le but de relancer le processus d'allègement du déficit du Trésor, mais l'engagement des autorités à assainir le budget n'est pas jusque là apparu très marqué. *Dès lors, il est permis de s'interroger sur la portée et la limite de la réforme fiscale effectuée alors, et d'une manière générale, sur la capacité de l'Etat à dégager un niveau d'épargne publique suffisant pour assurer un volume d'investissement compatible avec l'objectif de croissance.*

1.3. La décennie du post-ajustement : les difficultés de la régulation

Début des années 90 : perception de la difficulté structurelle à concilier l'équilibre des comptes publics et les actions incitatives et compensatoires indispensables

L'année 1993 a marqué un tournant dans la politique économique marocaine avec l'achèvement de la phase des rééchelonnements de la dette entamée dix ans auparavant. Les progrès réalisés en matière d'assainissement et de redressement des finances sont probants. Mais il importe de poursuivre avec détermination les efforts entrepris, non seulement pour préserver et consolider les résultats acquis en matière de maintien du déficit budgétaire dans des limites acceptables et de stabilisation macroéconomique, mais aussi pour réduire davantage encore les besoins de financement du Trésor. Le Maroc entre alors en récession. Le défi apparaît clairement à ce moment là. Comment conserver l'actif d'une gestion des finances publiques assainie avec la nécessité de relancer l'économie, de favoriser l'emploi et d'atténuer l'impact social du retard de croissance, dans une économie où l'initiative privée n'est pas susceptible de se substituer à l'impulsion de l'Etat ?

Le gouvernement choisit alors *d'intensifier les investissements publics* et d'organiser leur redéploiement vers des actions à caractère social (enseignement, santé de base, amélioration des conditions de vie du monde rural) et de *mettre en place des mesures incitatives à l'égard du secteur productif*. Ces dernières ont pris la forme d'allègements fiscaux en faveur de certaines catégories de revenus ainsi qu'au profit des entreprises, qui par ailleurs devaient bénéficier du règlement partiel des arriérés de paiement de l'Etat. Toutefois, les pertes de ressources dues à la stagnation économique et à l'entrée en vigueur des accords de libre-échange et l'accroissement des dépenses résultant de ces dispositions rendaient nécessaire la recherche de rentrées supplémentaires. Le premier gouvernement d'alternance opte donc pour la prudence afin de préserver le climat de confiance favorable à la reprise de l'activité économique.

Conscientes que la résorption du chômage et de la pauvreté ne pouvait passer que par une accélération de la croissance, les autorités se sont données des objectifs ambitieux dans le cadre du plan couvrant la période 2000-2004 (croissance de l'ordre de 5-5,5 % par an en moyenne au cours de cette période, augmentation de la part de l'investissement dans le PIB, qui passerait de 24,3 % en 1999 à environ 27 % en 2004, maintien du solde courant, déficit budgétaire ramené à 1% du PIB, avec accroissement de un point du PIB des dépenses publiques d'investissement). Au vu des résultats obtenus fin 2003, à l'exception du compte courant, il est clair que ces objectifs – notamment en matière de croissance et d'emplois – ne seront pas atteints. Par ailleurs, le déficit budgétaire se maintient autour de 3/4% du PIB, signe que les marges de manœuvres sont faibles.

Les orientations actuelles de la politique des finances publiques

Les choix politiques adoptés dans le cadre des lois de Finances de ces dernières années s'articulent autour de quelques axes prioritaires qui seront successivement examinés : (i) la consolidation des grands équilibres macro-économiques à travers celle des finances publiques; (ii) le renforcement de la cohésion sociale, la promotion de l'emploi et le développement des services sociaux; (iii) l'amélioration du cadre institutionnel, notamment dans les domaines de l'éducation, de l'administration et de la justice; iv) l'assainissement du secteur financier.

La consolidation de la contribution de la gestion des finances publiques à l'équilibre macroéconomique

Depuis le début des années 90, la préoccupation majeure de la politique gouvernementale est de restaurer l'équilibre des finances publiques qui est considéré comme un facteur de pérennisation de la croissance et de renforcement de l'attractivité du pays pour les investissements privés. Cette préoccupation a impliqué un suivi vigilant et permanent de l'évolution des dépenses publiques dans toutes ses composantes, pour éviter tout dérapage susceptible de fragiliser la stabilité macro-économique. Cette maîtrise des dépenses est un élément d'une vision plus globale tendant à améliorer l'efficacité des interventions de l'Etat grâce à des efforts de modernisation et de rationalisation, notamment par :

- √ la persévérance dans une attitude de rigueur vis-à-vis de l'évolution des dépenses de personnel,
- √ la réduction du train de vie de l'Etat,
- √ des économies dans les dépenses de matériel,
- √ la consécration d'une politique de désendettement extérieur par le remboursement de dettes onéreuses et le développement d'opérations de conversion de dettes en investissements,

✓ le respect des critères de cohérence, de priorité et de maximisation de l'impact économique et social dans le choix, la conception et l'exécution des projets d'investissement.

Le soutien à la croissance et à l'emploi par l'investissement public

La promotion de l'investissement public en tant que facteur d'accumulation de richesses et moteur du développement bénéficie d'une attention particulière. Il s'agit pour l'Etat d'accompagner les efforts de mise à niveau via l'offre des infrastructures de base nécessaires et l'élargissement des sources de financement accessibles aux entreprises.

Le renforcement de la cohésion sociale

Les autorités ont recherché un renforcement de la cohésion sociale grâce à l'élargissement de l'accès des populations défavorisées aux services sociaux à travers notamment :

- ✓ la promotion de l'emploi ;
- ✓ le développement des services sociaux en milieu rural, en particulier l'éducation et la santé ;
- ✓ l'accélération de l'accès des populations rurales aux infrastructures (eau potable, routes et pistes, électrification) ;
- ✓ la lutte contre la pauvreté et l'exclusion à travers la réforme des instruments de l'action sociale de proximité (Entraide Nationale, Promotion Nationale) ;
- ✓ le renforcement des programmes d'habitat social ;
- ✓ le développement des infrastructures dans les provinces du nord ;
- ✓ une solidarité importante vis-à-vis des populations rurales touchées par la sécheresse ;
- ✓ l'amélioration du dialogue social.

La consolidation du cadre institutionnel du développement

Au plan des réformes structurelles, celles relatives à l'éducation et la formation, à l'amélioration des conditions de fonctionnement de l'administration et à l'assainissement du système financier sont les plus marquantes intervenues dans cette période. Les lacunes et les multiples dysfonctionnements de l'Administration ont conduit à mettre en oeuvre une stratégie à moyen et long terme fondée sur des aménagements des structures administratives existantes, ainsi que de la fonction publique en général et cela, tant au niveau de sa composition qu'au niveau des statuts, de la rémunération et du redéploiement du personnel.

Quant à la réforme de la Justice, elle vise à affirmer l'Etat de droit indispensable à l'épanouissement de l'activité économique et à la relance de l'investissement. Ces réformes devaient consolider les restructurations considérables entreprises précédemment au niveau législatif.

Enfin, les efforts d'assainissement du secteur financier sont dirigés dans trois directions principales :

- ✓ la poursuite du redressement de la situation des établissements bancaires connaissant certaines difficultés,
- ✓ la révision de la situation des caisses de retraite en vue d'en assurer la viabilité et les mettre à l'abri de crises majeures de solvabilité,
- ✓ le renforcement du dynamisme de la bourse (cf. chapitre sur la politique monétaire).

L'accompagnement à la déconcentration/décentralisation

Une des préoccupations centrales du gouvernement est d'étendre le rôle de la collectivité locale en matière de promotion du développement, de la création de richesses et d'emplois, et d'aménagement du territoire, d'une part, de renforcer sa capacité d'intermédiation et d'intervention dans les secteurs sociaux, et de lui permettre de lutter contre les disparités géographiques et les fractures économiques et sociales, d'autre part. Les progrès accomplis au cours du dernier quart de siècle dans le domaine de la décentralisation locale et régionale ont amené les pouvoirs publics à réviser la législation communale.

De nouvelles lois portant sur la charte communale et l'organisation des provinces et préfectures ont été approuvées récemment par le Gouvernement. Elles visent à améliorer la démocratie de proximité, à consolider les espaces d'autonomie et à clarifier les responsabilités locales. Toutefois,

le fonctionnement de l'administration reste handicapé par une centralisation excessive des compétences et des moyens et *par des procédures budgétaires et financières lourdes*. L'organisation de l'administration s'avère de plus en plus handicapante et inefficace avec l'approfondissement de l'engagement du pays dans des programmes de développement local. La volonté d'accélérer le processus de déconcentration est certainement à la base de la relance du *projet de charte de la déconcentration* conçu comme un pendant à Charte Communale qui consacre la décentralisation. La réorganisation des administrations centrales devra s'accompagner d'une réduction significative des effectifs et devra déboucher sur un redéploiement des compétences et des moyens au profit des services déconcentrés.

La Gouvernance des finances publiques

Une modernisation de la gestion publique était nécessaire afin de répondre aux exigences de la déconcentration et de recentrer l'intervention de l'Etat autour de ses missions de régulation, de planification, de facilitation de l'investissement et de dynamisation du développement économique et social. Dans ce cadre, le gouvernement s'est engagé dans des réformes concernant notamment sa gestion financière. *L'amélioration de la lisibilité des comptes de l'Etat* vise à assurer une meilleure information du Parlement, des opérateurs économiques et de l'opinion publique sur la situation des finances publiques grâce à une plus grande transparence de la loi de finances. Ces mesures tendent principalement à accompagner la mise en œuvre de la loi budgétaire et à assurer une plus grande efficacité des dépenses engagées.

Cette nouvelle approche de la politique budgétaire s'inscrit dans un contexte marqué notamment par la rareté et la déconcentration des ressources, la nécessité croissante de simplifier les procédures budgétaires et l'octroi de plus de flexibilité et d'autonomie aux gestionnaires budgétaires. Cette stratégie s'articule autour de trois principaux axes interdépendants :

✓ *la globalisation des crédits*, qui constitue un levier pour la réforme du processus budgétaire,

✓ *la contractualisation des relations entre l'administration centrale et les services déconcentrés* et entre l'Etat et les acteurs locaux,

✓ *la refonte du règlement général de comptabilité publique* avec un processus de préparation et de négociation budgétaires revu et corrigé à partir notamment de l'élaboration de normes et d'indicateurs budgétaires en vue d'améliorer les méthodes de prévision des dépenses et la responsabilisation des ordonnateurs.

2. UNE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES FORTEMENT CONTRAINTE PAR DES CHOCS INTERNES ET EXTERNES

2.1. Des chocs récurrents dont l'ampleur risque de s'accroître

Les années du post-ajustement ont été marquées par de fortes contraintes imposées par l'occurrence de quatre chocs exogènes :

La sécheresse

La décennie 90 connaît une succession exceptionnelle d'années de sécheresse qui occasionnent directement ou indirectement un très important manque à gagner en termes de croissance économique et une détérioration du compte courant de la balance des paiements. Les secteurs les plus touchés sont le commerce, le bâtiment et l'agro-alimentaire et, dans une moindre mesure, le transport et les services. La baisse de l'activité économique se traduit par un ralentissement du rythme de progression de la consommation réelle des ménages. Sur le plan des échanges extérieurs, la sécheresse s'est soldée par une dégradation de la balance commerciale en raison notamment des importations massives de céréales. La facture céréalière selon l'intensité de la sécheresse et la variation des prix internationaux contribue à hauteur de 10 à 15% au creusement du déficit commercial.

Les répercussions du ralentissement de la croissance dû aux mauvaises campagnes céréalières sur les recettes et les dépenses publiques ont été fortement négatives. A titre d'exemple, la baisse des recettes fiscales (estimée à 850 millions de Dirhams par rapport à un scénario de base – environ 1% des recettes ordinaires du budget et 10% des recettes liées au droits de douane- se trouve en partie compensée par l'accroissement des droits de douane (de l'ordre de 100 millions de Dirhams), mais demeure un manque à gagner de 750 millions de Dirhams. Les impôts indirects

sont les plus affectés par le recul de l'activité économique consécutif à une sécheresse, les impôts directs étant moins touchés dans la mesure où le secteur agricole en est exonéré.

En matière de dépenses, la sécheresse engendre en général une diminution de la charge des subventions de compensation suite à des recettes plus importantes au titre des équivalents tarifaires sur les céréales. Mais, une bonne récolte agricole se traduit par un alourdissement des charges de la Caisse de Compensation en raison du soutien aux prix des céréales produites localement. Paradoxalement, dans le cadre du mode de détermination actuel des prix à la production agricole, les années de bonnes campagnes impliquent une charge supplémentaire pour les finances de l'Etat.

La récurrence des sécheresses a nécessité la mise en œuvre d'un programme de soutien en faveur du monde rural pour un coût total de 6,5 milliards de Dirhams. Celui-ci a permis non seulement de limiter les répercussions de ce fléau sur le revenu des populations concernées et d'atténuer le mouvement d'exode vers les centres urbains observé généralement dans de telles circonstances, mais aussi d'offrir des infrastructures qui contribueront de façon permanente à l'amélioration des conditions de vie en milieu rural et du rendement des terres agricoles et à sauvegarder le cheptel et le patrimoine forestier.

La hausse des prix du pétrole

Ces dernières années ont connu un renchérissement du cours du pétrole brut sur le marché international. L'augmentation de la facture énergétique que cela implique occasionne une diminution des réserves en devises et une détérioration du compte courant de la balance des paiements. Cependant, l'Etat avait le choix de laisser les prix intérieurs refléter librement les variations des prix internationaux ou pas.

Une répercussion intégrale de la hausse des cours sur les prix intérieurs se serait traduite par un recul de la croissance économique en termes réels qui aurait affecté l'ensemble des secteurs productifs via l'augmentation des coûts de production. Les branches les plus vulnérables à court terme sont l'agriculture, les industries textiles, l'agro-alimentaire, le commerce et le transport. Le recul de la croissance interviendrait également du fait de la contraction de la demande intérieure sous l'effet des tensions inflationnistes qu'entraînerait la hausse des prix intérieurs des produits pétroliers.

L'Etat a donc choisi de préserver le pouvoir d'achat des ménages et de ne pas alourdir les charges des entreprises. Comme le prévoyait le système d'indexation mis en place depuis le début 1995, cela s'est traduit par une charge supplémentaire supportée par la Caisse de Compensation variant entre 2 et 4 milliards de Dirhams selon les années. Cependant, du fait du renchérissement des prix internationaux des hydrocarbures, les recettes au titre des droits de douane et de la taxe sur la valeur ajoutée à l'importation ont augmenté. Ces dernières sont passées de 1,5 milliards de Dirhams en 1998-1999 à près de 2 milliards de Dirhams en 1999-2000.

Le démantèlement tarifaire et la mise en place des accords de libre-échange

L'abaissement des tarifs douaniers prévu dans le cadre de l'Accord d'Association avec l'Union Européenne constitue un choc dont les effets sont susceptibles d'être ressentis tant du côté de la demande que de l'offre. L'impact sur les recettes budgétaires dépend du système fiscal marocain touchant les importations, des élasticités de substitution et de transformation par provenance, du niveau et de la nature des importations. Autres paramètres conditionnant l'ampleur de l'impact : les modifications des comportements des agents économiques face aux changements de prix des importations induits par le démantèlement. Selon des estimations concordantes, la baisse moyenne attendue des recettes au titre des droits de douane est de 3% par an sur toute la durée du démantèlement. A cela il faut ajouter les moins values consécutives au non renouvellement de l'Accord de Pêche avec l'Union Européenne.

Les dépenses imprévues

Les répercussions financières des tentatives d'instauration d'un meilleur dialogue social ont plus lourdement pesé que prévu sur les budgets des quatre dernières années. Leur influence est devenue structurelle (santé, éducation, etc.). Par ailleurs, la situation financière de certaines entreprises publiques, notamment, s'est détériorée au point de mettre en péril la poursuite de leurs activités. S'agissant d'instruments jouant un rôle important dans le développement économique et social du pays (institutions financières, transport ferroviaire et maritime), l'Etat a dû prendre des mesures pour restructurer les organismes concernés et assainir leur situation financière, notamment grâce à des opérations de recapitalisation coûteuses.

2.2. Une exécution du budget au résultat aléatoire

Après une décennie d'ajustement structurel, l'épargne budgétaire s'est substantiellement renforcée et le déficit du Trésor, en proportion du PIB, a été considérablement réduit. Cependant, les résultats de la gestion budgétaire restent largement incertains. Cela tient aux chocs évoqués plus haut, mais également à la place que le budget de l'Etat occupe comme régulateur conjoncturel. C'est ainsi que les phases de relance, fondées sur les investissements publics et des incitations fiscales qui visent à soutenir l'investissement privé et l'épargne (1993-1994), les services sociaux et l'emploi public (1997-1999) ; alternent avec les phases de restriction (1995-1996 ; 1998-2003) qui tentent de limiter les dépenses, en particulier, par un contrôle des dépenses de personnel et d'investissement.

Cependant, afin de se doter des moyens nécessaires au maintien de l'investissement public et au développement du secteur privé, une partie des ressources générées par le programme de privatisation est venue nourrir le Fonds Hassan II pour le développement économique et social institué en mars 2000. Ce fond permet de lisser le cycle des dépenses et d'éviter les effets exagérés de « stop and go » des dépenses d'investissement. L'Etat a, en outre, procédé à la régularisation de la situation de certaines catégories de fonctionnaires en application des accords conclus dans le cadre du dialogue social et a pu engager des actions de restructurations en faveur de certains organismes publics. Au final, les derniers exercices se sont soldés par des dérapages et un déficit dépassant la norme prévue.

Évolution des grandes masses budgétaires

Les recettes

Les ressources ordinaires du budget sont estimées globalement à 103,5 Mds en moyenne sur les trois dernières années. Elles ont marqué une progression imputable, pour l'essentiel, à l'augmentation des recettes fiscales dont le montant moyen de 51,6 Mds à la fin de la période d'ajustement a été majoré de 32,5 Mds grâce essentiellement aux impôts indirects. Le montant de ces derniers a crû pour s'établir à près de 38,6 Mds, ce qui représente 37,3% des recettes ordinaires. A elles seules, les recettes drainées par la TVA ont progressé de 11%, dont près de la moitié au titre des transactions commerciales avec l'extérieur. Celles provenant des taxes intérieures de consommation, estimées en moyenne à 15,8 Mds, se sont nettement accrues. Elles sont constituées pour 8 Mds des prélèvements sur les produits énergétiques et pour 5,5 Mds, des taxes sur les tabacs. Le produit des impôts directs a augmenté pour atteindre 28,4 Mds (en moyenne 2000-2002) et comprend essentiellement les rentrées de l'IS (10 Mds) et de l'IGR (12Mds) qui se sont accrues de 5 Mds respectivement sur les dix dernières années. Cette amélioration s'explique, notamment, par une hausse des résultats déclarés par les entreprises et l'apport de la contribution libératoire.

Sous l'effet, d'une part, du démantèlement tarifaire progressif et, d'autre part, de l'augmentation des importations, les droits de douane se sont, quant à eux, stabilisés à un montant de 11,3 Mds, comprenant à parts quasiment égales les droits d'importation et le prélèvement fiscal à l'importation. Leur baisse est due à l'entrée en vigueur, depuis le début du mois de mars 2001, de la deuxième tranche du démantèlement tarifaire. Les paiements de droits de douane n'ont augmenté que de 2,7%, à la suite des aménagements apportés à certaines quotités et à la baisse des taux appliqués sur un certain nombre de produits.

Le redressement des recettes ordinaires, observé sur la dernière période, est également imputable aux rentrées non fiscales, qui ont fourni, en moyenne, près de 15 milliards de Dirhams et ont été multipliées par trois. Les recettes des privatisations ont fortement contribué à cette expansion. À titre d'exemple, l'attribution de la deuxième licence GSM a rapporté 10,8 Mds de Dirhams. La contribution des monopoles et participations de l'Etat s'est stabilisée autour de 5 Mds. Les autres recettes non fiscales sont à la baisse, du fait notamment de la contraction des recettes diverses qui incluent les apports de l'Union Européenne liés à l'accord de pêche, lequel a expiré en novembre 1999

Tableau 4.1. : Recettes du budget (moyenne annuelle, en Mds de Dirhams)

	1990-1992			2000-2002		
	Mds Dh	% PIB	%	Mds Dh	% PIB	%
Recettes ordinaires	56 681	23,2	100,0	103 574	27,2	100,0
Recettes fiscales	51 586	21,1	91,0	84 124	22,2	81,2
Impôts directs	14 737	6,0	28,6	28 460	7,5	33,8
Droits de douane	11 259	4,6	21,8	12 464	3,3	14,8
Impôts indirects	23 026	9,4	44,6	38 631	10,2	45,9
Droits et enregistrements	2 564	1,0	5,0	4 569	1,2	5,4
Recettes non fiscales	5 095	2,1	9,0	15 692	4,1	15,2
Recettes comptes spéciaux				3 758	0,9	3,6

Les dépenses

Les dépenses totales se sont alourdies de 6,6% en moyenne en raison de l'accroissement des dépenses tant de fonctionnement que d'investissement. Elles ont totalisé 119,5 Mds, leur part dans le PIB s'est accrue de 5,9 points. Les dépenses ordinaires se sont élargies de 38,6 Mds sur la période 1992-2002 ou 6,6% en moyenne annuelle en raison notamment de l'augmentation des dépenses de personnel découlant principalement des mesures décidées dans le cadre du dialogue social, de la création de nouveaux emplois, ainsi que de la contribution de l'Etat aux régimes de retraite et de prévoyance des fonctionnaires. Les rémunérations du personnel des administrations, qui se sont élevées à 49 Mds ont absorbé 51% des recettes ordinaires. L'enveloppe destinée aux dépenses de matériel n'a pas connu de changement notable.

Les paiements de subventions en faveur des produits alimentaires de base, se sont accrues de 17,5% en moyenne annuelle, s'élevant à 6,3 milliards, à la suite du renchérissement des cours mondiaux et, surtout, du volume de blé subventionné. Ces déboursments représentent en moyenne 1,5% du PIB contre 0,5% il y a dix ans. Les charges afférentes aux intérêts de la dette publique ont crû de 3,2% par an pour atteindre 18,3 Mds. *Ce montant masque toutefois une augmentation de 7,2 Mds au titre de la dette intérieure et une diminution de 2,2 Mds au titre de la dette extérieure, cette baisse s'expliquant par le remboursement anticipé d'une partie de la dette extérieure.*

Tableau 4.2.a. : Evolutions des dépenses (moyenne annuelle, en MDH)

	1980-1982	1990-1992	2000-2002
Recettes ordinaires	17 836	56 681	103 578
Dépenses totales	27 743	62 857	119 530
Dépenses ordinaires	18 228	46 980	89 549
Biens et services	13 776	32 370	64 954
Dette publique	2 609	13 345	18 262
Intérieure	669	5 605	12 779
Extérieure	1940	7 740	5 483
Compensation	1843	1 264	6 333
Solde ordinaire	-392	9 701	13 075
Dépenses en capital	9 515	15 878	29 982

Tableau 4.2.b. : Evolutions des dépenses (en % du PIB)

	1980-1982	1990-1992	2000-2003
Recettes ordinaires	21,7	23,2	27,4
Dépenses totales	33,8	25,7	31,6
Dépenses ordinaires	22,2	19,2	23,7
Biens et services	16,8	13,2	17,2
Dette publique	3,2	5,5	4,9
Intérieure	0,8	2,3	3,4
Extérieure	2,4	3,2	1,5
Compensation	2,2	0,5	1,8
Solde ordinaire	-0,5	3,9	3,6
Dépenses en capital	11,6	6,5	7,9

Les crédits de paiement au titre des dépenses d'investissement ne progressent quant à eux que modérément, au rythme de 6% par an. Ils sont en effet passés d'une moyenne de 15,9 Mds à la fin de la période d'ajustement à 30 Mds sur les trois dernières années, dont 5,9 Mds au titre du transfert du budget général aux collectivités locales de leur part sur le produit de la TVA.

De même que les dotations pour le paiement des arriérés de l'Etat se sont accrues. Ils ont donné lieu à des règlements importants (1999) qui ont alourdi le déficit global. En 2000, le Trésor a été

amené à différer le règlement de ses dépenses pour un montant de 12,1 milliards, le déficit de caisse a été en conséquence limité à 8,6 Mds soit le niveau atteint en 1999.

Tableau 4.3. : Structure des dépenses (moyenne annuelle, en %)

	1980-1982	1990-1992	1993-1995
Recettes ordinaires	100,0	100,0	100,0
Dépenses totales	65,7	74,7	74,9
Dépenses ordinaires	75,6	68,9	72,5
Biens et services	14,3	28,4	20,4
Dettes publiques	25,6	42,0	70,0
Intérieure	74,4	58,0	30,0
Extérieure	10,1	2,7	3,0
Dépenses en capital	34,3	25,3	25,1

Un besoin de financement global du Trésor encore considérable

Les efforts accomplis en matière de consolidation de l'épargne publique n'ont pas permis de soutenir les efforts faits en faveur de l'investissement, ni de contenir le déficit budgétaire. L'ampleur du besoin de financement global du Trésor traduit encore le poids considérable de la charge de la dette et la contrainte que celle-ci exerce sur les possibilités de renforcement des investissements de l'Etat. Aussi, sans une progression significative des recettes ordinaires, toute tentative de relance par les dépenses publiques entraîne une nouvelle dégradation du déficit budgétaire, ce qui compromet la réalisation des objectifs macro-économiques et la réduction du volume de la dette. Les pouvoirs publics cherchent à maintenir le déficit public dans la limite d'une norme compatible avec la maîtrise de l'inflation, évitant de relever la ponction du Trésor sur les ressources intérieures et maintenant ainsi la poursuite de la détente des taux d'intérêt. *Le renforcement de l'épargne publique, notamment par une amélioration du rendement de l'impôt demeure une priorité afin que l'Etat puisse intervenir plus activement dans le domaine social et des infrastructures économiques.*

Sur les trois dernières années, le déficit budgétaire s'est sensiblement aggravé d'un exercice à l'autre (4,2% du PIB au lieu des 2,3% sur la période 1990-92). Abstraction faite des appréciables ressources dégagées par la privatisation, *il aurait atteint des niveaux inquiétants* à cause de l'incapacité du gouvernement à réduire les dépenses et à augmenter les recettes. Les effets sur les ressources disponibles des allègements d'impôts n'ont pas été compensés par un élargissement de l'assiette fiscale d'où un accroissement des besoins de financement du Trésor.

Cette évolution est d'autant plus préoccupante que *le recours croissant à l'emprunt interne pèse de plus en plus sur les charges du Trésor*. De plus, si la levée de fonds sur le marché financier devenait plus difficile, cette ponction risquerait de conduire à une extension du financement monétaire du déficit, génératrice de tensions inflationnistes. *Il est urgent d'améliorer le rendement de la fiscalité et il faut se focaliser en premier lieu sur la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales ainsi que sur la simplification du système fiscal dans le prolongement des réformes précédentes.*

Le Trésor a mis en place une politique de gestion de la dette extérieure très active caractérisée par la conversion de dettes bilatérales en investissements privés et le remboursement par anticipation des dettes les plus onéreuses. Compte tenu de la rapide progression de ces remboursements, les mouvements de capitaux avec l'étranger se sont soldés par des sorties nettes à hauteur de 9Mds en moyenne de 2000 à 2002.

Tableau 4.4.a. : Déficit du Trésor et son financement (moyenne annuelle, en MDH)

	1980-1982	1990-1992	2000-2002
Déficit global	-9907	-6177	-15956
Financement intérieur	3343	3499	24071
Financement extérieur	5833	3887	-9126
Variations des Arriérées	731	-1209	1011

Tableau 4.4.b. : Déficit du Trésor et son financement (en % du PIB)

	1980-1982	1990-1992	1993-1995
Déficit global	-12,1	-2,5	-4,2
Financement intérieur	4,1	1,4	6,3
Financement extérieur	7,1	1,6	-2,4
Variations des Arriérées	0,9	-0,5	0,3

Pour assurer la couverture de son déficit de caisse et faire face aux remboursements de la dette extérieure, le Trésor a dû *accroître ces trois dernières années ses recours au marché des adjudications*, d'autant plus qu'il a cessé d'émettre des emprunts nationaux. Le recours aux

ressources intérieures de financement, opéré parfois en quasi-totalité sur le marché des capitaux, s'est élevé à une moyenne de 24 Milliards en 1998. Le marché des adjudications a drainé, comme on l'a vu, des ressources importantes vers le Trésor qui ont émané essentiellement des investisseurs institutionnels, en particulier des OPCVM, ainsi que des organismes de prévoyance. En conséquence de l'accroissement des recours aux emprunts extérieurs et de la mobilisation importante de fonds sur le marché financier, le recours du Trésor au système bancaire a été réduit, d'autant plus que les arriérés de paiement de l'Etat se sont fortement accumulés. Le désendettement de l'Etat a été effectué auprès de Bank Al Maghrib. Les concours accordés par les banques au Trésor n'ayant pas connu de changement notable.

Tableau 4.5. : Structure du financement du déficit (en % du PIB)

	1980-1982	1990-1992	1993-1995
Déficit global	100,0	100,0	100,0
Financement intérieur	33,7	56,6	150,9
Financement extérieur	58,9	62,9	-57,5
Variations des Arriérées	7,4	-19,7	6,4

Cependant, au total, les besoins de financement du Trésor continuant de s'accroître, *l'encours de la dette publique n'a cessé d'augmenter* pour atteindre 207 Mds. *La dette publique rapportée au PIB s'est néanmoins réduite* revenant en dix ans de 83,4% à 73,1% et sa structure est marquée par l'importance des titres émis sur le marché financier. L'Etat a donc privilégié ces dernières années l'endettement intérieur via des émissions par adjudication qui sont devenues son principal mode de financement du Trésor au détriment des autres instruments de la dette dont les bons de Trésor émis dans le public.

Le rapport du stock de la dette extérieure au PIB s'établi, quant à lui, à 25% après avoir atteint 37% en 1992. Cette évolution illustre la volonté du gouvernement de réduire le coût de cet endettement au moyen d'une approche basée sur un désendettement progressif vis-à-vis de l'étranger. La dette extérieure correspond désormais à 41% de l'endettement global et s'inscrit en baisse depuis 1993 où elle a culminé à 52,6%. *Rappelons, toutefois, que l'endettement global du Trésor continue toujours de peser lourdement sur les finances publiques, absorbant près de 42% des ressources ordinaires de l'Etat.*

Un objectif de réduction du déficit aujourd'hui hors d'atteinte qui imposera des modifications de comportements importantes

L'expérience de la fin des années 1970 et du début des années 1980 a mis en évidence les risques de dérapage pouvant résulter d'une situation de déséquilibre chronique. Le niveau de déficit de 1% correspondant à l'objectif choisi dans le Plan de développement 2000-2004 est hors d'atteinte :

√ Tout d'abord, du fait d'une *série de circonstances défavorables marquées* : succession de campagnes céréalières médiocres qui ont influé négativement sur l'évolution des recettes fiscales, aggravation des charges du fait de la mise en oeuvre des engagements pris dans le cadre du dialogue social, compensation des fluctuations du prix du pétrole, réalisation d'un vaste programme de lutte contre les effets de la sécheresse, au moment même où l'on assiste à la disparition de certaines recettes telles que les redevances de pêche, alors que d'autres subissent une érosion constante suite à la mise en place du démantèlement tarifaire douanier.

√ Une *difficulté récurrente, voire structurelle à mobiliser et étendre les ressources ordinaires* et à dégager une épargne budgétaire conséquente afin de financer l'investissement public et de réduire le recours à l'emprunt. Ceci explique l'impossibilité du gouvernement à briser le cycle infernal du déficit-emprunt et de limiter les ponctions du Trésor sur les marchés financiers locaux pour limiter l'effet d'éviction des opérateurs économiques nationaux. Cette situation ne permet pas, par ailleurs, d'améliorer les conditions de financement du budget par la création ferme de nouvelles sources de recettes afin de régler les arriérés accumulés.

√ *L'insuffisance des actions entreprises pour gérer au mieux les deniers publics* à travers notamment *la régulation du train de vie de l'administration, la lutte contre le gaspillage, l'éradication du phénomène des « fonctionnaires fantômes », la moralisation des conditions de passation et d'exécution des marchés publics*. Il faut souligner que la politique de maîtrise des dépenses n'a pas pu atteindre ses objectifs principalement du fait du traitement de faveur dont a bénéficié le personnel du secteur public même dans les périodes difficiles.

√ L'amélioration des finances publiques ces dernières années est en partie imputable à des recettes exceptionnelles grâce à l'amnistie fiscale, à la contribution des monopoles, à la mise à niveau des bilans des entreprises, à l'apurement des arriérés fiscaux, à l'octroi de la deuxième licence GSM et à l'ouverture du capital de Maroc Telecom. Or, il ne faut compter ni sur

l'alourdissement des taux de la fiscalité, ni sur les recettes exceptionnelles de la privatisation. Il s'agit essentiellement *d'optimiser le rendement du système fiscal existant* par l'amélioration des conditions de fonctionnement et des performances des services fiscaux, d'une part, et, d'autre part, de trouver un *moyen de facturer aux populations tout ou partie des coûts de certaines prestations fournies par l'Etat* sans pénaliser les plus pauvres.

Un impératif : lutter contre un déficit structurel responsable de l'essentiel du déficit global

Le déficit budgétaire dont la maîtrise conditionne la stabilité macro-économique (compte courant, inflation, croissance...) *a deux composantes: l'une conjoncturelle liée au cycle économique et l'autre en rapport avec les structures mêmes de l'économie.* Le déficit conjoncturel disparaît avec l'amélioration de la conjoncture. Quant au déficit structurel, il perdure, sauf si des réformes sont mises en place. La distinction entre les composantes conjoncturelle et structurelle du déficit est fonction de l'écart entre la production observée et la production potentielle. Cette dernière se définit comme le produit intérieur brut qui peut être durablement réalisé sans générer de déséquilibre sur les marchés des biens et services et du travail. Il ne correspond pas au niveau maximal de production réalisable à un instant donné, mais au niveau souhaitable caractérisé par la stabilité à la fois de l'inflation et des salaires.

Pour analyser plus en détail l'évolution récente des déficits publics, on peut s'appuyer sur diverses estimations, faites par la Direction de la Politique Générale du Ministère des Finances sur les composantes conjoncturelle et structurelle des soldes effectifs¹ du budget. Pour déterminer le déficit budgétaire conjoncturel ou cyclique, la croissance potentielle a été approchée par la croissance tendancielle estimée à l'aide d'une méthode de filtrage. Elle s'est établie en moyenne à 4% l'an sur la période 1980-1990 et à 2,5% l'an durant les années 90, en raison de la fréquence élevée des sécheresses.

Le déficit cyclique au Maroc ne dépasse pas 1% du PIB. Au cours des années de sécheresse, 1999 et 2000, il a été évalué respectivement à 0,1% et 0,2% points du PIB. En 2001, comme en 1998, un excédent conjoncturel compris entre 0,2 et 0,3 points du PIB a été dégagé en raison d'une croissance économique supérieure à la croissance potentielle. Notons que les estimations montrent que ce déficit est réduit de moitié quand le secteur agricole n'est pas pris en considération.

Quasiment identique au déficit budgétaire global, le déficit structurel est élevé au Maroc en raison du caractère incompressible des dépenses de personnel et de la dette, et de la faible élasticité des recettes fiscales à la conjoncture économique, en raison de l'étroitesse relative de la base imposable. Au terme de l'année 2000, le déficit structurel ramené au PIB a atteint 3,5%. Ce que confirment les plus récentes évaluations de la DEPG, qui montrent que la dégradation récente (4,3% du PIB) est essentiellement le reflet de facteurs conjoncturels.

La conséquence de ces observations est que même si la croissance s'améliore sensiblement, la contrainte budgétaire sera toujours extrêmement forte faute d'une action longue et décidée (principalement sur le rendement de l'impôt) pour réduire le déficit structurel.

Il est également souhaitable de continuer à travailler à la réduction de la taille du secteur public. L'augmentation du déficit depuis le début de la décennie s'est accompagnée d'un accroissement sensible tant des dépenses que des recettes publiques. D'une manière générale, il est préoccupant de constater que le gonflement des déficits se soit accompagné d'un accroissement sensible des dépenses publiques. Ce phénomène a, en effet, créé un certain nombre de rigidités structurelles qui contribuent à réduire la compétitivité de l'économie vis-à-vis du reste du monde, en majorant la charge fiscale pesant sur le secteur privé.

Ce manque d'action sur les causes structurelles du déficit *a engendré un mouvement de balancier préjudiciable à tout pilotage à long terme.* Au cours des périodes fastes, le gouvernement a mis en œuvre des politiques et des programmes qui ont généré des rigidités et produit des déficits structurels plus fondamentaux. Le Maroc a, par exemple, augmenté ses déficits en accordant des prestations supprimées par les programmes d'austérité des années 80, puis réactivés. Cet apparent laxisme dans la discipline budgétaire s'est produit au cours ou après des périodes de forte croissance économique qui facilitaient la situation budgétaire. De surcroît, celle-ci apparaissait d'autant plus florissante que certains aspects structurels du déficit avaient été traités dans la période de difficultés précédente. Ces "dividendes cycliques" liés à la conjoncture économique ont pu générer une position budgétaire meilleure que celle à laquelle les autorités pouvaient prétendre.

¹ Si de sérieuses réserves sur le plan méthodologique invitent à la prudence dans l'utilisation de ces estimations, celles-ci n'en apportent pas moins un éclairage valable, notamment en ce qui concerne l'évaluation des variations du solde structurel (par opposition à celles de son niveau).

Mais il s'est clairement agi « d'effets d'optique » transitoires qui font réapparaître aggravées les tendances lourdes au déficit budgétaire dès que la conjoncture se retourne.

Par ailleurs, les mesures visant à relancer l'économie mises en place au cours ou après les périodes de croissance perdent de leur efficacité puisque les agents anticipent une hausse inévitable de la pression fiscale au moment du retournement de la conjoncture afin de couvrir les dépenses engagées et irréversibles à court terme.

Peut-on distinguer le bon du mauvais déficit?

Dans quelle mesure un déficit est-il, économiquement parlant, justifié ou/et justifiable? On continue d'admettre aujourd'hui que les finances publiques doivent, selon la trilogie sacrée, assumer une fonction de production de biens publics, une fonction de répartition des revenus et une fonction de régulation de l'activité. Un déficit n'est admissible ou tolérable que pour les seules dépenses d'investissement. A la différence du financement des dépenses courantes de consommation et de transferts, supposées improductives pour les générations futures, celui des dépenses en capital pourrait, étant donné la durée de vie des équipements, être assuré par des emprunts dont la charge pourrait incomber partiellement aux bénéficiaires ultérieurs.

Il faut cependant souligner que la classification même des dépenses en dépenses courantes et de capital est critiquable même si elle repose sur des critères internationaux : par exemple, les dépenses -courantes- d'enseignement et de santé ont pour effet d'accroître et améliorer le stock de capital humain (et à l'inverse, on peut douter du caractère productif de certaines dépenses dites d'investissement). Précisons qu'au Maroc, depuis quelques années le déficit de l'Etat se limite à des opérations d'investissement. L'efficacité de ce type de positionnement peut être mise en doute dans la mesure où le taux d'illettrisme au Maroc est un des plus élevés de la zone et que l'on sait qu'un élément déterminant du niveau de la productivité globale des facteurs est ce qu'il est convenu d'appeler le développement de l'économie de la connaissance.

Dans une conception plus interventionniste, les déficits ne doivent pas être considérés du point de vue de la nature des dépenses engagées mais de l'état de la conjoncture. Cependant, même si les dépenses peuvent servir à remédier à la faiblesse de l'activité, dans une économie comme celle du Maroc où le niveau de croissance est structurellement exposé à des chocs externes sur lesquels les autorités ont peu de prises, donc fragilisé, une politique de déficit non maîtrisée, risque d'être coûteuse. Une fraction non négligeable de l'effet multiplicateur attendu peut, en effet, bénéficier aux partenaires commerciaux via la hausse des importations mais pas au pays lui-même. *Contrôler le déficit en fonction des progrès d'une politique plus globale de consolidation des structures économiques serait plus fructueux.*

Force est de constater qu'aujourd'hui au Maroc l'action publique a une portée limitée si elle passe par l'élargissement du déficit budgétaire. La possibilité d'utiliser les finances publiques comme instrument de politique économique s'est largement affaiblie (si ce n'est par des réajustements internes). La poursuite de l'endettement sur les marchés domestiques au rythme actuel ne peut être sans effets pervers sur la destination de l'épargne et sur les taux d'intérêt. Par ailleurs, le déficit des finances publiques risque d'entrer dans un processus d'auto-entretien : en cas de hausse des taux, les charges d'intérêts pourraient augmenter plus vite que la dette elle-même, ce qui grèverait automatiquement les budgets ultérieurs de nouvelles charges financières. L'ampleur du déficit soutenable n'est donc qu'un des aspects des choix délicats à faire dans le cadre de la mise en place d'une politique budgétaire, car doivent être pris en compte également son mode de financement et son utilisation.

L'interaction politique monétaire - politique budgétaire

Comme on l'a vu, l'action des autorités monétaires a consisté à assurer une stabilité des prix favorable à la relance de l'investissement et a pris la forme à la fois d'un contrôle de la liquidité bancaire afin de ne pas générer de tensions inflationnistes, et d'une libéralisation des taux d'intérêt afin de créer un climat de concurrence entre banques provoquant ainsi une orientation à la baisse des taux. Cependant, comme nous l'avons souligné précédemment, les taux ont d'abord montré une certaine rigidité à la baisse et ce jusqu'au deuxième semestre 1999. A partir de cette période, le marché des capitaux s'est caractérisé par une sur-liquidité due à la cession de la deuxième licence GSM, situation qui a perduré à cause de l'ouverture du capital de Maroc Telecom à hauteur de 35% au privé en 2001.

L'action conjuguée de la Banque Centrale et du Trésor a tenté de limiter la création monétaire qui en a résulté. Du côté du Trésor, cela s'est traduit par le désendettement de l'Etat auprès de la Banque Centrale, par le remboursement de la facilité de caisse d'un montant de 8 milliards de Dirhams et par la stérilisation d'une partie des recettes de la privatisation dans le compte du Fonds Hassan II destiné à l'investissement (10,6 milliards de Dirhams).

Le Trésor désirait maintenir sa présence sur le marché des adjudications, mais l'impossibilité de faire concorder les maturités des demandes de prêts du Trésor et des offres de liquidités des banques a limité le recours du Trésor à ce marché. Les banques, dans l'attente d'une meilleure visibilité et anticipant une remontée des taux sur le marché, désiraient, en effet, placer leurs disponibilités à court terme, tandis que le Trésor voulait profiter de la baisse des taux pour lever des fonds pour des maturités moyennes et longues. Il en est résulté un effondrement des taux sur le marché monétaire qui sont tombés en deçà des taux directeurs de la Banque centrale. Cette dernière a dans un premier temps joué sur les modalités des reprises de liquidités puis, la sur-liquidité étant devenue beaucoup plus structurelle, a opté pour un relèvement du taux de la réserve obligatoire de 10% à 14% des dépôts à vue, en décembre 2002. *Cette dernière mesure, qui s'est traduite par une remontée des taux sur le marché monétaire, n'était pas de nature à servir la stratégie du Trésor.*

L'objectif de stabilité des prix a été atteint en dépit de la baisse des taux d'intérêt. Toutefois, il faut souligner que ce résultat est aussi dû au tassement du niveau de l'activité économique, à la stabilité des prix à l'importation grâce au démantèlement tarifaire et à la concurrence plus vive sur le marché. Au Maroc, le Trésor étant le plus grand opérateur sur le marché des capitaux, ses interventions sont la cause première de la fluctuation des taux. Dans une période de fort besoin de financement à court, moyen et long terme, les taux devraient s'inscrire à la hausse pour tous les termes suscitant ainsi une augmentation des versements d'intérêt et confortant l'augmentation des taux futurs si les besoins du Trésor ne peuvent être couverts par d'autres sources.

Le problème à terme est qu'en cas de tarissement de ces ressources exceptionnelles et avec une charge de la dette de plus en plus importante, il sera difficile pour la Banque centrale de maintenir le niveau actuel des taux d'intérêt et de contenir le niveau d'inflation. Il y a donc un risque manifeste de conflit d'objectifs entre la Banque Centrale qui veut lutter contre l'inflation et maintenir des taux relativement bas et le Trésor qui emprunte sur le marché national pour financer son déficit. Néanmoins, des plages de coopération importantes subsistent. Les orientations suivantes pourraient être :

- √ utiliser rapidement les ressources disponibles du Fonds Hassan II pour bénéficier de l'effet de levier qu'elles sont censées exercer,
- √ procéder à la titrisation des créances de la Banque centrale sur le Trésor (stock des avances conventionnelles s'élevant à 5,5 milliards de Dirhams), ce qui permettra à la Banque centrale d'intervenir davantage sur le marché de l'open-market,
- √ coordonner l'action gouvernementale et celle de la Banque centrale lors des prochaines opérations de privatisation afin de mieux gérer les chocs provoqués par les apports en devises (stérilisation partielle, gestion active de la dette...),
- √ poursuivre les efforts en matière d'orientation des taux vers la baisse, puisque actuellement les fondamentaux sont bons et l'inflation maîtrisée,
- √ au niveau du marché des changes, envisager une cotation du Dirham sur un marché plus ouvert, aussi bien aux résidents qu'aux non-résidents, afin de mieux insérer le système financier marocain dans le marché mondial.

La stratégie macro-économique poursuivie jusqu'à présent, dite du post ajustement, a été basée sur une combinaison des éléments suivants :

- √ une substitution de l'endettement extérieur par un endettement intérieur (la dette extérieure du Trésor a diminué de 20 points de pourcentage du PIB de 1991 à 1998/99, tandis que la dette intérieure a augmenté de près de 15 points de pourcentage),
- √ une politique monétaire prudente (la croissance annuelle de la monnaie n'a été supérieure que de 2 pour cent en moyenne seulement à la croissance du PIB courant dans les années 90).

Ces deux aspects se sont renforcés l'un l'autre et ont permis au Maroc de réduire fortement l'inflation, de consolider ses comptes extérieurs et de réduire les taux d'intérêt réels, tout en minimisant son endettement extérieur. Toutefois, l'expérience des dix dernières années, pour ce qui est de l'efficacité de la stratégie macro-économique a atteint ses limites dans le contexte actuel. L'ensemble de la politique économique privilégie trop fortement la stabilisation, ce qui a imposé un prix élevé en termes de croissance. D'où la nécessité ressentie dans le pays d'un réajustement des composantes de la politique macro-économique en faveur d'un soutien à la croissance.

Trois instruments devraient être pertinents de ce point de vue : la rationalisation des dépenses publiques courantes afin de permettre un investissement public et privé plus important ; l'efficacité

du système fiscal qui devrait prendre une plus grande part dans la mobilisation des ressources sans peser exagérément sur les capacités de contribution des entreprises et des ménages ; l'amélioration de la gouvernance des finances publiques.

3. LA RATIONALISATION DES DEPENSES PUBLIQUES

Les dépenses du budget général se montent à environ un quart du PIB et la dépense consolidée de l'Etat atteint environ 5 points de pourcentage de plus. En plus du budget général, des dépenses de l'Etat figurent dans les Comptes Spéciaux du Trésor (CST) et dans les Budgets Annexes (BA). Un calcul approximatif, qui ne tient compte que des principaux CST et BA semble indiquer qu'une consolidation du budget général et des autres dépenses de l'Etat obligerait à majorer les dépenses du budget général de 2 points de PIB.

Bien qu'en augmentation, les dépenses des Collectivités Locales (CL) ne représentent qu'un peu plus d'un dixième du budget général de l'Etat. Ces dernières années, les dépenses des CL ont représenté en moyenne quelques 3% du PIB, soit environ un dixième des dépenses de l'Etat. Elles portent pour l'essentiel sur les infrastructures et services municipaux. Les autres organismes du secteur public, qui comprennent les services d'utilité publique et d'autres entreprises et établissements de l'Etat, ne constituent pas, pris dans leur ensemble, une lourde charge sur le budget de l'Etat, bien que le recours net aux ressources budgétaires varie considérablement d'un organisme à l'autre.

La composition fonctionnelle des dépenses budgétaires au Maroc s'est sensiblement modifiée au cours des quelques dix dernières années. Depuis le début des années 80, les principaux changements sont : (i) une réduction de la part des dépenses consacrées aux services publics généraux, à l'ordre public et aux autres services économiques ; (ii) une baisse des dépenses militaires ; (iii) un fléchissement des dépenses allouées aux transports et communications et iv) un accroissement des autres dépenses (essentiellement au titre des intérêts).

En ce qui concerne l'évolution des dépenses par type économique, la constatation la plus frappante est que ce sont les dépenses de fonctionnement non salariales et les dépenses en capital qui ont souffert le plus de la compression des dépenses globales depuis une dizaine d'années. En particulier, bien que le recul des dépenses non salariales résulte en grande partie de celui des subventions et transferts, les dépenses de fonctionnement au titre des biens et services ont connu une baisse graduelle.

3.1. Une contrainte de dépense à assouplir et sécuriser

La rationalisation des dépenses publiques a été confrontée à trois contraintes essentielles : le poids de la masse salariale, les dépenses de sécurité et la dette. Ces contraintes continueront de peser à moyen terme sur les charges du Trésor. Parallèlement à la pression exercée actuellement et dans le court ou moyen terme par ces postes s'ajoutera à plus ou moins long terme l'impact du passif de l'Etat.

La contrainte de la masse salariale

Les dépenses de personnel constituent le principal poste du budget de fonctionnement. Elles sont passées de 8,5% du PIB en 1970 à 14% au début des années 80 et elles se situent maintenant autour de 11% et 15% si l'on tient compte des charges sociales. Durant la période du Plan d'Ajustement Structurel (PAS), l'ampleur des dépenses salariales de l'Etat semblait tenir plus au niveau de l'emploi qu'à celui des rémunérations. Pour réduire les dépenses de personnel, on a limité la hausse des salaires au bas de la grille des rémunérations, mais cette politique a fini par atteindre ses limites car le pouvoir d'achat des fonctionnaires a diminué. De plus, le grand nombre de fonctionnaires dont le traitement devait être revalorisé a exercé dans les années du post-ajustement des pressions croissantes sur le budget.

Sur la période 1996-2001, le taux d'accroissement annuel moyen de la masse salariale a été de 7,5%, rythme plus élevé que celui du PIB nominal (5,2%). Les revalorisations salariales successives dans le cadre du dialogue social, plus que l'évolution des effectifs, expliquent son poids élevé². En moyenne, au cours des dix dernières années, *la masse salariale a représenté 35% du*

2 Les hausses salariales ont principalement été le fait de l'accord « social » conclu en 1996 avec les syndicats, portant sur une promotion exceptionnelle allant au-delà du quota annuel fixé par la loi. Cette mesure a à la fois un impact permanent, du fait du plus grand nombre de fonctionnaires aux échelons supérieurs, et un impact temporaire, dû à l'effet rétroactif de la mesure sur trois années. Le paiement rétroactif a dû être réparti sur deux budgets, 2001 et 2002 (environ 0,9% du PIB et 0,4% du PIB respectivement), alors que le coût permanent sur une base annuelle est estimé à 600 millions de Dirhams, ou 0,15% du PIB.

budget de l'Etat, soit 65% du budget de fonctionnement. Comparativement à des pays à niveau de développement similaire, la masse salariale, rapportée au PIB, est relativement plus élevée au Maroc. Ce ratio s'est établi, en moyenne à 9,8% du PIB au sein de la région MENA.

Toutefois, les dépenses de personnel de l'Etat sont marquées par plusieurs déséquilibres : (i) les fonctionnaires ne sont pas bien répartis entre les zones urbaine et rurale et entre le centre et les zones périphériques, (ii) des effectifs importants sont impliqués dans des tâches opérationnelles ou de gestion au détriment des missions de conception et d'élaboration des politiques, (iii) il existe un déficit important dans les secteurs de l'éducation et de la santé, (iv) le système de rémunération dans la fonction publique n'est pas équitable (grandes disparités entre et intra catégories, marginalisation du traitement de base par rapport aux primes).

Du fait de ses multiples défaillances, il devient urgent de réformer les systèmes de rémunération pour privilégier l'équité et le mérite. Cette réforme est à l'étude. Elle propose deux grandes catégories de mesures : (i) des ajustements techniques applicables sur une période maximale de deux ans, n'occasionnant pas un coût budgétaire significatif (simplification de la grille indiciaire, intégration des indemnités permanentes dans le traitement de base, etc.) ; (ii) une réforme en profondeur du système au moyen d'une loi-cadre qui apporterait une vision globale du système de rémunération et rendrait relativement aisée l'évolution future en introduisant une nouvelle classification de l'emploi public, basée sur la compétence au détriment de la logique de carrière.

Une stratégie à moyen terme de contrôle de la masse salariale s'impose, mais, la question budgétaire n'est qu'un des éléments du problème plus vaste de l'utilisation efficiente et effective des ressources humaines. Il faut encourager une meilleure flexibilité, stimuler la motivation et créer davantage de compétences dans la fonction publique. Le défi consiste à formuler une stratégie qui intègre les préoccupations d'ordre budgétaire, qualitatives et structurelles. Une croissance maîtrisée de la rémunération moyenne couplée à des programmes de départ volontaire qui permettraient d'épargner des ressources, pourraient déboucher à terme sur une plus grande flexibilité dans le recrutement.

Il est estimé qu'environ 60 000 fonctionnaires (12% environ de la fonction publique) sont éligibles à la retraite anticipée. L'épargne nette que cela pourrait dégager semble cependant limitée. Ceci est dû à l'impact négatif de la retraite anticipée sur les comptes de la caisse de retraite de la fonction publique. Bien que ces estimations soient à utiliser avec prudence, elles soulignent le caractère aléatoire du résultat final à espérer de ce type de mesure. Les incitations au départ volontaire pour le personnel non éligible à la préretraite pourraient éventuellement donner lieu à des économies plus importantes, de l'ordre de quatre à huit fois supérieures. La difficulté est de motiver un grand nombre de fonctionnaires à partir volontairement. Or, les avantages d'ordre non financiers (couverture sociale, sécurité de l'emploi, horaires aménagés, etc.) pour cette catégorie professionnelle sont des éléments de choix au moins aussi déterminants que le niveau de salaire.

La contrainte de la dette

Le fardeau de la dette publique a pesé et continue de peser lourdement sur le budget de l'Etat marocain. Au cours des années 1990, les flux négatifs générés par la dette extérieure exerçaient une importante ponction sur les finances publiques restreignant ainsi les marges de manœuvre des autorités budgétaires. Rapportée au PIB, la dette publique (extérieure et intérieure) est de l'ordre de 71% en 2002. Une analyse des indicateurs de la dette sur la dernière décennie montre que :

√ la charge globale du service de la dette se ventile entre la dette extérieure et la dette intérieure à hauteur respectivement de 76% et 24% alors qu'une décennie plus tôt ces parts étaient de 44% et 56% respectivement ;

√ le partage des charges entre le remboursement en capital et le règlement des intérêts et commissions fait apparaître, pour la dette extérieure, une prédominance du principal et, pour la dette intérieure, une prédominance des intérêts et commissions.

Depuis quelques années, le gouvernement marocain s'est engagé à poursuivre une stratégie de gestion active de sa dette se traduisant par une baisse régulière de la dette extérieure du fait :

√ de l'absence de recours du Trésor au marché international depuis 1999 ;

√ de la conversion d'une partie de la dette en investissements à la fois publics et privés. Ce mécanisme a porté sur la dette rééchelonnée avec le Club de Paris ;

√ du remboursement et de la renégociation des taux d'une partie des dettes les plus onéreuses. Dans ce dernier cas, le principe a été de substituer de nouvelles dettes contractées à

des taux favorables à des dettes anciennes relativement plus onéreuses. La dernière opération enregistrée à ce titre a été celle des 400 millions d'Euros que le Maroc a réussi à emprunter sur le marché obligataire international à un taux de 5,24% qui serviront à rembourser certains emprunts qu'avait contractés le Maroc auprès de la BAD et de la BIRD à des taux situés entre 8 et 9%;

✓ de swaps de devises en vue d'atténuer en partie les effets des fluctuations de change sur le service de la dette.

Cependant, si les opérations de gestion active de la dette extérieure ont permis un allègement substantiel du stock et du service de la dette extérieure, cela s'est traduit parallèlement, comme on l'a vu par une augmentation importante de l'endettement intérieur. Ainsi, la dette extérieure est revenue à 92,8 milliards de Dirhams à fin 2002 contre 194 milliards en 1992, soit une baisse de 52%, tandis que l'encours de la dette publique intérieure³ est passé, durant la même période, de 69 milliards à 191 milliards. Rapporté au PIB, l'encours de la dette extérieure, qui était de l'ordre de 79% en 1992, n'est plus que de 23,3% à fin 2002, contre respectivement 28% et 48% pour la dette intérieure.

Le mode de financement du Trésor sur le marché intérieur qui a prévalu vers la fin de la décennie 1980 jusqu'au milieu des années 1990 reposait soit sur des instruments financiers assortis de taux d'intérêt élevés et d'une exonération fiscale, soit sur un plancher d'effets publics⁴ et le recours à des avances gratuites de la Banque centrale⁵. Ces mécanismes ont impliqué un effet d'éviction du secteur privé empêchant son développement. Le Trésor devait donc accepter de se financer sur le marché aux mêmes conditions que les autres agents, donc sans biaiser à son avantage les incitations des bailleurs de fonds.

A cette fin, des réformes ont été introduites pour créer de nouveaux instruments de financement mais aussi pour améliorer les conditions de mobilisation de l'épargne par le Trésor. A la fin des années 1980, le marché des adjudications fut créé mais n'a connu un véritable développement qu'à partir de 1995, suite au vaste chantier de réformes entreprises sur le marché des capitaux. Les adjudications deviendront le canal de financement privilégié du Trésor puisque leur part dans l'endettement intérieur, en stock, s'élève à 89% à fin 2002.

Dans un scénario établi par le Ministère des Finances, un taux de croissance du PIB nominal de 9% par an et une réduction du solde primaire d'un milliard par an (effet de démantèlement des tarifs douanier) ne poserait pas de problème de soutenabilité. L'augmentation progressive du déficit global - la baisse de la charge de la dette d'intérêt étant trop lente pour contrebalancer la baisse des recettes douanière - pèserait sur l'évolution de l'endettement public, mais n'empêcherait pas son recul à moyen terme⁶. Il existe donc des marges de manœuvres en matière de soutenabilité de l'endettement public et donc de politique budgétaire. Toutefois, les perspectives à moyen terme de recettes et de dépenses publiques incitent à rester prudent, d'autant plus que l'écart actuellement négatif entre le coût moyen de la dette et la croissance nominale du PIB pourrait se resserrer à l'avenir.

L'autre question qui exige une certaine vigilance est la politique de la dette intérieure et ses conséquences sur le budget. Les autorités gèrent la dette publique intérieure en cherchant à minimiser la charge en intérêt. Dans cette perspective, la maîtrise de la structure par terme de la dette est fondamentale.

La contrainte des dépenses de défense

Les dépenses militaires apparentes représentent actuellement quelques 4% du PIB par an. Bien qu'ayant baissé sur la dernière décennie, elles demeurent considérables par rapport à celles de pays comparable à niveau de revenu similaire tant par rapport au PIB qu'aux dépenses budgétaires totales ou au nombre d'habitants. Les dépenses militaires ont pourtant baissé d'environ deux points de pourcentage du PIB relativement à leur niveau au début des années 80.

La facture salariale de l'ADN couvre actuellement un effectif permanent de quelques 220 000 personnes (personnel militaire et administration civile). Mais, comme dans beaucoup de pays, d'autres dépenses cachées, financées, par exemple, par des opérations de troc effectuées hors budget ou par des emprunts extérieurs qui ne passent pas par les comptes publiés de l'Etat, s'ajoutent aux dépenses militaires visibles. Inversement, il est clair qu'au Maroc certaines dépenses

3 Hors avances de la Banque Centrale, les dépôts des banques au Trésor et ceux des entreprises et des particuliers aux CCP et au Trésor.

4 Les banques étaient tenues de conserver un pourcentage de leurs avoirs en bons du Trésor rémunérés à 4%. Ce plancher qui était de l'ordre de 35% des exigibilités à vue a été graduellement réduit à partir de 1991 pour être supprimé le 30 juin 1998.

5 Les avances aussi bien statutaires que conventionnelles étaient consenties au Trésor gratuitement excepté la dernière avance conventionnelle de 1995, remboursée en 1999, qui était rémunérée.

6 République Française. Ministère des Finances. Direction de la Prévision. Mission "Finances Publiques au Maroc". Avril 1997

militaires visibles servent aussi d'autres fonctions (par exemple, les dépenses consacrées aux hôpitaux et logements militaires).

Il est difficile d'évaluer si le niveau de sécurité pour lequel un pays a opté est optimal. Il n'en est pas moins important que les décideurs politiques et le public en général demeurent conscients du coût d'opportunité des dépenses militaires. Leur ampleur et leur évolution peuvent avoir des conséquences cruciales pour le financement d'autres objectifs, notamment la couverture des besoins de base et l'investissement. La mesure du coût d'opportunité des dépenses militaires nécessiterait, cependant, une comptabilisation et une allocation plus transparente des dépenses.

La contrainte des passifs implicites et conditionnels

La situation financière de l'Etat est rendue vulnérable par la présence de passifs implicites ou conditionnels dérivés d'activités hors budget ou parafiscales. A moins d'un traitement explicite des activités hors-budget dans le cadre des réformes de la gestion des dépenses publiques, celles-ci risquent de créer de graves problèmes budgétaires à l'avenir. Une estimation approximative du stock du seul passif implicite est de l'ordre de 30% du PIB, en plus de la dette publique qui représente environ 80% du PIB. Une comparaison de ces deux chiffres pourrait suggérer que les risques hors budget constituent un défi moins immédiat pour l'équilibre budgétaire que le niveau de l'endettement. Cependant, une telle évaluation serait incomplète. Le problème dans ce domaine est moins le stock du passif implicite que les flux qui viennent le grossir continuellement ce qui risque de déboucher sur une croissance exponentielle du stock des engagements implicites ou conditionnels de l'Etat. Les déficits hors-budget qui s'ajoutent au stock des engagements directs, relativement importants, quoique à la baisse, peuvent très rapidement limiter la marge de manœuvre du gouvernement. Les opérations hors budgets, et les risques qu'elles font peser sur le budget, concernent plus particulièrement :

✓ l'endettement important des entreprises publiques – par exemple, dans le secteur de la production d'électricité et de l'agriculture (Offices régionaux de mise en valeur),

✓ la faiblesse des bilans des entreprises publiques à caractère administratif et des banques publiques spécialisées. Les banques de l'Etat (CIH, CNCA, FEC, BNDE) détiennent à elles seules plus de la moitié des créances en souffrance du secteur bancaire,

✓ les difficultés croissantes que connaît et connaîtra le système de protection sociale, notamment le financement spécifique des régimes de retraite des grandes entreprises publiques et les pressions sociales visant l'extension de la couverture sociale. La situation financière des sept grands régimes de retraite passerait du faible excédent actuel à un déficit de 7 milliards de Dirhams en 2010 et de plus de 30 milliards en 2020. Les déficits les plus importants seront enregistrés par la Caisse Nationale de Sécurité Sociale et la Caisse Marocaine de Retraite. Le stock de réserves accumulées des deux caisses sera épuisé dans les huit prochaines années selon les projections établies. La fragilité de l'équilibre financier du système est principalement due aux facteurs suivants : forte générosité des différents régimes en vigueur, dégradation graduelle du rapport démographique entre dépendants et actifs, faiblesse des provisions pour certaines branches, baisse du taux d'inflation et existence d'arriérés importants notamment ceux des cotisations des employeurs.

L'Etat a déjà entamé un programme de restructuration financière des institutions publiques. (voir encadré 1). Compte tenu de la stricte contrainte budgétaire, la tentation de recourir aux opérations hors-budget, qui engendrent de nouveaux passifs implicites, est forte. Les engagements conditionnels de l'Etat risquent donc de s'étendre sous l'effet du soutien de l'investissement par des mécanismes hors budget (garanties des projets publics d'infrastructure et de programmes de développement des PME). Par ailleurs, l'extension de la couverture du filet social et de la protection sociale induite par la pauvreté et le chômage risque de pousser à créer des *incitations parafiscales*.

Les risques que présentent les opérations hors-budget dans le secteur public sont exacerbés par les carences du cadre institutionnel. Les plus préoccupantes sont :

✓ un système de budgétisation et de comptabilité essentiellement basé sur les liquidités, manquant d'une perspective à moyen terme et qui ne saisit pas correctement la taille des engagements hors budget ;

✓ l'absence de procédures structurées de manière adéquates et une capacité limitée à estimer et analyser de manière exhaustive les risques budgétaires ;

✓ l'absence de modalités de contrôle *ex post* des activités hors-budget. Ces caractéristiques de la gestion des finances publiques dissimulent le coût réel des passifs implicites aux décideurs publics et peuvent amener ces derniers à prendre des engagements excessifs pouvant aboutir à

une crise budgétaire, d'où la nécessité d'adopter des politiques sectorielles et structurelles plus saines. Le Ministère des Finances prépare la mise en place d'un système de veille économique permettant l'évaluation des risques de dépenses hors budget.

Encadré 4.1. : Le redressement de la situation des certains établissements et entreprises publics			
Nom	Secteur	Nature opération	Coût budgétaire (Mdh)
Sucrafor	Industrie	Restructuration	60
COMANAV	Transport maritime	Redressement et recentrage mission	150
SODEA	SOGETA Agriculture	Recapitalisation	762
COMAPRA			
CNCA	Banque	Rééchelonnement dettes petits agriculteurs, recapitalisation	1200
CIH	Banque	Redressement, allégement dettes extérieures, recapitalisation	1600
BNDE	Banque	Restructuration	
ERACS	Habitat	Apurement arriérés envers banques	400
Royal Air Maroc	Transport aérien	Appui financier, augmentation capital, garantie emprunt obligataire, apurement arriérés Administration	1060
Caisse de retraite ONCF	Prévoyance	Régularisation situation et transfert à un autre établissement (RCAR).	5,200

3.2. Un investissement public à rationaliser

La réalisation d'une croissance forte et durable et la lutte contre le chômage posent avec acuité le problème de l'investissement public. Le rôle de l'Etat est ici capital. Il est appelé à développer les infrastructures nécessaires et à garantir un environnement propice au développement des affaires.

Les dépenses consolidées d'investissement public montrent une progression entre 1998 et 2001. Les crédits accordés au titre du Budget général, hors crédits de report, sont passés de 16.642 millions de Dirhams à 21.695 millions de Dirhams. Les investissements supportés par les Comptes Spéciaux du Trésor étaient de 2.097 millions de Dirhams en 1998 et de 5.120 millions de Dirhams en 2001. Les investissements des Collectivités Locales ont cru plus lentement, 5.000 millions de Dirhams contre 6.030 millions de Dirhams sur la même période. En comptant le Fond Hassan II, l'investissement de l'Etat, exprimé en pourcentage du PIB, s'est renforcé de 0,5% en 2000 et 2,2% en 2001. Globalement, les dépenses d'investissement ont donc connu une évolution favorable avec un accroissement annuel moyen de 12,5% pour la période 1998-2002, ce qui a permis d'accroître sensiblement leur part dans le budget général de l'Etat.

Pour l'essentiel, ces dépenses sont destinées : (i) à couvrir les dépenses de renforcement des infrastructures de base (barrages, moyens de communication, etc.), (ii) à l'extension des structures d'accueil nécessaires à l'élargissement des prestations fournies par l'Etat dans le domaine social (enseignement, formation, santé, habitat, culture, etc.), (iii) à l'appui aux secteurs productifs et (iv) à la mise en place de la logistique nécessaire au fonctionnement de l'administration. Elles recouvrent également le soutien apporté aux entreprises et établissements publics au titre de l'augmentation de leur capital, de leur restructuration ou du remboursement de leurs dettes (réductions des frais d'intérêts, par exemple). L'élasticité de l'investissement global à l'investissement public est de l'ordre de 0,8 point, ce qui souligne l'importance de la dépense publique sur la FBCF.

Toutefois, le ratio des dépenses budgétaires au compte de capital montre que la politique d'investissement des pouvoirs publics, depuis 1983, a consisté en une suite d'accélération et de

7 Le Fonds Hassan II pour le Développement Economique et Social a été érigé récemment en établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Les ressources qui lui sont affectées proviennent essentiellement de recettes de privatisations.

freinages, en fonction des disponibilités du Trésor. Ces fluctuations ont considérablement gêné l'exécution du programme d'investissements publics, l'insuffisance des crédits entraînant des retards importants dans la réalisation des projets. Les difficultés inhérentes à l'adaptation des programmes d'investissement en cours à des ressources budgétaires fluctuantes et de plus en plus limitées ont été aggravées par plusieurs facteurs. *L'un d'entre eux a été le manque de coordination dans le processus de planification, d'élaboration et d'exécution des budgets, et l'absence de cohérence entre les décisions d'investissement et la programmation financière.*

Formellement, les investissements publics sont d'abord programmés dans le cadre du plan de développement pluriannuel et, par la suite, des crédits sont affectés sans un examen préalable de la disponibilité des fonds nécessaires. En outre, le système budgétaire marocain s'est caractérisé par des reports et des crédits non utilisés. De nouvelles lignes budgétaires ont cependant été ouvertes chaque année, pour des montants supérieurs aux capacités de financement existantes. En conséquence, l'exécution du programme d'investissement annuel a souvent mobilisé plus de ressources financières que celles budgétées d'où des retards et une obligation à répartir des fonds, insuffisants, en eux-mêmes sur un nombre sans cesse croissant de projets.

La création du Fonds Hassan II a donné une nouvelle dimension à l'intervention publique en matière d'investissement (encadré 2). Sa contribution au financement et, surtout, le lien direct qui est créé via ce fond entre les ressources issues des opérations de privatisation et la réalisation de programmes d'investissement spécifiques, spécialement dédiés à la promotion économique, sociale et culturelle du pays permet d'espérer une dynamisation plus efficace de l'investissement total, de la croissance et de l'emploi.

La procédure permettant de faire appel au Fonds Hassan II pourrait cependant être améliorée. Les projets proposés sont certes soumis à un examen minutieux, mais il serait important de vérifier si les critères d'éligibilité sont cohérents avec les objectifs retenus, à savoir favoriser la création d'emploi, exercer un effet de levier sur l'investissement dans les secteurs stratégiques et générer des ressources qui viendront alimenter le Fonds. Une évaluation objective des affectations au titre du Fonds répondrait au souci de leur conférer un impact positif fort sur l'économie. Il serait également souhaitable que les clauses de conditionnalité dont s'assortissent les programmes retenus dans le cadre de conventions avec le privé soient plus systématiquement respectées, notamment en ce qui concerne les objectifs, la consistance et le coût des projets, les droits et obligations des parties ou encore le calendrier.

Un suivi régulier des projets permettrait de prendre les mesures correctives nécessaires pour corriger les décalages éventuels par rapport aux prévisions. Dans le cas contraire, la démarche perd de ses avantages potentiels et ne peut servir de référence pour la gestion de l'ensemble des investissements publics. Par ailleurs, l'Etat ne peut disposer de ces ressources dont il pourrait plus efficacement se servir pour atteindre ses objectifs de politique économique.

Ces changements seraient de nature à renforcer l'efficacité des actions menées grâce aux capitaux du Fonds, en créant des organes spécifiques de décision et de gestion disposant de pouvoirs étendus. Permettre l'accès au marché financier pour contracter des emprunts en vue de reconstituer le Fonds Hassan II pourrait élargir l'assise financière de cet outil de politique économique qui, couplée avec un recentrage des interventions sur des projets rentables et une affectation à son profit d'une part des produits de la privatisation, permettrait de mettre en place les conditions de sa pérennité.

Encadré 4.2. : Le Fonds Hassan II pour le Développement économique et social

Le Fonds Hassan II pour le Développement Economique et Social, initialement conçu sous forme de compte spécial du Trésor, a été érigé en établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Par la même occasion, il a été décidé de lui affecter jusqu'à concurrence de 50% des recettes de privatisation.

La mission principale impartie à ce Fonds est d'intervenir dans le financement de projets impliquant le privé et le public sur la base de conventions précisant les engagements réciproques et ayant un impact réel et avéré sur les plans économiques et sociaux.

Les interventions directes pour le financement de projets dans divers secteurs, notamment à travers les conventions signées (67), se sont traduites par un engagement qui a dépassé 6,8 milliards de Dirhams en août 2002. Les plus forts engagements sont relatifs à l'habitat social (36,7%), aux structures d'accueil industriel et touristique (21,5%), à l'infrastructure autoroutière (18,6%) et aux complexes sportifs et culturels (10,2%).

Les objectifs attendus de la réalisation des structures d'accueil et d'appui à l'investissement sont la création d'environ 280 000 emplois et l'attrait de 70 milliards de Dirhams d'investissements avec un coefficient multiplicateur moyen supérieur à 8. Ce coefficient est de 26,5 pour les structures d'accueil des investissements industriels et touristiques, de 4,9 pour les nouvelles technologies de l'information, de 4,3 pour l'infrastructure autoroutière et de 3,2 pour l'habitat social .

Entre le 11 septembre 2000 et le 28 Janvier 2002, 56 conventions relatives à des projets d'investissement ont été signées et ont bénéficié d'une contribution totale de 5.906 MDH pour un montant d'investissement de 25.600 MDH, soit un effet de levier de 4,3 fois.

Les dépenses de capital humain et d'infrastructures

Les dépenses publiques de l'éducation sont en hausse tant en pourcentage des dépenses publiques qu'en pourcentage du PIB. En 2000, elles ont représenté 6% du PIB, contre 5% dans les années 70, 5,5% dans les années 1980 et 5,3% dans les années 1990. Le niveau global de ces dépenses au Maroc est traditionnellement plus élevé que dans les pays de la région MENA dotés d'un niveau comparable de développement économique. Toutefois les résultats ont été comparativement moins bons.

La productivité, relativement faible, du système marocain est attribuable à trois principales sources d'inefficacité. D'un côté, les coûts des intrants sont élevés : les salaires drainent la plus grande part du budget de l'éducation alors même que les enseignants sont en surnombre tout comme le personnel administratif et le coût de la construction est excessif. D'un autre côté, les taux importants de redoublement et d'abandon réduisent la probabilité de réussite et augmentent le temps moyen nécessaire pour obtenir un diplôme. Enfin, la distribution des ressources financières et humaines est déséquilibrée et tend à favoriser le secondaire et les plus aisées des zones urbaines.

La Nouvelle Charte de l'Enseignement a tracé des objectifs ambitieux à court et moyen termes et propose une réforme de l'éducation. Au vu des tendances récentes, l'objectif d'accès universel à la première année de l'enseignement fondamental pourrait être atteint en 2004. Reste à s'assurer que les progrès des taux de scolarisation s'accompagneront d'une amélioration de la qualité de l'enseignement. Le cadrage financier de la Charte va avoir de fortes implications sur la mise en œuvre de cette réforme. Etant donnée la transition démographique actuelle, le nombre de nouveaux élèves entrants en première année diminuera. En conséquence, les ressources supplémentaires requises fluctueront au cours du temps. Une approche flexible de l'exécution de la Charte est indispensable afin de ne pas générer de rigidités, notamment du point de vue de la construction de nouveaux établissements et des effectifs d'enseignants.

Les inefficacités internes ainsi que les inégalités dans la répartition des ressources prouvent la nécessité d'une meilleure gestion du système. Pour réduire les taux d'abandon et de redoublement, une amélioration de la qualité de l'enseignement est indispensable. Ceci implique une refonte des curricula et manuels scolaires, un renforcement du dispositif d'évaluation des acquis des élèves, une généralisation de la formation continue. Ces défis ne pourront être relevés que grâce à une forte décentralisation des fonctions de gestion de l'enseignement. Le MEN entend actuellement une réorganisation institutionnelle qui transmettra une grande part des fonctions du Ministère Central aux 16 Académies Régionales de l'Education et de la Formation (AREF), un changement important qui doit s'accompagner d'une décentralisation des ressources (matérielles et humaines) pour qu'existe une réelle autonomie et que puisse être bâtie une relation contractuelle claire, précise et stimulante entre les Ministères centraux et les AREF.

Au cours des dernières décennies, le Maroc a enregistré d'importants progrès dans le *développement de ses infrastructures sanitaires et a amélioré le niveau de santé de sa population.* Par exemple, l'espérance de vie est actuellement de 70 ans contre 48 en 1967, 90% des enfants sont vaccinés et la croissance démographique est inférieure à la moyenne régionale. Néanmoins, le pays est toujours confronté à de sérieuses difficultés : les taux de mortalité maternelle et adulte sont élevés, les problèmes de nutrition sont importants, les écarts entre milieu urbain et rural sont de 3 contre 1, les barrières physiques et financières à l'accès aux soins de santé sont élevées.

De fait, les dépenses publiques sont peu importantes que ce soit par habitant (16\$ contre 35\$ en moyenne pour les pays à revenu similaire), en proportion du budget de l'Etat (4-5% contre 6-8% en moyenne) et en proportion des dépenses totales de santé (33% contre 50%) en comparaison d'autres pays à revenus similaires. Les dépenses publiques ne sont pas distribuées de manière équitable et bénéficient de manière disproportionnée aux individus de la tranche supérieure de

revenus (40% des dépenses du MS vont au quintile le plus riche de la population contre 20% seulement aux deux quintiles les plus vulnérables).

Le ciblage des dépenses est axé sur les services tertiaires et non pas sur les services de soins de santé primaires pourtant d'un bon rapport coût-efficacité (par exemple : un tiers des dépenses récurrentes du MS est consacré aux hôpitaux universitaires). Si le niveau des dépenses est peu important, le système de prestation quant à lui est inefficace avec des taux d'occupation des hôpitaux de moins de 60%. La qualité des soins laisse à désirer puisque 56% des hôpitaux ont plus de 30 ans et 30% des salles d'opérations, équipement de laboratoire et équipement de radiologie ont plus de 15 ans d'âge. Les pénuries de médicaments sont sévères, en particulier en milieu rural.

Le Gouvernement a initié deux projets, constituant une loi-cadre, en vue d'étendre la couverture assurance à tous les travailleurs du secteur formel et aux retraités (Assurance Maladie Obligatoire) et d'étendre la couverture de l'assurance aux pauvres (RAMEF). Si le premier projet sera financé sur la base de contributions salariales (ou de retraite) versées par les employeurs et les employés qui couvriraient le coût intégral du programme, le second projet serait financé au titre du budget. Il est nécessaire dans cette perspective d'anticiper la capacité des mécanismes institutionnels existants pour formuler et exécuter ces politiques tout en articulant au mieux le régime de l'assurance maladie obligatoire et le RAMEF, en termes de prestations, de financement et d'éligibilité.

Le développement des infrastructures constitue un puissant levier pour assurer une croissance forte, durable et créer des conditions pour la relance de l'investissement privé. Les principaux programmes d'investissement dans l'infrastructure retenus dans le cadre du Plan 2000-2004 ont été repris dans les différentes lois des finances. Ils portent essentiellement sur les domaines suivants: l'hydraulique, le programme routier et autoroutier, l'infrastructure portuaire, la mise en valeur agricole. Dans le domaine de l'hydraulique, les projets retenus visaient à assurer l'approvisionnement régulier des populations urbaines et rurales en eau potable, à assurer la sécurité alimentaire du pays à travers le développement de l'irrigation, et à développer la production de l'énergie électrique. Dans le domaine routier, le développement et la maintenance du réseau, le renforcement du schéma autoroutier ont mobilisé une part importante des ressources. Quant à la stratégie de développement du secteur portuaire, elle consiste dans le développement des infrastructures et dans la maintenance du patrimoine portuaire existant. Le programme des périmètres de mise en valeur consiste dans un ensemble d'actions entreprises dans le cadre de l'optimisation et de la valorisation des ressources en eau par l'achèvement des travaux d'équipement en grande irrigation et des interventions visant la rationalisation de l'utilisation de l'eau agricole. Dans les zones situées en bour, plusieurs projets de développement intégrés sur la base d'une approche participative sont en cours d'exécution

La réalisation des infrastructures de base constitue une priorité majeure du gouvernement. Cette action a nécessité la mobilisation d'importantes ressources financières de la part de l'Etat des CL et des Etablissements publics. Outre les départements ministériels chargés de la réalisation de ces infrastructures de base, d'autres établissements et agences interviennent dans la réalisation de ces ouvrages dans le cadre de conventions partenariales. *Les programmes gagneraient en efficacité si les lois de finances étaient établies sur des prévisions plus maîtrisées, et si elles étaient utilisées pour faire connaître au grand public et à l'administration les mesures décidées et la tranche annuelle du plan d'investissement arrêtée pour l'exercice suivant.* La qualité des investissements inscrits au budget devrait être améliorée: l'évaluation insuffisante des projets est l'un des principaux problèmes. Il faut donc établir des directives pour l'évaluation de tous les projets dans tous les secteurs et définir les critères minimums auxquels les projets devront satisfaire pour pouvoir être inclus dans le Plan et dans le budget d'investissement. Le suivi de l'exécution devrait être amélioré et renforcé. Certains éléments du budget tel qu'il est établi actuellement font obstacle à la bonne répartition des ressources et au contrôle de leur utilisation.

3.3. Des dépenses de cohésion sociale incontournables

Le Maroc a besoin de meilleurs programmes de protection sociale car la croissance seule ne suffit pas pour réduire la pauvreté et créer des emplois. Il existe divers systèmes de protection sociale au Maroc (coûtant environ 5 % du PIB), mais ceux-ci sont peu efficaces et n'offrent pas de protection adéquate à l'ensemble des personnes dans le besoin. Comme on l'a vu, le chômage s'est accru de manière continue, surtout dans les zones urbaines, au cours des dix dernières années. Les programmes sociaux ont une portée partielle : bien que les pauvres bénéficient de subventions alimentaires, ces dernières sont onéreuses et ne parviennent pas à réduire la pauvreté ; le programme de la Promotion Nationale est efficace, mais d'envergure limitée; et la performance de l'Entraide Nationale est irrégulière. Le noyau dur des pauvres (les invalides et personnes âgées

sans revenu) reste vulnérable. La situation financière du système formel d'assurance, qui couvre en priorité les travailleurs urbains du secteur formel (dont la plupart sont employés par le gouvernement), est précaire.

Programmes relatifs à l'emploi

La faible croissance économique et l'exode rural ont engendré un taux de chômage urbain autour de 23% aujourd'hui, par rapport à près de 16 % au début des années 90. La composition des sans-emploi a également changé ces dernières années : bien que la majorité des chômeurs soient des jeunes sans expérience professionnelle, on observe une augmentation de l'inactivité des chefs de famille. Le niveau d'éducation limité de la main d'oeuvre diminue les possibilités d'emplois bien rémunérés dans des activités à haute productivité.

Au-delà de ses nombreuses inflexions, la politique de l'emploi au Maroc a poursuivi deux objectifs majeurs: le premier est l'insertion des catégories d'actifs en difficulté sur le marché du travail, en premier lieu les jeunes, le second est l'incitation à l'investissement et à la création d'entreprise. De multiples dispositifs ont été mis en oeuvre au cours du temps et se sont succédés ou s'entassent en "strates" (encadré 3) ainsi que des dispositifs d'insertion différents selon le public ou le secteur concerné, le niveau ou les modalités de mise en oeuvre. Une évaluation permettra de mieux saisir l'importance de chaque mesure, son impact en terme d'insertion. D'un point de vue global, on peut s'interroger sur les effets de ces mesures en termes de baisse du chômage. Au niveau micro-économique, le problème est alors de pouvoir distinguer les effets nets des effets bruts. Trois effets pervers et de déperdition sont liés au comportement des entreprises : l'effet d'aubaine, l'effet de substitution et l'effet de déplacement.

Les politiques et programmes de l'emploi favorisent une fraction des travailleurs, essentiellement les employés urbains administratifs et du secteur formel, en termes d'avantages et de sécurité de l'emploi. Ils n'assurent pas l'équilibre entre les impératifs de compétitivité de l'économie et la fourniture d'un niveau de protection sociale satisfaisante à un coût abordable. Les systèmes d'intermédiation existants sur le marché du travail (bureaux de placement), qui sont un monopole d'Etat, sont d'une efficacité limitée et leur contribution au placement global est faible. Les programmes de micro-crédits du gouvernement destinés à encourager les jeunes sans emploi à créer de nouvelles petites entreprises génèrent un nombre limité de nouveaux emplois dont la pérennité n'est pas assurée.

Encadre 4.3. : Promotion de l'emploi

En vue de promouvoir l'emploi des jeunes, le gouvernement a mis en place les dispositifs suivants :

√ Le Fonds pour la promotion de l'emploi des jeunes dont l'action porte essentiellement sur l'octroi des prêts pour la création d'entreprises. Le nombre de jeunes entrepreneurs ayant réalisé des projets d'investissement avec l'appui de ce Fonds s'élève à fin décembre 2000 à 471 pour un montant d'investissement global de 253 Mdhs. Sur ce montant la part de l'Etat, qui est égale à celle des banques, s'élève à 101,6 Mdhs. Le nombre d'emplois créés dans ce cadre a atteint 2250. Le Fonds finance également le programme Auto-emploi ainsi que le programme de construction de locaux professionnels.

√ Le Programme d'appui à l'auto-emploi destiné à financer les projets des jeunes diplômés de l'enseignement supérieur dont le coût ne dépasse pas 250 000 Dirhams et à leur assurer la formation, l'assistance et le conseil pour la réussite de leurs entreprises dans la limite de 10 000 Dirhams par bénéficiaire. Dans ce cadre, deux conventions ont été signées en 1999 avec la CNCA et l BCP pour l'octroi de prêts aux jeunes diplômés. Le nombre de bénéficiaires de ce programme s'est élevé à 540.

√ Le programme de construction de locaux professionnels destiné à mettre à la disposition des jeunes promoteurs des locaux viabilisés prêts à l'emploi et ce avec la contribution des collectivités locales sous forme de terrains ou de réalisation d'équipements de viabilisation.

√ Le programme de Formation-insertion : Des mesures d'encouragement aux entreprises organisant des stages de formation insertion professionnelle ont été arrêtées dans le cadre de la loi de 1993 modifiée par la loi 13/98. Une convention a été conclue en 1997 confiant à l'OFPPPT la supervision de ce programme qui vise à favoriser l'insertion de 25000 jeunes diplômés en moyenne par an sur une période de 4 années au moyen d'un stage en entreprises et d'une formation complémentaire.

√ Le programme de formation par apprentissage : ce programme mis en oeuvre pour faciliter

l'insertion professionnelle des jeunes dans les métiers de l'artisanat par l'implication des artisans dans l'acte de la formation vise à accueillir 40000 bénéficiaires à l'horizon 2003-2004 et 60000 à l'horizon 2008-2009. Ce programme dont le coût s'élève à 30Mdhs a été mis en œuvre par la signature de deux conventions avec la Maison de l'Artisan pour la formation de 5000 jeunes et avec la Chambre d'Artisanat de la Wilaya de Fès pour la formation de 500 jeunes pour un coût de 4,17 Mdhs. A ces opérations s'ajoute une action de formation par des techniques d'apprentissage de 10000 jeunes financée par le Fonds Hassan II pour un montant total de 70Mdhs.

✓ Le Fonds de soutien à certains promoteurs : mis en place durant la période 1987-1988, ce Fonds consiste en l'octroi de prêts de soutien en vue d'encourager l'initiative privée, notamment celle des jeunes diplômés ou ceux ayant une qualification professionnelle. Le coût de l'investissement global réalisé au titre de ce dispositif s'élève à fin décembre 2000 à 5359 Mdhs dont 2652 Mdhs représentant la part financée par l'Etat via les ressources de ce Fonds. Le nombre de promoteurs ayant bénéficié de ce système depuis sa mise en œuvre a atteint 10613 pour un nombre total de création d'emplois de 42000.

Programmes d'assistance sociale

Les programmes d'assistance sociale (2 % du PIB) sont composés des systèmes de subventions alimentaires, des travaux publics (Promotion Nationale), et d'un programme d'assistance matérielle pour les nécessiteux (Entraide Nationale). De manière générale, ces programmes ont une couverture et une portée limitée, et sont relativement mal ciblés et donc peu efficaces, par rapport à leur population cible des plus pauvres et vulnérables. Les programmes de travaux publics (Promotion Nationale) créent des activités à main-d'oeuvre intensive et produisent des revenus temporaires pour leurs bénéficiaires pauvres, particulièrement dans les zones rurales. Le mandat original de la PM a cependant été progressivement dilué et les dépenses de main d'oeuvre représente moins de 50 % du coût total de ses projets. L'Entraide Nationale offre divers services - alphabétisation, formation de base, abris, crèches, etc. - aux femmes vulnérables, enfants et adolescents. Sa performance est toutefois irrégulière, et les programmes ne couvrent qu'une part minime des pauvres (2%). Son administration souffre d'une excessive centralisation et de faiblesses organisationnelles. Il n'existe pas de contrôle coût/performance et de suivi/évaluation des résultats.

Les programmes de filet social conçus par les ONG s'accroissent, mais leur capacité institutionnelle est toujours faible. Des résultats prometteurs sur le terrain ont néanmoins indiqué que la société civile est maintenant devenue crédible et a un impact positif sur le développement du pays. Il n'existe pas de programme d'assistance complet pour le noyau dur des pauvres (les invalides et personnes âgées sans revenu).

Les régimes d'assurance sociale (retraite, invalidité, versements de pensions et assurance maladie) ne ciblent que la population urbaine ayant un emploi formel et leur couverture est donc limitée : seuls 28 % de la main d'oeuvre bénéficient d'une retraite et moins de 15 % de la population totale a accès à l'assurance maladie. La majorité des catégories de populations vulnérables, tels les travailleurs indépendants et des secteurs agricole et informel, n'est pas couverte et dépend du soutien familial pour la vieillesse. La pérennité financière du système de retraite étant précaire, même un salarié urbain court le risque, à terme, de ne pas recevoir de couverture adéquate de vieillesse. Ceci pourrait créer une charge supplémentaire pour les dépenses publiques et réduire l'enveloppe budgétaire pour les secteurs sociaux.

Depuis des années la *politique de compensation des produits alimentaires* fait partie des politiques financières et sociales nationales. Initiée à l'origine dans une perspective de régulation des prix par un mécanisme de péréquation des coûts des produits, cette politique s'est transformée progressivement en une simple subvention accordée aux produits de base. La valeur totale des subventions accordées aux principaux biens de consommation représente près de 4% des dépenses budgétaires. Ces indications n'impliquent cependant pas que pour les produits identifiés, le taux de subvention « net » soit positif (droits de douane et impôts indirects). Toutefois, les subventions alimentaires (huile de table, sucre et blé) qui représentent plus de deux-tiers de l'ensemble des dépenses de filet social, sont onéreuses et mal ciblées : seuls 20 % des pauvres en bénéficient, même si le bénéfice de ces subventions est relativement plus fort pour les pauvres, dans la mesure où la consommation des produits concernés représente une plus grande partie des dépenses de ces ménages.

La couverture et le ciblage des programmes d'assistance sociale doivent être améliorés :

✓ la réduction en parallèle de la protection tarifaire et des subventions alimentaires devraient libérer des ressources budgétaires supplémentaires qui pourraient être réallouées aux programmes ciblant les pauvres ;

√ les travaux publics pourraient offrir des emplois temporaires à plus grande échelle pour les pauvres en milieu rural par l'intermédiaire d'activités à forte intensité de main d'œuvre ;

√ les programmes d'assistance devraient être ciblés efficacement sur les besoins des pauvres, promouvoir la décentralisation et poursuivre l'établissement de relations avec les ONG et le secteur privé ;

√ des programmes ciblés (transferts d'espèces ou assistance matérielle) doivent être développés pour assister le noyau dur des pauvres. La mise en oeuvre de systèmes de protection sociale efficaces doit compléter les mécanismes informels de solidarité existants, notamment pour les filets sociaux et la sécurité du troisième âge. La couverture des régimes d'assurance sociale doit être étendue, sa pérennité financière devrait être améliorée par des réformes paramétriques ou structurelles, et son efficacité administrative devrait être accrue.

Le développement du monde rural

Le développement rural a bénéficié aussi d'une priorité dans les choix de la politique économique ces dernières années. Toutefois, un *examen rigoureux des programmes s'impose afin de remédier à la sectorialisation et à la fragmentation de l'investissement public*. L'accent doit être mis sur l'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques en faveur du monde rural. A court terme, il pourrait en résulter une réaffectation des dépenses publiques vers les zones prioritaires mais également vers certains secteurs prioritaires :

√ *Une forte impulsion a été donnée aux infrastructures rurales et services sociaux de base, notamment dans les "bourgs ruraux"*. Son renforcement est essentiel pour corriger les disparités villes / campagnes et les déséquilibres intra-régionaux. Il convient aussi d'accroître les niveaux d'investissements en faveur de la petite et moyenne hydraulique (en moyenne 240MDH/an sur les 4 derniers exercices, soit 10% environ des aménagements hydro-agricoles) et de privilégier la réhabilitation par rapport à l'extension de nouveaux périmètres. Sans remettre en cause les acquis de la politique de construction des grands barrages, entreprise par le Maroc dès les années 60. D'une manière générale, dans le secteur irrigué, les rendements moyens restent en deçà des potentialités et dans le secteur "bour" l'extension de la culture de blé tendre (4 fois en 20 ans) a accru la variabilité de la production. Une réorientation plus accentuée de l'investissement en direction de la mise en valeur, en particulier dans les zones bours, est nécessaire pour améliorer la qualité de la recherche et du conseil agricoles et pour appuyer les organisations professionnelles agricoles (OP A). Enfin, la gestion durable des ressources naturelles avec les politiques de la forêt, des parcours et de l'eau, devrait retenir l'attention du Gouvernement.

√ Dans un contexte de contrainte budgétaire forte, *l'adoption d'une approche intégrée, participative décentralisée améliorera l'efficacité de la dépense publique* et la durabilité des investissements. Elle permettra de créer des synergies entre les différents programmes dans une logique de "développement local", d'améliorer l'adéquation entre les investissements publics et les besoins des populations rurales, d'appuyer les processus de déconcentration et de décentralisation.

Encadré 4.4. : Le renforcement de l'action de l'Etat dans le monde rural et la mise à niveau spatiale

Les efforts en vue de réduire les inégalités entre milieu urbain et milieu rural ont porté sur :

√ Le Programme d'électrification rurale globale (PERG). Ce programme vise l'électrification à l'horizon 2006, de 1500000 foyers (soit 9 millions d'habitants) pour atteindre un taux d'électrification rurale de 80%. Dans ce cadre, l'ONE réalise l'électrification, en partenariat avec les collectivités locales, de 1500 villages par an. A fin 2001, le taux d'électrification rurale a atteint 51% contre 25% en 1997.

√ Le Programme nationale de construction des routes et pistes rurales (constructions, aménagements et extensions): ce programme vise le désenclavement du monde rural à travers la réalisation de 11236 Km de routes et pistes rurales sur une période de 8 ans pour un coût total de 5110 MDH. Les opérations réalisées depuis 1995 jusqu'à la fin du mois de Janvier 2002 ont atteint un linéaire de 6207 Km (soit 3723 Km en constructions et 2484 Km en aménagements).

√ L'approvisionnement des populations rurales en eau potable à travers le programme d'approvisionnement groupé en eau potable des populations rurales "PAGER3 qui a été initié en 1995 en vue de rattraper le retard dans ce domaine. Ce programme vise la desserte de 13000 localités regroupant 11 millions d'habitants sur une période de 10 ans et nécessitant un investissement de l'ordre de 10 Milliards de Dhs. L'exécution de ce programme se base sur une approche participative entre L'Etat, les communes rurales et les populations bénéficiaires en vue de garantir la bonne gestion et la pérennité des installations. Le montant annuel devant être

mobilisé pour financer le PAGER s'élève à 750 MDH dont 250 Mdhs sont financés par les contributions budgétaires de l'Etat et 110 MDhs par des participations des Collectivités locales concernées. La participation des bénéficiaires est de l'ordre de 5% du coût des opérations. Le taux d'accès à l'eau potable en milieu rural est passé de 26% fin 1997 à 48% à fin 2001.

✓ Toujours dans le monde rural, *le programme de lutte contre la sécheresse* a été mis en œuvre. Il a permis non seulement de limiter les répercussions de ce fléau sur le revenu des populations concernées et d'atténuer le mouvement d'exode habituel dans de telles circonstances vers les centres urbains, mais également de réaliser des infrastructures qui contribueront à améliorer les conditions de vie en milieu rural, à améliorer le rendement des terres agricoles et à sauvegarder le cheptel et le patrimoine forestier (encadré 5). Les modalités adoptées pour la définition et l'exécution des différentes composantes du programme, basées sur une concertation poussée entre les Administrations centrales et leurs services extérieurs, les autorités locales et les représentants des populations concernées au niveau du Parlement et des instances locales, relèvent d'une démarche novatrice qui mérite d'être étendue, avec les adaptations nécessaires, aux autres interventions publiques.

Encadré 4.5. : Le programme spécial de lutte contre les effets de la sécheresse

Ce programme comprend des projets et actions à forte intensité de main d'œuvre et visant principalement les objectifs suivants.

L'approvisionnement en eau potable de 2520 agglomérations (1 million de personnes) : le programme a permis l'acquisition de camions citernes, de citernes tractées, l'approfondissement et le creusement de puits, la réalisation de forages et l'aménagement de sources, l'équipement de point d'eau en moyen de pompage, l'adduction et la réalisation d'ouvrages de stockage d'eau. Ces opérations ont concerné 1300 localités d'une population totale d'environ 1034600 habitants.

La protection et la sauvegarde du cheptel grâce à l'approvisionnement suffisant en aliments de bétail à des prix abordables (exonération des taxes et droits de douanes sur l'orge importé, subvention des aliments simples concentrés et composés, prise en charge des frais de transport), à l'amélioration des conditions d'abreuvement du cheptel (citernes et point d'eau), au renforcement du quadrillage sanitaire (campagnes de vaccination et traitement anti-parasitaire). Le coût global de ces opérations serait de 1,13 millions de Dirhams.

La mise en œuvre d'un vaste programme de chantiers de travaux en milieu rural, en vue de procurer aux populations rurales un supplément de revenus et d'emploi pour compenser leur manque à gagner du fait de la sécheresse. 12417 chantiers (soit 92% des chantiers prévus) ont été ouverts avec la création d'environ 14,7 millions de journées de travail, soit 95% du nombre de journées prévues.

Le rééchelonnement des échéances des dettes contractées par les agriculteurs en vue de reconstituer la capacité d'endettement des agriculteurs en difficulté. Cette opération consiste en la consolidation des échéances des dettes de la campagne 199/2000 et la bonification des taux d'intérêts de 1 à 5 points selon le montant à consolider. Le budget de l'Etat a pris en charge cette bonification pour un coût global de 360 Mdhs. Le nombre d'agriculteurs éligibles à l'opération s'élève à 125136 pour un encours de 3,9 milliards de Dhs

La protection du patrimoine forestier dont les ressources sont soumises à des pressions croissantes lors des périodes de sécheresse de la part des populations rurales habitant au voisinage de ces forêts et de leurs troupeaux.

Le coût total du programme, dont la première tranche a été lancée au cours du premier semestre 2000, est estimée à 7,4 Mdhs supportés par le Budget général de l'Etat, les Comptes spéciaux du Trésor, les Collectivités locales, les dons extérieurs ainsi que les divers transferts.

La promotion de l'habitat social

L'habitat social constitue l'une des préoccupations majeures des pouvoirs publics. L'objectif recherché est de permettre l'éradication de l'habitat insalubre par la conjugaison des efforts de tous les intervenants et la mobilisation de ressources financières pérennes pour financer les programmes y afférents en plus des contributions du budget général, du Fonds Hassan II et des Collectivités locales. Dans ce cadre, une série de mesures fiscales ont été prises par le gouvernement pour dynamiser le secteur (TVA, impôt sur les sociétés, IGR, patente, enregistrement et timbre, taxe urbaine etc...). Le programme d'action concerne 721 000 familles environ vivant dans des quartiers sous-équipés ou dans des bidonvilles. Le coût global de ce

programme est estimé à 28,6 milliards de Dirhams dont 12,47 Mds (43,6%) sont financés par des contributions du budget de l'Etat, des Collectivités locales et du Fonds Hassan II. Les établissements et organismes publics sous tutelle du département de l'Habitat sont chargés de la réalisation physique du programme.

4. LA MOBILISATION DES RESSOURCES LOCALES

Les performances des finances publiques doivent être appréciées en tenant compte aussi de la capacité de l'Etat à mobiliser les ressources intérieures. Si la maîtrise des dépenses et une réaffectation des sommes allouées aux dépenses de fonctionnement vers les dépenses d'investissement doivent constituer un élément central de l'ajustement budgétaire, l'élargissement de la marge de manœuvre dans ce domaine rend d'autant plus urgente une réforme visant à consolider le niveau des recettes fiscales. Par ailleurs, afin de permettre à la décentralisation de se développer, il faut mobiliser les ressources financières en faisant jouer à la fiscalité locale un rôle plus actif. De l'existence ou non d'une autonomie financière réelle dépendra le succès ou l'échec de la décentralisation et du développement local.

4.1. La nécessité d'évoluer vers un système fiscal plus équilibré

Le système fiscal marocain a connu à la fin des années 1980 des réformes importantes qui se sont traduites par l'introduction des principaux impôts actuels - la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en 1986, l'impôt sur les sociétés (IS) en 1987, et l'impôt général sur le revenu (IGR) en 1990. Ces réformes ont permis d'améliorer la performance des recettes budgétaires ; celles-ci se sont accrues de 19 % du PIB en moyenne sur la période 1980-82 à 22,2 % sur la période 2000-2002 malgré une baisse concomitante des droits de douanes et des taux des principaux impôts. Ces performances se sont toutefois ralenties au cours des dernières années sous le triple effet de la *modération de la croissance des recettes, du déclin des recettes de certains impôts en raison de la multiplication des exonérations* et des *problèmes de recouvrement*.

Manifestement, les acquis des réformes des années 1980 se sont réduits au fil du temps. Ainsi, le processus de modernisation de la fiscalité indirecte engagé dans les années 1980 n'a pas encore été mené à son terme. Les incitations fiscales, malgré les efforts de réformes des dispositifs d'incitations (charte des investissements de 1995) et les exonérations et régimes de faveur se sont multipliés. Il en est résulté que *la base taxable des principaux impôts n'a pas connu une évolution significative*. En matière de fiscalité directe, bien que la législation IGR et IS présente des caractéristiques d'une fiscalité directe moderne, l'IGR provenant des revenus salariaux et l'IS provenant des grandes entreprises, ces deux impôts continuent de représenter la quasi-totalité des recettes des impôts directs. Les taux maximaux d'imposition, notamment pour l'IGR, constituent également une source croissante de préoccupation.

Enfin, les changements de législation fiscale *n'ont pas été accompagnés de réformes en profondeur de l'administration fiscale*, réformes indispensables à la modernisation de l'organisation et des procédures administratives. En particulier, *l'introduction d'un système déclaratif n'a pas été suivi d'une modification du dispositif de recouvrement*. Les inconvénients de ce dispositif freinent la modernisation de la direction des impôts et le développement de sa capacité de contrôle.

4.2. Evolution des composantes de la fiscalité

L'Impôt Général sur le Revenu (IGR)

L'introduction de cet impôt à partir de 1990 dans le cadre de la réforme fiscale a permis de porter sa part dans les recettes fiscales à 14% au cours des cinq dernières années, contre moins de 10% à la fin de la décennie 80. L'IGR est venu remplacer plusieurs impôts cédulaires qui frappent les revenus de différentes sources. Le barème d'imposition a subi une double action, d'une part, sur les taux et, d'autre part, sur le seuil d'exonération. La diminution progressive du taux marginal d'imposition a visé l'encouragement de l'investissement, le passage du nombre de tranches de 8 à 5 va dans le sens d'une évolution du taux de l'impôt vers plus de « proportionnalité ». L'augmentation progressive du seuil d'exonération traduit, quant à lui, la volonté d'améliorer le pouvoir d'achat des couches sociales à faible revenu.

Les contribuables soumis à l'IGR (2,4 millions) représentent moins de 50% de la population active citadine et ceux qui versent effectivement l'IGR sont évalués à seulement 19% de cette population.

Dans le secteur privé, 64% des salariés sont en dessous du seuil d'imposition. Ce faible nombre de contribuables effectifs grève en partie les recettes et fait peser une lourde charge sur les plus productifs. Les revenus salariaux constituaient 88% de la base de l'IGR en 1995, les revenus professionnels moins de 10% et les revenus de capitaux mobiliers 0,04%. Même si le nombre d'entreprises assujetties à l'IGR est passé de 1,6 millions en 1998 à 2,4 millions en 2001, la part des revenus professionnels reste faible et en tout cas inférieure à la réalité économique du pays. Comparé au taux en vigueur dans plusieurs pays méditerranéens, le taux maximum de l'IGR appliqué au Maroc (44%) reste élevé. Mais la comparaison doit tenir compte néanmoins des taux d'abattement qui sont significatifs au Maroc (frais professionnels, frais d'entretien des immeubles, intérêts correspondant aux prêts au logement, cotisations aux caisses de prévoyance sociale....).

L'examen des données sur la période 1980-2000 a permis de faire ressortir une forte corrélation (coefficient de corrélation de l'ordre de 0,8) entre le revenu national brut disponible par habitant et la part des recettes de l'IGR dans les recettes fiscales. L'amélioration du rendement de l'IGR peut être expliquée par l'élargissement de la base imposable malgré le processus de baisse des taux et de relèvement du seuil d'imposition. La mise en place de l'IGR depuis 1990, en remplacement des différents impôts cédulaires et de la contribution complémentaire, a permis d'améliorer la sensibilité des recettes au revenu national brut disponible, durant la période 1990-1995. La succession des années de sécheresse au cours de la décennie 90 a diminué de près de 0,2 au cours de la période 1995-2000 la sensibilité des recettes au revenu disponible. Cette diminution de l'élasticité n'aurait pas eu lieu sans les baisses des taux opérées en 1996 et le relèvement du seuil d'exonération.

Des efforts ont été accomplis en matière de modernisation du système fiscal. Néanmoins, ce dernier doit encore aller vers une simplification des procédures, l'intégration d'un secteur informel important, la suppression des impôts cédulaires. Il doit également viser à l'élargissement des bases imposables, à l'amélioration progressive des exemptions et exonérations et à la réduction du poids de l'évasion et de la fraude fiscales.

L'Impôt sur les Sociétés (IS)

Introduit dans le cadre de la réforme fiscale initiée depuis 1986, l'IS a contribué à hauteur de 11,6% en moyenne dans les recettes fiscales au cours des cinq dernières années. Il s'est substitué à des impôts cédulaires. Fixé initialement à 45%, il a subi des réaménagements successifs le ramenant à 35% depuis 1995. Toutefois, un taux de 39,6% est appliqué aux institutions financières (à l'exception des établissements de crédit-bail). L'élargissement progressif de la base imposable et l'institution d'une cotisation minimale (de 0,25% à 0,50 du Chiffre d'Affaires selon les activités) ont permis d'atténuer l'impact de la baisse des taux sur le budget de l'Etat.

Sur la période 1980-1987, le taux de croissance annuel moyen de l'impôt sur les bénéfices professionnels a été près de 10,4%, alors qu'entre 1988 et 2000, le taux de croissance moyen de l'IS a été près de 13,1%. Cette performance vient du fait que l'IBP ne concernait que les revenus professionnels des sociétés industrielles et commerciales à l'exclusion des revenus fonciers, tandis que l'IS s'applique au bénéfice global des sociétés et autres personnes morales quelle que soit leur activité.

Le nombre de sociétés soumises à l'IS est passé de 22,6 milles en 1991 à 71 milles en 2001. Les efforts entrepris par l'Administration fiscale face à l'accroissement du nombre de contribuables n'ont cependant pas toujours donné les résultats escomptés. Ceci montre que l'élargissement de la population s'est fait en direction des petits contribuables, réduisant ainsi l'efficacité de l'impôt. Celui-ci demeure fortement concentré puisque plus de 80% de l'impôt continue à provenir de 5% des contribuables. A cette forte concentration, il faut ajouter le fait qu'environ 73% des sociétés déclarées déficitaires en 1994 ont un chiffre d'affaires inférieur à 1 million de Dirhams.

Les recettes de l'IS sont fortement corrélées à l'évolution de la base taxable appréhendée par la croissance du PIB marchand hors agriculture. Elles fluctuent avec la position de l'économie dans le cycle. Les possibilités de mobilisation des recettes additionnelles passent par l'élargissement de la base imposable qui mérite d'être révisée à travers la réforme du champ des exonérations et de la fiscalisation de certaines activités agricoles.

La Taxe sur la Valeur Ajoutée

La taxe sur la valeur ajoutée se caractérise d'abord par son rendement élevé : 22 millions de Dirhams en 2002, soit 5,8% du PIB, 26% des recettes fiscales. C'est deux fois plus que le rendement de l'impôt sur les sociétés (IS) ou de l'impôt sur le revenu (IGR). Depuis, la réforme, il y a au Maroc quatre taux de TVA en plus du taux zéro. Le taux normal auquel la plupart des biens et services consommés par les ménages sont assujettis est de 20%, et le taux réduit pour la plupart des produits de base est de 7%. En comparaison des autres pays de revenu intermédiaire,

le Maroc se caractérise par un taux normal relativement élevé et par un écart important entre taux normal et taux réduit. La structure de la TVA intérieure par taux montre que le taux de 20% concerne les trois-quarts des recettes contre 12% pour le taux de 7% et 12% pour le taux de 14%.

L'élasticité de long terme des recettes de la TVA par rapport à la consommation des ménages est de l'ordre de 1,2 (1987-2000). Elle a été sensiblement réduite durant la période 1992-2002. Cette baisse s'est traduite par une décélération du rythme de progression des recettes de la TVA. La décomposition des recettes de la TVA en composante structurelle et conjoncturelle a permis de dégager les observations suivantes : le comportement des recettes conjoncturelles est fortement corrélé à l'évolution de la consommation des ménages, les années de sécheresse se traduisent par un manque à gagner sensible. Par ailleurs, des estimations du taux de couverture du champ de la TVA révèlent que le rapport de la base effective à la base théorique de la TVA à l'importation est de 80% en 2000, et ce ratio est de l'ordre de 66% pour la TVA intérieure⁸. Ce qui montre le besoin d'une réforme du système de la TVA dans une perspective d'équité et d'efficacité.

Les critiques à l'endroit de la TVA portent principalement sur son caractère anti-redistributif. C'est, avec les effets qu'on en attend sur l'emploi, ce qui fonde les propositions de refonte et de baisse des taux. Une autre préoccupation a trait aux conditions de transparence et de facturation des transactions. Le caractère éventuellement anti-redistributif de la TVA ne résulte pas de la structure des taux d'imposition. En pourcentage de la dépense (hors impôt sur le revenu), le taux apparent (impôts dus rapportés à l'assiette fiscale) de TVA supportée par les ménages semble légèrement croissant avec les classes de revenu. La différenciation des taux a donc un léger effet redistributif, mais essentiellement entre les pauvres et les classes moyennes.

La base de la TVA reste trop réduite et, en raison de la complexité de la structure des taux, de l'insuffisance des seuils d'imposition, et de la faiblesse de l'administration fiscale, les performances de la TVA sont en deçà des performances attendues d'un tel impôt. Il est envisagé de réviser modifier les taux de TVA en faisant passer certains produits de la catégorie réduit à la catégorie taux normal. L'efficacité d'une telle mesure doit s'apprécier au regard de son impact redistributif, de son effet sur l'emploi, de son coût budgétaire, et des distorsions qu'elle induit. La structure de la TVA suggère, en fait, qu'il est peu efficace de recourir à des baisses de TVA à des fins de redistribution. Par ailleurs, les effets d'une baisse de TVA dépendent des conditions de fonctionnement du marché considéré. Si le marché est peu concurrentiel, une part des effets de la baisse de taux se traduira par un accroissement des marges au lieu de baisses de prix. Des mesures de baisse ne sauraient donc être justifiées que par rapport à un objectif de créations d'emploi, mais en sachant que celui-ci entrera souvent en conflit avec l'objectif de redistribution.

4.3. La relation croissance/fiscalité

L'utilisation de la fiscalité dans une action de régulation ne peut se concevoir sans une identification préalable des effets de la conjoncture sur l'impôt lui-même. Le phénomène de sensibilité fiscale (souvent qualifié de flexibilité) traduit schématiquement l'ampleur et la rapidité avec lesquelles le produit de l'impôt est affecté par les variations de l'activité économique. De la connaissance de cette sensibilité dépend, entre autre mais à l'évidence, la contribution que l'impôt pourra apporter à une action de stabilisation conjoncturelle. La mise en évidence du rapport entre la variation en pourcentage des recettes fiscales qui se produit effectivement au cours d'une certaine période et la variation en pourcentage du PIB suggère trois observations essentielles.

La première est que les recettes fiscales ont augmenté plus vite que le produit intérieur brut sur la période 1982-2002. L'élasticité globale a été respectivement de 1,17 pour l'ensemble des recettes fiscales selon le contenu de la base imposable. La seconde observation concerne la relation entre les tendances de la croissance du PIB nominal (hors et agriculture incluse) et celle des recettes fiscales. Sur une moyenne période (1982-1992) on constate l'existence d'une corrélation positive entre le comportement de ces deux variables. Du moins jusqu'en 1992, il se dégage presque une parfaite synchronisation des inflexions. La différence de comportement relève de l'amplitude des variations qui n'est pas de même degré : la variation des recettes fiscales est plus large dans les années d'expansion, et le ralentissement de la progression des rentrées fiscales est en général moins prononcé dans les années de récession. La troisième observation tient à la récente apparition d'un changement dans la relation entre la croissance et l'évolution de la fiscalité. Tout se passe comme si se produit une autonomisation des mouvements de recettes fiscales par rapport au rythme de création des richesses. La rupture de la relation ne s'opère pas seulement par l'élargissement de la différence de variation des deux variables mais surtout dans la direction de ce

8 Ministère des Finances. DPEG. Note analytique sur la TVA. 2002

changement. A une croissance donnée du PIB hors agriculture répond une moindre progression des recettes fiscales.

Quelles explications peut-on apporter à ces observations ? Tout d'abord, l'évolution plus rapide des recettes fiscales comparativement au PIB suppose que le taux moyen de pression fiscale a augmenté sur la période (1982-92). La tendance à la hausse de la ponction fiscale a été observée depuis 1986, année de la mise en application progressive de la réforme fiscale. La finalité à terme de cette réforme est l'accroissement des ressources courantes de l'Etat. Les pouvoirs publics ont mis l'accent sur cet aspect sachant que l'assainissement des finances publiques ne pouvait se limiter à la réduction des dépenses. L'amélioration du rendement de la fiscalité par l'élargissement de l'assiette de l'impôt n'a pas manqué de s'accompagner par un prélèvement fiscal accru. Ce n'est que dans une seconde phase que l'Etat a entamé une réduction des taux d'imposition et a introduit des allègements fiscaux en faveur de certaines catégories de revenus ainsi qu'au profit des entreprises.

Ensuite, les recettes fiscales évoluent soit en raison de variations dans les matières imposables, soit par suite de changements délibérés, opérés par l'intermédiaire de la législation fiscale. L'élasticité automatique qui traduirait la réaction spontanée des recettes fiscales à l'évolution économique exprime ce qui se serait produit si les pouvoirs publics n'avaient pas agi délibérément pour modifier les recettes fiscales. L'appréciation de la teneur de cette élasticité automatique exige des données et des renseignements difficiles à rassembler. L'élasticité globale exprime donc l'impact des mesures prises par le législateur concernant les recettes fiscales. Il convient de rappeler qu'au cours des dernières années les recettes fiscales ont subi l'influence de nombreuses modifications de la législation fiscale dans le cadre de la réforme de la fiscalité marocaine. Par ailleurs, le chiffre qui exprime l'élasticité globale sur une moyenne période recouvre des variations annuelles très largement différentes. D'autre part, les variations individuelles des divers impôts sont nettement différenciées : sur la moyenne période, les impôts directs révèlent une élasticité globale plus élevée que les impôts indirects au sens large, les droits de douane ou la TVA.

La sensibilité de l'impôt est tout d'abord fonction de la nature de la matière imposable. Les mouvements conjoncturels affectent de façon différenciée revenus, dépenses et capitaux qui sont les "matières premières" essentielles sur lesquelles repose en définitive l'imposition. Une analyse plus appliquée de la sensibilité fiscale doit en fait affiner son instrumentation d'approche en fonction du type d'impôt à appréhender.

Une application strictement macro-économique de la méthode de l'élasticité fiscale retient le PIB comme phénomène ou base imposable. D'autres applications plus pertinentes devraient retenir des taux d'imposition différenciés et des bases imposables désagrégées par exemple le revenu imposable des ménages ou des entreprises par secteurs d'activités. En fait, c'est une combinaison des approches macro-économique et méso-économiques qui s'impose pour une mesure pertinente de la sensibilité fiscale aussi bien dans le cadre de la politique de stabilisation budgétaire que dans les modèles économiques de court terme intégrant les variables fiscales.

Par ailleurs, la sensibilité de l'impôt est aussi fonction de la technique de prélèvement retenue par le législateur fiscal. Les procédés d'évaluation forfaitaire ou indiciaire (ou même de l'évaluation administrative) altèrent généralement la sensibilité fiscale réelle permise par une évaluation directe de la matière imposable. La nature des barèmes réagit à son tour sur la sensibilité de l'imposition : les barèmes proportionnels suivent les mouvements conjoncturels de la matière imposable alors que les barèmes progressifs en modulent les fluctuations. Ajoutons qu'entre barème théorique et barème effectif viennent s'intercaler souvent abattements, exonérations qui font qu'il y a loin de la sensibilité théorique à la sensibilité réelle.

La technique de recouvrement influence elle aussi directement la sensibilité fiscale. Cette dernière est très grande lorsque l'impôt est perçu par voie de retenue à la source. Inversement, lorsque les impôts sont perçus par voie de rôle un long décalage s'instaure entre l'accroissement des revenus perçus par le contribuable et le versement au fisc de l'impôt correspondant à cet accroissement, et il y a un obstacle important à l'utilisation de l'impôt comme instrument de régulation.

4.4. Le potentiel de la fiscalité locale

Les ressources mises à la disposition des collectivités locales sont constituées de recettes provenant essentiellement de la fiscalité locale (15%), de la fiscalité affectée par l'Etat aux collectivités locales (27%) notamment la taxe urbaine, la taxe d'édilité et l'impôt des patentes, et la fiscalité de péréquation versée par l'Etat aux Collectivités Locales sous forme de dotations globales TVA (58%). Outre ces ressources stables et récurrentes, les collectivités locales recourent à des sources de financement externe, sous la forme de prêts pour la couverture de leurs besoins

de financement des dépenses d'investissement. Les recettes fiscales représentent moins de 40% des recettes locales globales. Si on retranche la part des impôts d'Etat affectés aux communes, les recettes fiscales propres aux communes représentent une proportion moindre des recettes locales globales. Ces pourcentages confirment le rôle encore modeste que jouent les communes laissant à l'Etat la majorité des revenus fiscaux.

Les limites et les disparités de la fiscalité locale

Les recettes des collectivités locales sont constituées en moyenne à raison de 25% en ressources propres. Ces dernières, entendues au sens large, comprennent aussi bien les recettes dites affectées par l'Etat aux collectivités locales - à savoir la taxe urbaine, la taxe d'édilité et la patente - que les recettes d'origine fiscale patrimoniale ou domaniale, appelées communément « fiscalité locale ». Les collectivités locales bénéficient de l'intégralité du produit de l'impôt sur les patentes. Les autres recettes fiscales, taxe d'édilité, taxe d'abattage, taxes perçues sur les marchés et les souks, taxes sur les spectacles, varient d'une façon considérable d'une commune à l'autre. Au cours de la dernière décennie, le produit de la fiscalité globale a doublé, les trois composantes de ce produit ayant cependant évolué à des rythmes différents : doublement du produit de la fiscalité locale contre le triplement du produit de la fiscalité affectée par l'Etat aux collectivités locales.

L'autonomie financière consacrée par la Charte de 1976 est encore peu étendue. Quant aux ressources fiscales propres aux collectivités locales, elles restent fondamentalement inélastiques. Malgré la réforme de la taxe urbaine et son affectation en grande partie aux communes, le produit de cette taxe est resté faible. D'un autre côté, l'introduction d'un impôt sur les terrains urbains a soulevé d'innombrables difficultés. Le produit de la TVA a connu, en ce qui le concerne, un rythme trois fois plus rapide que celui de la croissance du rendement de la fiscalité locale. Ce déficit de performances provient d'une insuffisante optimisation du potentiel fiscal géré directement par les Collectivités Locales. Le pouvoir de taxation conféré par la loi aux élus locaux n'est pas suffisamment mis à profit. Il est donc nécessaire d'exploiter les gisements de ressources fiscales non encore investis, ...

Le poids démographique et l'importance économique ont une influence considérable sur la répartition des ressources de fonctionnement des communes. D'un côté, la région de l'Oued Eddahab pèse pour moins de 1% des ressources, d'un autre côté, la région du Grand Casablanca représente à elle seule 25% des ressources des communes urbaines. La région capitale, Rabat-Salé, est aussi significative avec 12% des ressources. On ne sera pas surpris de constater que les régions à forte densité urbaine et donc à fort potentiel d'activités (patente) sont les régions où la contribution des ressources fiscales dans l'ensemble des ressources de fonctionnement est relativement élevée.

En effet, si nous laissons de côté les régions sahariennes où la fiscalité est allégée, l'observation de la part des recettes fiscales dans l'ensemble des ressources révèle des grands écarts selon les régions. Les ressources du Grand Casablanca sont à 88% d'origine fiscale. Les régions de Doukkala et de Rabat-Salé viennent en seconde position du point de vue des capacités de mobilisation de ces ressources. A l'autre extrême, les régions à faible mobilisation fiscale sont Taza-Alhoceima, Tadla - Azilal puis l'Oriental. Le niveau des recettes fiscales par habitant confirme ces fortes disparités surtout en milieu urbain. La contribution du casablançais est presque quatre fois plus élevée (313 Dirhams par an) que celle d'un résident de Taza (79 Dirhams). Ces disparités sont corrigées par la dotation TVA. C'est effectivement le cas pour des régions dont les ressources propres sont nettement insuffisantes comme Laayoune - Boujdour, Guelmim - Smara ou Taza - Al - Hoceima.

Le système de répartition de la part des collectivités locales dans le produit de la TVA, mis en application à partir de 1996 a permis d'améliorer la santé financière des communes démunies de potentiel fiscal. La globalisation de l'allocation TVA a permis par ailleurs de libérer les Collectivités Locales de la dépendance antérieure des concours d'équilibre et d'investissement, à l'évolution aléatoire, et engendré des réflexes d'économie et un infléchissement des tendances de gonflement des charges. Un grand nombre de collectivités locales a bénéficié de l'application de ce système. En revanche, pour quelques 450 collectivités locales, l'application de ce système de répartition s'est traduite par d'importantes moins-values. Ce qui a conduit à retenir le principe d'une dotation de correction dite « dotation de réajustement », représentant 5% de la part des collectivités locales dans le produit de la TVA, affectée au rétablissement des équilibres de ces collectivités locales

La nécessité de réussir la réforme

Les imperfections qui caractérisent la fiscalité locale appellent une refonte de celle-ci. L'objectif d'une telle réforme est de mettre en place un système fiscal transparent, simple, cohérent et évolutif. Trois orientations vont imprimer les contours de cette réforme. La première concerne la réduction du nombre des impôts et taxes. Onze de taxes seront supprimées dont le rendement est

limité, et pour lesquelles les collectivités locales supportent d'importants coûts de gestion seront supprimés. Les principales sont la taxe de séjour, sur les spectacles, sur les licences des taxis et de cars, sur les fermetures et ouvertures tardives. Elles représentent 8% environ du produit global de la fiscalité locale. Cinq taxes et redevances portant sur le même domaine ou ayant la même assiette seront regroupées en deux (Droit d'état civil, de légalisation de signatures ; redevance d'occupation du domaine public...).

La deuxième orientation portera sur l'amélioration du rendement de la fiscalité locale à travers une série de mesures. Ainsi, un système de fourchette de taxation comportant un minimum et un maximum sera instauré en vue de renforcer l'autonomie des collectivités locales et régler leur marge de manœuvre. La base imposable de certaines taxes sera élargie pour drainer le maximum de fonds (taxe sur les opérations de construction, les droits d'Etat civil la redevance sur les ventes dans les marchés de gros et halles de poisson, la taxe sur les terrains urbains non bâtis). Les abattements appliqués à la taxe d'édilité seront révisés. Le champ d'application de certaines taxes et redevances sera étendu aux communes rurales (participation aux frais d'urbanisation, taxes sur les opérations de construction, de lotissement et redevance d'occupation temporaire du domaine public communal). De nouvelles taxes, participations et redevances seront créées : la liste envisagée comporte la participation aux frais d'urbanisation, au développement des réseaux de transport en commun, la redevance d'assainissement.

Quant à la troisième orientation, elle concernera le redressement de certaines imperfections de la loi 30-89. Ainsi, les attributions de chaque organe chargé du recouvrement seront précisées (receveur, régisseur, trésorier). Le délai de réglementaire de déclarations et de paiement de certaines taxes seront rectifiés. Le système des pénalités et des sanctions prévues sera harmonisé; le contrôle de la matière imposable sera renforcé. Une réforme réaliste de la fiscalité locale devrait être axée sur d'une part l'amélioration des taxes existantes notamment la révision des exemptions, des abattements, l'actualisation des valeurs locatives et d'autre part, sur l'amélioration de la gestion des taxes existantes par la simplification des procédures.

L'objectif de mobilisation optimale des ressources fiscales s'impose aux gestionnaires locaux au delà de toutes considérations ou contingences locales. De cet objectif dépendra non seulement la traduction dans les faits du principe de l'équité fiscale, mais aussi et surtout le renforcement de la capacité financière et d'entreprise des collectivités territoriales. D'où la nécessité des acteurs locaux (walis, gouverneurs, présidents de communes) d'initier des mesures d'amélioration du rendement de l'administration fiscale, de lutte contre l'évasion et d'optimisation du rendement de l'impôt et des recouvrements. Pour permettre à la réforme fiscale de donner ses meilleurs effets, il est nécessaire qu'elle soit accompagnée de certaines mesures. Elle implique une bonne assise des impôts locaux pour limiter au maximum les distorsions économiques et sociales. Elle impose des contraintes de transparence et de lisibilité pour les collectivités. Elle rend nécessaire des mécanismes régulateurs de la pression fiscale locale.

4.5. Restructuration du secteur public et désengagement de l'Etat

Le secteur public continue de représenter une dimension importante de l'économie nationale. Sa contribution à la mobilisation des ressources est en deçà de son potentiel. Le portefeuille de l'Etat a été apuré par le retrait d'entités correspondant à des participations minoritaires. Dans le même temps, ce portefeuille a enregistré au cours de ces dernières années la création de nombreux établissements publics et de nouvelles prises de participation. Le portefeuille des participations directes et indirectes de l'Etat et des CL se répartit entre 704 unités dont 214 Etablissements publics et 436 Sociétés anonymes. L'Etat détient un taux de participation publique supérieur ou égal à 50% dans 175 sociétés.

Une grande diversité du portefeuille et des performances

Le secteur des EEP est caractérisé par la diversité des statuts juridiques et des secteurs d'intervention, les différences d'origine de la participation (soit directe, soit indirecte via d'autres EEP), la diversité des situations vis-à-vis du marché (concurrence, monopole, quasi monopole), la taille variable, la forte dépendance de certains EEP vis-à-vis du Budget Général de l'Etat, le degré d'efficacité ou d'inefficacité.

La contribution de ce secteur aux agrégats économiques et financiers du pays est appréciable : 5% du PIB. Le total des investissements des EEP s'élève en moyenne à 18,8 milliards (soit un taux de réalisation de 68% par rapport aux prévisions). Ces investissements représentent 22% de la FBCF et 89% des dépenses d'investissement du Budget Général de l'Etat. L'autofinancement représente plus de la moitié du financement des programmes d'investissement des EEP, la contribution directe de l'Etat au financement des programmes d'investissement se fait par sa participation aux

augmentations ou dotations en capital ou par les dotations d'équipement. Le Fonds Hassan II a eu un impact certain sur l'investissement d'un certain nombre d'EEP. Du point de vue de l'affectation de ces investissements, il ressort des données disponibles que le secteur des transports, des télécommunications, de l'énergie et de la distribution d'eau et d'électricité mobilisent une part importante des ressources. Les autres projets concernent les réalisations du Groupe OCP en matière d'investissement, la mise en valeur agricole, les actions dans les domaines socio-éducatifs (formation professionnelle) et en milieu rural (programmes d'alimentation en eau potable et d'électrification) et la lutte contre l'habitat insalubre.

Les résultats financiers des EEP sont contrastés. Certaines unités sont bénéficiaires. D'autres dégagent des résultats déficitaires. Le stock des dettes de financement des EEP, à long et moyen terme, s'élève à fin 2001, à 67,4 milliards (dont 48,8 Mds d'endettement extérieur). La part des dettes de financement par rapport au total des actifs est de 20,5%

Les transferts financiers entre l'Etat et les EEP.

Les transferts budgétaires de l'Etat à certains EEP sont orientés, en particulier, vers les secteurs jugés prioritaires par les Pouvoirs Publics tels les infrastructures, les secteurs sociaux, l'agriculture et certains services publics en liaison notamment avec l'eau et l'électricité. L'objectif principal est de soutenir l'effort d'investissement et renforcer la structure financière pour les EPIV et les Sa et de couvrir les charges de fonctionnement du secteur public pour les EPA. Les transferts varient entre 7 et 9 milliards selon les années. Ils sont dominés par les transferts au titre du fonctionnement et de l'équipement, suivis par ceux au titre de la dette et des dotations en capital. Ces transferts représentent en moyenne 2 à 2,4% du PIB ainsi que 9 et 10% des dépenses ordinaires du Budget Général de l'Etat. Près de 90% des dotations bénéficient aux EEP sous tutelle de six départements: Agriculture et développement rural (30,4%), Industrie, Commerce, Energie et Mines (18,7%), Enseignement Supérieur (18,1%), Transport et Marine Marchande (11,4%), Emploi, Formation Professionnelle, Développement Social et Solidarité (5,9%) et Santé (4,6%).

Les transferts des EEP à l'Etat au titre des revenus de monopole varient entre 4,3 et 5 Mds de Dirhams. Ils proviennent essentiellement des produits provenant d'organismes financiers (47,8%), de dividendes des participations financières de l'Etat (29,5%). Le secteur des télécommunications a été un grand contributeur. Dans les années à venir, on enregistrera la disparition des contreparties financières provenant d'IAM et des dividendes provenant d'Etablissements publics grands pourvoyeurs (comme la régie des tabacs) suite à leur privatisation en cours. Les impôts et taxes supportés par les EPIC et SA se sont élevés à 7,8 Mds (les versements de la Régie des tabacs y contribuent pour près de 75%). Les impôts sur les résultats supportés par les EPIC et SA atteignent 2,1 Mds, soit près de 20% du total de l'IS.

La restructuration du secteur public

Les pouvoirs publics consacrent ces dernières années une attention particulière aux établissements et entreprises publiques, en mettant en œuvre un vaste chantier de réformes, en vue d'améliorer leur compétitivité dans le cadre d'une économie ouverte à la concurrence internationale. Ces réformes ont consisté principalement en (i) la restructuration du secteur des EEP à travers la refonte de leur cadre institutionnel (ii) le redressement des institutions financières publiques et (iii) les restructurations opérationnelles et financières, (iv) l'amélioration de la gouvernance des Etablissements publics, (v) le renforcement du processus de désengagement de l'Etat des activités pouvant être assurées par le privé d'une manière beaucoup plus efficiente.

Réforme du cadre institutionnel de certains établissements industriels et commerciaux

Concernant la restructuration du secteur des EEP, les actions sont soit :

√ de portée générale par l'introduction de réformes sectorielles : (i) réforme institutionnelle du secteur du transport maritime, du secteur portuaire ; (ii) la réforme du secteur touristique par la restructuration de l'ONMT et l'amélioration de son efficacité ; (iii) la relance du marché boursier par la création d'un nouveau compartiment aux conditions plus souples afin de faciliter l'accès aux entreprises concessionnaires ou gérantes de service public, la consolidation du dispositif réglementaire et l'adoption de nouvelles mesures fiscales.

√ des opérations spécifiques à certains EEP.

Ce dernier volet a concerné la restructuration du secteur des EEP à travers la libéralisation du secteur des transports routiers par la suppression des agréments et celle du monopole d'affrètement accordé à l'ONT, la réforme du secteur du transport ferroviaire (ONCF). Le cadre institutionnel de ces deux offices est en cours de réforme afin de les transformer en sociétés anonymes.

Redressement des Institutions financières publiques

Ce redressement a concerné la CNCA, le CIH et tout récemment la BNDE. La CNCA dont la situation a beaucoup souffert des années de sécheresse depuis 1996, a bénéficié d'une recapitalisation à hauteur de 250 millions de Dirhams en 1998 et d'un assainissement du portefeuille crédits pour la période 1998-2000. En dépit des efforts déployés par l'Etat, les problèmes financiers de la CNCA ont persisté. Pour y faire face, un plan de redressement a été établi avec un coût global de 10,3 milliards de Dirhams. De même, il a été prévu de doter la CNCA du statut de société anonyme à directoire et à conseil de surveillance.

Pour ce qui est du CIH, qui a souffert de la crise du tourisme et de celle de l'immobilier, un plan de redressement a été mis en place en relation avec les autorités monétaires et la CDG ; étalé sur une durée de 7 ans (2000-2006), ce plan prévoit des mesures d'ordre interne à réaliser par l'institution elle-même et d'autres d'ordre financier à mener par les actionnaires. Ces dernières mesures ont porté (i) sur la recapitalisation du CIH à hauteur de 2 milliards entièrement souscrits par les actionnaires, portant la part du secteur public de 50,42% à 68,26% du capital ; (ii) le lancement de la souscription par les banques aux bons CIH, garantis par l'Etat à concurrence de 3 milliards ; (iii) la participation de l'Etat à l'allègement des charges de la dette extérieure du CIH, à l'accord d'un prêt pour faire face aux besoins et à la recapitalisation des ERAC.

Quant au groupe BNDE, la reprise sera effectuée par la CDG pour le volet banque d'affaires et par la CNCA pour le volet agences commerciales BMAO.

Les restructurations opérationnelles et financières

Les principales opérations concernent le secteur de l'énergie et des mines avec le financement de plans de restructuration d'entreprises minières (SEFERIF) et l'exécution du plan de fermeture progressive de la mine de Jerrada. Celui-ci ayant fait l'objet d'un accord social conclu avec les syndicats en 1998 (prise en charge par l'Etat de l'indemnisation du départ de milliers d'agents, l'apurement du passif de la société...). Il concerne aussi les plans de restructuration de sociétés industrielles des secteurs du sucre (Sucrafor) et du textile (Cotef), de deux sociétés agricoles (Sodea et Sogeta) d'une société d'élevage (Snde) et de différentes sociétés de transport maritime (Comanav), aérien (RAM). Des sociétés souffrant des effets d'une mauvaise gestion ou touchées par la crise de l'environnement international étaient en difficulté ou en situation de cessation de paiement.

Dans le même cadre, un programme d'action est en cours de finalisation pour la restructuration des caisses internes de retraite de certains EEP (ONCF, ONE, Régies de distribution, Régie des tabacs, ODEP, OCP). Ces dernières années des décisions importantes ont été prises : l'externalisation de la CIR de l'ONCF a été réglée par son absorption par le RCAR (en 2002) pour un coût de 5,9 Mds, financé notamment par un emprunt obligataire garanti par l'Etat, l'ONE et les régies de distribution ont recours depuis 2002 à l'affiliation au RCAR de leurs nouvelles recrues, la Régie des Tabacs a externalisé sa Caisse en provisionnant une partie du coût et en finançant le reliquat dans le cadre du schéma de privatisation. Concernant les caisses internes des autres Etablissements, des montages sont en cours d'études pour favoriser l'externalisation de ces caisses dans de bonnes conditions.

L'amélioration de la Gouvernance et du cadre réglementaire de la gestion des EEP.

Des actions à caractère horizontal sont conduites dans la recherche de la mise en harmonie des statuts des EEP à caractère sociétaire et la transformation de certains EPIC en sociétés anonymes. Les entreprises publiques dotées d'un monopole de droit ou de fait seront dotées d'un Directoire et d'un Conseil de Surveillance. Les entreprises publiques exerçant dans un environnement concurrentiel ou destiné à l'être à court terme, seront dotées d'un Conseil d'Administration. La transformation de certains EPIC en sociétés anonymes, entamée depuis quelques années permet de favoriser la transparence et l'amélioration de la gestion et d'ouvrir des perspectives de développement à travers l'ouverture au privé et l'apport des capitaux nécessaires aux investissements. Parmi les opérations, on citera l'OTS, la CNCA, l'ONT et l'ODEP. Dans cette même voie, le fonctionnement des conseils d'administration des EEP fera l'objet d'une réforme en matière de représentation de l'Etat se basant sur les principes d'une plus grande transparence, un professionnalisme accru et le recours à des procédures normalisées. Des actions de normalisation et d'organisation comptables sont menées en vue de consolider la réforme comptable par l'introduction d'une plus grande transparence (des projets de plans comptables sont en cours d'élaboration ou de finalisation : les plans comptables du secteur de l'immobilier, des associations et des sociétés de bourse). Le renforcement des capacités institutionnelles du Conseil National de la Comptabilité (CNC) est à l'étude. Des projets de plans comptables relatifs aux Collectivités locales, aux ORMVA et aux Concessions de service public sont aussi à l'étude. Par ailleurs, l'audit

des EEP a connu un développement certain, les EEP ont été appelés à certifier leurs états financiers annuels par des auditeurs indépendants préalablement à leur soumission au conseil d'administration pour approbation. D'autre part, le programme de contractualisation des rapports entre l'Etat et les EEP a été renforcé par la conclusion de cinq nouveaux contrats programmes (RAM, SUCRAFOR, COMANAV, ONCF, BAM), le programme de contractualisation prévoit la mise en œuvre d'un suivi rapproché et régulier des engagements réciproques de l'Etat et des EEP, la soumission des mesures d'appui de l'Etat par des conditionnalités négociées. Enfin, la réforme du contrôle financier de l'Etat sur les EEP a été lancée par la récente adoption d'une loi visant à mettre en place un système de contrôle moderne et novateur bâti sur cinq principes : la généralisation du contrôle sa modulation, la dynamisation du processus de contrôle et la clarification des pouvoirs au sein de l'entreprise.

Le désengagement de l'Etat

Le programme de privatisation a été conçu en 1988 alors que l'économie marocaine était en pleine phase d'ajustement structurel faisant face à un déficit budgétaire très important, Le programme de privatisation semblait répondre aux exigences d'assainissement des finances dans la mesure où le désengagement de l'Etat de certaines entités publiques au profit du secteur privé allait dans le sens d'un allègement des charges de l'Etat et la cession de ces entités à des opérateurs privés aussi bien nationaux qu'étrangers devait procurer à l'Etat des recettes à même d'atténuer, en partie, le déficit du Trésor.

Depuis 1993, date d'entrée en vigueur du programme de privatisation, 64 entités publiques (38 sociétés et 26 établissements hôteliers) ont déjà été transférées au privé. Les recettes engendrées au titre de ces transferts se sont élevées à plus 52 milliards⁹ de Dirhams ainsi que des engagements d'investissement de l'ordre de 7,29 milliards de Dirhams sur cinq ans. Les opérations de privatisation prévues encore pour cette année sont la cession d'une partie du capital de la BCP prévoyant l'ouverture du capital aux banques populaires régionales et en bourse ainsi que la SONIR, la SOMACA et les sucreries (SURAC et SUNABEL).

Ainsi, le taux de réalisation moyen du programme de privatisation, depuis son début en 1993, s'est-il établi à 70%. Le bilan de ce programme fait ressortir 69% des opérations ont été réalisées après appel à la concurrence, l'actionnariat populaire s'est développé puisque l'on constate l'existence de près de 317000 porteurs d'actions avec une participation des MRE pour près de 22%. Sur le nombre d'établissements privatisés, 19 entreprises (50%) et 5 hôtels (20%) ont été cédés totalement ou en partie à des investisseurs étrangers qui ont contribué à hauteur de 80% environ des recettes de privatisation.

Par ailleurs, le gouvernement a eu à gérer les suites de certaines opérations de privatisation (Modulec, Simef, Icoz, Samir). Les enjeux afférents à ces cas ont trait particulièrement au passif fiscal, au non respect des engagements de l'acquéreur et à l'incapacité d'assurer la continuité de l'activité.

L'accélération de la croissance économique du Maroc nécessite un renforcement des infrastructures de base, parmi lesquelles figurent les secteurs de l'eau, de l'assainissement et de l'électricité. Ce renforcement exige tout d'abord de nouveaux investissements importants permettant de réhabiliter et étendre les réseaux actuels, desservir de nouvelles zones, satisfaire la demande croissante. Il s'agit ensuite d'améliorer substantiellement les performances actuelles, tant au niveau de l'efficacité des distributeurs de manière générale qu'au niveau des performances techniques, commerciales ou financières. Le Maroc a besoin à la fois de capitaux, de technologie et de savoir-faire.

La quasi totalité des secteurs d'activité sont touchés par cette forme d'ouverture au privé (production d'électricité indépendante à Jorf Lasfar, parcs éoliens à Tétouan, Tanger, Tafaya, Centrale à Tanger et Oujda). La distribution d'eau et d'électricité a été déléguée à des opérateurs privés pour les deux grandes villes LYDEC (Lyonnaise des eaux) pour le Grand Casablanca et REDAL (Vivendi) pour Rabat, Salé et les régions avoisinantes. D'autres concessions ont été accordées en matière d'adduction d'eau potable, de recherche pétrolière, du secteur d'autoroutes ainsi que dans le secteur de la poste et des télécommunications.

Malgré cette politique de désengagement de l'Etat, le secteur des EEP continue de jouer un rôle important dans le développement économique du pays. Aussi, un contrôle beaucoup plus rigoureux devrait-il être exercé par l'adoption des techniques de gestion moderne, basée sur des business plan, des objectifs précis et une comptabilité analytique à même de mettre en évidence les sources de gaspillage et les incohérences et distorsions en matière de coûts et de prix. Sur le plan des

⁹ Y compris les recettes au titre de la privatisation de La Régie des Tabacs réalisée en juin 2003

ressources humaines, une compression devrait être opérée lorsque les effectifs s'avèrent pléthoriques, à travers l'encouragement des départs volontaires à la retraite et par une politique de recrutement plus ciblée répondant aux exigences de la mise à niveau et de la compétitivité.

Outre le contrôle administratif opéré par la Cour des Comptes qui est un contrôle réglementaire, un contrôle de gestion doit être mis en place, dans le cadre d'un audit interne permanent et des audits externes périodiques qui permettra à la fois (i) de fixer les objectifs selon les standards internationaux ; (ii) de mesurer les performances et (iii) de corriger les écarts.

RECOMMANDATIONS POUR UNE MEILLEURE GOUVERNANCE DES FINANCES PUBLIQUES

La politique budgétaire rencontre des difficultés dans l'accomplissement de ses fonctions de stabilisation conjoncturelle et de régulation économique. Les contraintes de l'incompressibilité d'une grande partie des dépenses, du poids de la dette, du seuil de déficit soutenable, de la pression fiscale et du changement de contexte économique (ouverture et démantèlement tarifaire) réduisent la marge de manœuvre du gouvernement et limite ses choix. La mobilisation des ressources intérieures est confrontée à la délicate question de la réforme fiscale.

Il y a une nécessité de réhabiliter le budget comme instrument de régulation économique. Cet objectif exige de relever l'efficacité de la dépense et l'efficacité des ressources mobilisées et d'améliorer la programmation et l'exécution du budget.

Aussi, quatre grandes recommandations seront abordées dans cette perspective :

- ✓ Le changement de méthode de préparation de la loi de finances
- ✓ La maîtrise des dépenses budgétaires
- ✓ La modernisation du système fiscal
- ✓ Le renforcement du rôle du Parlement dans le contrôle des finances publiques

Pour réformer le mode de préparation du budget

Les difficultés économiques et budgétaires traversées par le Maroc depuis le début des années 80 ont conduit à concentrer l'action budgétaire des gouvernements successifs sur la rationalisation de l'action publique. Sans toujours y parvenir. C'est pour se donner les moyens de ce redressement que la procédure de préparation du projet de loi de finances doit être révisée et adaptée. Les conditions de préparation du budget sont en effet un point clef de la réussite de la maîtrise des finances publiques. Or la préparation du budget a suivi jusqu'à présent une procédure qui a très peu varié au cours du temps.

L'exercice dit de "perspectives" doit normalement constituer la base à partir de laquelle le Premier ministre élabore une "lettre de cadrage" aux ministres, qui indique les conditions dans lesquelles ceux-ci doivent élaborer les propositions budgétaires faites au ministre de l'économie et des finances. Les discussions entre les services de ce ministère et ceux des autres ministères devraient se dérouler en respectant les orientations de ce document. Les points de désaccord subsistant encore à ce stade seraient alors discutés par les ministres eux-mêmes et, à défaut d'accord entre les ministres, soumis à l'arbitrage du Premier ministre. Cette phase se conclurait par l'envoi par le Premier ministre aux membres du Gouvernement de "lettres - plafonds" indiquant pour chaque département ministériel la limite supérieure des crédits et des emplois qui lui sont alloués. C'est sur cette base, que devraient se dérouler les discussions portant sur d'éventuels réaménagements de crédits à l'intérieur des plafonds. Les documents budgétaires seraient alors préparés pour examen par les Conseils de gouvernement et des ministres, et pour dépôt au Parlement.

Cette procédure traditionnelle ne donne plus entièrement satisfaction. Elle ne fournit plus en effet un cadre adéquat pour l'élaboration des mesures d'économies structurelles et piloter les finances publiques sur un sentier soutenable. Deux inconvénients la caractérisent : l'aspect lacunaire des outils de programmation et les délais pour l'expertise et la délibération des mesures budgétaires essentielles. La discussion interministérielle sur les économies commence trop tardivement et se trouve en outre retardée par des discussions de mise au point technique non dépourvue d'enjeux mais très exigeants en temps. La procédure est aussi marquée par une insuffisante collégialité des choix : la série de face-à-face entre le budget et les autres ministères ne permet pas au Gouvernement dans son ensemble de prendre connaissance des contraintes pesant sur l'élaboration du budget, ainsi que de tracer les grands axes des priorités.

Pour remédier à ces défauts, plusieurs importantes innovations devraient être introduites. Sans bouleverser l'équilibre institutionnel et juridique de la procédure budgétaire définie par la loi organique, il serait souhaitable de rénover le mode de préparation de la loi de finances. Autrement, les intentions affichées risqueraient de rester lettre morte. L'objectif étant d'améliorer les conditions d'instruction et de délibération des priorités gouvernementales. L'enjeu central est d'accorder une plus large place dans les arbitrages aux mesures nécessaires à la maîtrise de la dépense. Ces innovations permettraient de moderniser la gestion publique en promouvant une plus grande transparence des comptes et en développant l'utilisation d'outils rénovés de programmation, de gestion et d'évaluation de la dépense publique.

Pour satisfaire à l'exigence d'efficacité de la dépense, le choix d'articuler annualité et pluriannualité dans la procédure est fondamental. Ce qui ne veut pas dire seulement d'inscrire l'esquisse de la loi de finances dans le cadre des orientations du Plan mais surtout de maîtriser la programmation des dépenses des départements en fonction de ses capacités d'absorption. D'autre part, pour permettre à la procédure budgétaire de se concentrer sur la recherche d'économies, il est indispensable d'examiner plus tôt et de façon plus approfondie les sujets d'ordre technique : conditions d'utilisation des dotations budgétaires de l'année précédente, estimation des dépenses incompressibles à politique budgétaire inchangée, identification des économies "techniques", évaluation des perspectives budgétaires et de leur impact, etc.

Parce que la contrainte budgétaire s'impose à tous dans le cadre d'une stratégie gouvernementale qui implique des décisions partagées, l'ensemble des ministres doit être associé à la définition des grands choix budgétaires. Ils doivent en effet concourir à la mise au point des économies nécessaires pour respecter l'encadrement en volume de la dépense et organiser leur redéploiement en fonction des priorités du Gouvernement. Des conférences budgétaires de première phase devraient être suffisamment préparées pour que la discussion des choix et des mesures nouvelles aient un sens avant de rendre les ultimes arbitrages.

L'élaboration et l'exécution du budget devraient être mieux comprises et mieux expliquées. Le Parlement devrait ainsi être tenu informé des orientations qui ressortent de la procédure de préparation du projet de loi de finances. C'est pourquoi un débat d'orientation budgétaire devrait être programmé. Ce débat serait l'occasion pour le Gouvernement de présenter sa stratégie budgétaire et de débattre devant la représentation nationale des grandes options de politiques publiques qui s'offrent à lui. Le débat d'orientation budgétaire permettra ainsi de recueillir les observations des parlementaires dès la première phase d'élaboration du projet de loi de finances. Ce souci de transparence dans la préparation du budget ira de pair avec celle dans son exécution grâce à une publication régulière de la situation de l'exécution du budget qui permettra de mieux affirmer la sincérité des comptes publics et également de mieux associer l'ensemble des ministères, en cours de gestion, à la maîtrise des dépenses publiques.

Tout en respectant le cadre juridique et institutionnel spécifique aux opérations du Trésor, la réforme du plan comptable de l'Etat en cours de mise au point vise trois objectifs principaux: (i) être en cohérence dans toute la mesure du possible avec les prescriptions du code général de la normalisation comptable appliqué en comptabilité privée; (ii) faciliter l'intégration des données dégagées par la comptabilité de l'Etat dans les comptes de la nation; (iii) introduire, pour la première fois, la dimension patrimoniale dans la comptabilité publique.

En conséquence, un plan de comptes en dix classes a été adopté avec une codification décimale inspirée du Code Général de Nomenclature Comptable, le contenu de chaque classe étant ajusté en fonction des exigences propres du statut et de l'activité de l'Etat. De même, les règles de l'organisation de la comptabilité sont conformes à la norme générale comptable en matière de comptabilité à partie double, d'enregistrement chronologique des opérations de pièces justificatives, de tenue de livres et supports comptables sous forme de journaux de première écritures, de livres auxiliaires et grand livre centralisateur. Les opérations de la Loi de Finances étant exécutées, tant en recettes qu'en dépenses par une multitude de comptables publics implantés sur l'ensemble du territoire national et à l'étranger, il était indispensable d'assurer une remontée de l'information des comptables de base au Trésorier Général du Royaume.

Concernant la programmation et l'exécution de la dépense

Dans le cadre de la modernisation des finances publiques, de nouvelles approches budgétaires commencent à se mettre en place. Il s'agit de la globalisation, de la normalisation des crédits et des contrôles intégrés de la dépense.

La globalisation : une démarche pragmatique et progressive

La globalisation consiste essentiellement à allouer une plus grande liberté et flexibilité aux services (ou agences, établissements publics, ou autres types d'établissements de type SEGMA) dans l'emploi de dotations budgétaires globales, par opposition au schéma traditionnel, où les services sont enserrés dans des dotations budgétaires très détaillées, avec des contraintes fortes et des contrôles a priori. La contrepartie de cette plus grande flexibilité est une plus grande responsabilité des services gestionnaires quant aux objectifs assignés et pour lesquels les crédits ont été alloués. De ce fait, la globalisation est un élément dans un ensemble plus vaste de mesures ayant des synergies entre elles, notamment le développement de contrats objectifs - moyens, l'adaptation des contrôles a priori sur la dépense, etc. Elle est un outil pour les ministères, au service d'une réforme de l'approche de la programmation et de l'exécution de la dépense publique.

Dans la mise en œuvre de la globalisation, les pouvoirs publics ont suivi une démarche à la fois pragmatique et progressive. Pragmatique parce qu'elle ne bouleverse pas le cadre légal actuel, et permet ainsi une mise en œuvre à court terme. Ainsi, sa première traduction concrète n'a pas nécessité une refonte ou un amendement de la Loi Organique des Finances, mais seulement l'introduction d'un amendement à l'article 17 de son décret d'application. Progressive, parce qu'elle s'appliquerait, à l'intérieur d'une période de trois ans au fur et à mesure que les ministères seront prêts, et qu'ils auront réalisé, avec l'aide et l'appui nécessaires, les démarches de préparation nécessaires minimales pour que la globalisation soit un facteur d'efficacité accrue.

Première traduction technique concrète de la notion de globalisation, la dispense du visa de la direction du Budget pour les virements des crédits entre lignes d'un même paragraphe. L'impact de cette nouvelle règle est de simplifier les procédures budgétaires et de responsabiliser davantage les ordonnateurs et leurs sous-ordonnateurs dans la programmation et la gestion de la dépense publique. Cette mesure technique constitue une première étape de mise en œuvre de la globalisation, dans le cadre d'un processus de réforme plus large. Cette dynamique pourrait conduire à envisager des mesures supplémentaires ultérieurement, allant plus loin dans la globalisation des enveloppes. La dispense d'autorisation préalable pour effectuer des virements entre lignes d'un même paragraphe, est applicable aussi bien aux sous-ordonnateurs qu'aux ordonnateurs. Faute de quoi, c'est tout l'esprit de responsabilisation et de flexibilisation pour une meilleure programmation et exécution dans le cadre de la déconcentration, qui serait perdu. La dispense, par arrêté, du visa du Budget, est légalement applicable à tous les virements.

Des préalables doivent être réunis pour qu'un ministère puisse bénéficier de ce changement. Il s'agit de la révision de la morasse de chaque ministère en vue de disposer de paragraphes cohérents, c'est-à-dire au sein desquels les crédits concourent à un même et unique objet (action, programme d'activité, mission). Il s'agit aussi de l'effort de présentation d'indicateurs d'objectifs permettant de faire un lien entre les crédits alloués à l'action, programme ou activité, et les résultats attendus de l'utilisation de ces crédits. L'intérêt de ces indicateurs d'objectifs et de résultats est d'encourager la substitution d'une logique de réalisation d'objectifs pré-définis à la logique de dépense qui prévaut actuellement. Ils donneront à chaque ministère, au Gouvernement ainsi qu'au Parlement, des outils leur permettant de procéder à la programmation et la gestion des crédits de manière plus efficiente. Ils seront une incitation pour chacun de réaliser au mieux les enveloppes disponibles. En outre, ils permettront d'effectuer les allocations, réallocations et arbitrages en meilleure connaissance de cause du fait de l'établissement d'un lien entre crédits alloués et résultats attendus.

D'autres facteurs importants pour le succès de la globalisation sont nécessaires à réunir : il s'agit de l'effort d'organisation et de modernisation internes de chaque ministère pour être en mesure de suivre l'exécution de ses crédits, au sens comptable du terme, mais aussi les résultats correspondants aux indicateurs d'objectifs. Le dispositif de mise en œuvre doit inciter tous les ministères à lancer cette réforme et à la faire aboutir. Ce dispositif doit aussi reposer sur des principes de confiance, d'esprit de partenariat et de collaboration, dans lequel le ministère des Finances et les ministères sectoriels seront conjointement responsables de la bonne réussite de la mise en place du système.

La normalisation des dépenses budgétaires

La normalisation des dépenses publiques s'inscrit dans le cadre de la modernisation de l'appareil administratif national et sa dotation en outils et moyens appropriés pour accompagner le développement économique et social. Dans cet esprit, la normalisation des dépenses publiques devrait permettre d'aboutir notamment à (i) optimiser l'utilisation des ressources, (ii) rechercher la meilleure adéquation entre le budget et les objectifs de politique économique et sociale, (iii) mettre en place un cadre de référence simplifié et transparent concernant le processus de

discussion/programmation budgétaires, (iv) construire un cadre objectif d'évaluation de l'action publique.

Dans cette perspective, les pouvoirs publics doivent s'assigner des sous-objectifs dont (i) l'amélioration des méthodes de prévision des dépenses publiques, (ii) la mise en place de nouvelles approches de préparation et de négociation budgétaire, (iii) la définition en accord avec les Ministères concernés des différentes normes ainsi que les méthodologies de leur évaluation et de leur actualisation, à (iv) définir les mesures d'ordre organisationnel et réglementaires nécessaires à la mise en place, au suivi et à l'application des normes.

La normalisation est un processus long et complexe. Il nécessite une détermination et une opiniâtreté sans relâche et une volonté sans faille. C'est un processus qui connaît des difficultés en raison notamment des inerties budgétaires ; ce qui n'empêche pas la réalisation d'importants progrès dans ce domaine qui sont d'une grande utilité pour la normalisation des dépenses publiques au Maroc.

Sans être exhaustif, on peut avancer quelques difficultés liées directement aux efforts de normalisation et de l'introduction d'une budgétisation moderne : les réformes et innovations introduites ne concernent qu'une partie assez faible du budget, à savoir la partie allouée aux dépenses de fonctionnement ou d'administration générale ; la décentralisation d'importants pouvoirs budgétaires aux gestionnaires de programmes, suite à ces réformes, a inévitablement altéré le rôle des services centraux du budget et leurs rapports avec les organismes dépensiers ; du fait de l'inertie administrative, plusieurs années sont nécessaires pour que l'administration publique intègre valablement ces réformes ; un peu partout, les réformes budgétaires introduites en matière de normalisation des procédures et des dépenses publiques ont connu bien des déceptions. De cette expérience très riche et variée, plusieurs enseignements peuvent être retenus pour le cas du Maroc : la fixation de cibles budgétaires quantitatives est fondamentale en matière de maîtrise des finances publiques et de rénovation du processus budgétaire ; l'adjonction d'une démarche managériale et communicative à la traditionnelle lettre de cadrage budgétaire de la direction du budget est très importante ; la fixation d'un cadre pluriannuel de gestion budgétaire. La mise en place des mécanismes nécessaires visant à préparer les administrations à assumer plus de responsabilités dans la décision budgétaire.

La gestion intégrée de la dépense

La réforme de la conception du système de gestion intégrée de la dépense actuellement en cours de réalisation s'inscrit dans le cadre des mesures visant notamment : (i) la simplification du circuit de la dépense publique en assurant l'automatisation du suivi des crédits budgétaires par une exploitation optimale des systèmes informatiques des différents intervenants dans le processus de l'exécution de la dépense depuis l'ouverture des crédits jusqu'à leur consommation finale; (ii) l'accélération du traitement des actes liés à la dépense par le raccourcissement des circuits y afférents en vue de permettre une meilleure régulation des émissions du Trésor ; (iii) la simplification des procédures à travers l'élimination des saisies multiples des opérations en adoptant le principe de la saisie unique par l'initiateur de l'opération et la communication des informations aux partenaires concernés.

La mise en oeuvre du système proposé concernera, dans une première phase l'intégration entre les structures des Directions concernées du Ministère de l'Economie et des Finances et par la suite les quatre ordonnateurs pilotes (Equipement, Agriculture, Finances et Santé) avec les directions susvisées. Elle sera étendue progressivement aux autres départements ministériels une fois que le système proposé par le consultant serait opérationnel.

La gestion intégrée du personnel de l'Etat

Le système de gestion intégrée du personnel de l'Etat (GIPE) s'inscrit dans le cadre du processus de modernisation de l'Administration. Il vise une intégration des tâches respectives des intervenants (Direction du Budget, Contrôle des Engagements de Dépenses, Trésorerie Générale du Royaume et ordonnateurs) dans le processus de la gestion du personnel de l'Etat et a pour principaux objectifs : (i) l'unification des concepts relatifs aux données et aux procédures en substituant à des notions abstraites et équivoques des concepts ayant un contenu clair, sans redondance et fondé juridiquement ; (ii) la normalisation des règles de gestion en adoptant pour chaque type de statut les mêmes règles quelle que soit l'administration concernée par l'application de ces règles; (iii) la simplification des procédures et circuits administratifs en vue de réduire les délais de traitement des dossiers des fonctionnaires ; (iv) la cohérence des données communes dans le but d'aboutir à une «fiche identique» chez l'ordonnateur, le Contrôle des Engagements de Dépenses et la Direction de la Rémunération et du Paiement des Pensions.

Les principaux apports du système précité sont : (i) la fiabilité des données, il s'agit du rapprochement des fichiers entre ordonnateurs, Contrôle Général des Engagements de Dépenses et Direction de la Rémunération et du Paiement des Pensions ainsi que le traitement informatisé des actes de gestion qui sont soumis à des contrôles automatiques en vue d'atteindre un degré de fiabilité des données satisfaisant, (ii) l'efficacité et la célérité dans le traitement des actes de gestion : le système GIPE a permis l'introduction de nouvelles formes de traitements qui n'étaient pas possibles dans le cadre du système manuel. Il s'agit des traitements collectifs des actes de gestion ; (iii) le raccourcissement des circuits : un nombre important de tâches effectuées tout au long du circuit des dossiers n'est plus nécessaire et disparaîtra avec le système GIPE. Il s'agit notamment des mises à jour des fichiers manuels, de la saisie de tout genre (arrêtés, bordereaux d'envoi, états statistiques), de la tenue de divers registres qui sont pris en charge par le système qui traite et édite ces documents.

Les principaux domaines d'action en perspective pour la GIPE concernent les axes suivants: (i) la finalisation du système envisagé par une réforme de la procédure de communication des actes de gestion ; (ii) l'actualisation des codifications actuelles notamment en ce qui concerne les diplômes et les indemnités ; (iii) l'assainissement des discordances qui subsistent encore entre ordonnateurs, Contrôle des Engagements de Dépenses et Direction de la Rémunération et du Paiement des Pensions ; (iv) l'amélioration de la communication inter-partenaires par la mise en réseau ; (v) l'intégration de la Caisse Marocaine des Retraites dans le processus GIPE ; (vi) la réalisation d'un progiciel pour les ordonnateurs à faible effectif pour activer leur adhésion au système GIPE.

Pour une meilleure mobilisation des ressources fiscales

Une stratégie de remise à niveau et de modernisation du système fiscal est donc indispensable pour relever les défis auxquels est confrontée la gestion des finances publiques dans un contexte de libéralisation accrue des activités économiques et de mutation profonde de l'environnement politique et social. Cette stratégie devrait être fondée sur des orientations permettant d'élargir la base imposable et accroître la transparence, la simplicité, et la rationalité du système fiscal.

L'élargissement de l'assiette fiscale

L'objectif primordial de la politique fiscale est de générer, avec le moins de distorsions possibles, les recettes nécessaires au financement de l'Etat et à la réalisation des objectifs sociaux et économiques à travers l'exécution des dépenses budgétaires. Or, la multiplication des exonérations et régimes fiscaux dérogatoires constatée ces dernières années est allée à l'encontre de cet objectif, les exonérations ont conduit à une érosion de la base imposable, qui a alourdi la pression fiscale pour un nombre toujours plus réduit de contribuables. Cette érosion est d'autant plus préjudiciable que le secteur informel (y compris l'agriculture qui échappe à toute fiscalité) représente au Maroc, près de 45 % de l'activité totale.

A cet égard, l'efficacité des exonérations en tant qu'instrument de politique économique, notamment pour la promotion de l'investissement est apparue de plus en plus contestable. Les choix des investisseurs étrangers dépendent avant tout de la stabilité sociale et macro-économique du pays et de la qualité de ses infrastructures. En matière de politique fiscale, les investisseurs attendent avant tout un système simple, transparent et stable, et les exonérations n'influencent que marginalement leurs décisions.

En conséquence, la politique fiscale devrait rechercher une plus grande efficacité dans la mobilisation des ressources par un élargissement de l'assiette fiscale. Au-delà des mesures de politique fiscale, améliorer l'efficacité passe par des efforts concomitants visant à moderniser l'administration fiscale, en commençant par le recouvrement. La capacité de contrôle des administrations fiscales serait également renforcée afin d'améliorer les comportements déclaratifs des contribuables. Les amnisties accordées ces dernières années ne peuvent que nuire à l'amélioration de ces comportements en adressant un signal ambigu quant à la volonté du gouvernement de faire appliquer la loi fiscale.

Transparence, simplicité

Au-delà de l'élargissement de l'assiette, qui doit permettre à terme une baisse des taux d'imposition, la simplification et la transparence en matière fiscale doivent être consolidées. La simplification du système fiscal et de ses procédures administratives, notamment les procédures de remboursement et de contentieux doivent permettre une plus grande adhésion des entreprises au système fiscal. Elles conduiraient également à l'administration à renforcer son efficacité, tout en limitant les marges d'interprétation, sources de contentieux, et parfois d'arbitraire. Elles devraient

également permettre de limiter les revendications catégorielles visant à bénéficier de régimes favorables. A cet égard, alors que l'introduction de la TVA, de l'IS et de l'IGR avaient constitué une avancée, la multiplication des taux et des régimes dérogatoires intervenus depuis lors (notamment dans le cas de la TVA), a limité la portée de ces réformes en allant à l'encontre des principes de ces impôts. Cette situation appelle désormais une révision de grande ampleur.

La transparence du système fiscal passe aussi par sa stabilité. La multiplication des ajustements nuit à la visibilité qu'exigent les investisseurs quand ils veulent évaluer le rendement futur de leurs investissements. Aussi, faut-il une plus grande transparence au niveau du processus de préparation de la loi fiscale. Dans cette perspective, l'évaluation du coût budgétaire des différentes propositions de mesures fiscales devrait être conduite systématiquement avant leur examen afin de permettre au législateur et à l'exécutif de connaître l'impact budgétaire de mesures souvent considérées, à tort, comme indolores. D'où la volonté de développer au sein du ministère des finances une meilleure expertise en matière d'évaluation et de promouvoir une large diffusion des évaluations effectuées.

La mise en oeuvre d'une stratégie de modernisation prenant en compte l'ensemble des principaux aspects de la fiscalité devrait être envisagée. Les principaux éléments d'une telle stratégie seraient : (i) la refonte de la législation TVA en appliquant des principes modernes inspirés des meilleures pratiques internationales ; (ii) la simplification accrue et un allègement de l'IS et de l'IGR et, simultanément, une révision majeure de l'ensemble du dispositif d'incitations et des régimes dérogatoires ; (iii) la modernisation de l'administration fiscale, y compris la définition d'un plan d'action permettant d'adapter le dispositif de recouvrement aux impératifs d'une fiscalité moderne, le renforcement des services chargés des grandes entreprises, la réhabilitation du contrôle fiscal, et la mise en oeuvre de procédures nouvelles permettant un traitement rapide (moins d'un mois) des remboursements de TVA aux exportateurs et investisseurs.

Pour une maîtrise des prévisions fiscales et une intégration de la fiscalité dans la stratégie à moyen terme

C'est parce que les impôts sont sensibles à la conjoncture qu'un affinement des méthodes de prévision est fondamental. Le phénomène de sensibilité fiscale n'a pas encore fait l'objet au Maroc d'une étude approfondie. Des méthodes autres que celle de l'élasticité globale peuvent être utilisées. Notamment, celle du calcul des taux marginaux d'imposition qui se ramène en général à la mise en évidence de propensions marginales à imposer (variation marginale de l'impôt/variation marginale du phénomène imposable). Elles sont plus complexes et nécessitent une information statistique plus fine. Bien entendu, comme dans la méthode de l'élasticité, elles peuvent englober une grande diversité d'application selon les notions à retenir pour appréhender le phénomène et la base imposable. Elles dépendent évidemment du degré de sophistication de la méthodologie d'appréhension de la fiscalité.

La forte variabilité de la croissance qui a marqué pendant près d'une décennie l'économie nationale implique à l'évidence une interrogation sur le rôle de la politique fiscale dans la régulation conjoncturelle et plus largement dans le processus de croissance. La connaissance des liaisons entre la fiscalité et la croissance (production) appelle l'élaboration de modèles opératoires de moyen terme.

L'impôt et la fiscalité sont aussi des instruments dont dispose la puissance publique pour induire la réalisation des objectifs de moyen et de long terme qu'elle assigne à l'économie. Il est donc nécessaire de s'interroger sur la place de l'impôt dans la stratégie de croissance surtout à la veille de la réhabilitation de la planification.

Dans l'expérience de la planification marocaine, la place dévolue à la variable impôt dans les perspectives de moyen terme était peu significative. La méthode de projection des recettes fiscales était très grossière puisque basée sur une corrélation entre taux de croissance de l'économie et taux de croissance de l'impôt : on extrapole sur la période planifiée la constatation antérieure avec quelques ajustements. Les outils de projection utilisés sont assez rudimentaires, l'approche traduisait un empirisme simple dans l'appréhension du phénomène fiscal. C'est ce qui fait que l'impôt n'a pas été employé de façon aussi fréquente que diversifiée comme instrument ponctuel de politique économique et sociale à moyen et long terme.

A examiner les tendances des recettes fiscales dans la stratégie de croissance à moyen terme une résultante apparaît clairement : les travaux n'ont pas introduit d'innovations majeures dans la démarche de programmation. Certes, l'usage de l'instrument fiscal à moyen et long terme n'est pas une pratique simple. Le relevé des écarts observés ces dernières années entre les prévisions et les réalisations fiscales témoigne de la complexité d'une démarche prévisionnelle (voir tableau). La

projection de l'impôt sur une moyenne période est une opération aussi délicate que la prévisibilité de son évolution à court terme.

Au delà de ces contraintes informationnelles, la description de la liaison, existant dans le moyen terme, entre impôts et production pose le difficile problème de l'appréciation d'un taux d'imposition moyen. Le choix d'une période de référence est toujours délicat compte tenu de la sensibilité des résultats des entreprises à la conjoncture. La prévision de l'imposition des ménages pose des problèmes de même ordre car les fluctuations du partage du revenu primaire lors des modifications de la conjoncture se traduisent aussi par des fluctuations des revenus salariaux et de l'impôt afférent.

L'établissement de relations explicatives analytiquement et économétriquement fondées tant pour les impôts versés par les ménages que pour ceux payés par les entreprises est essentiel pour la maîtrise de la variable fiscale. Ces impôts sont en effet un des éléments du débat pour le partage salaires-profits, et donc pour la détermination du taux d'investissement, qui est au coeur de la croissance. Par ailleurs, la fiscalité est une des composantes du système financier public qui, lui même intégré au système global de financement de l'économie, participe directement à la réalisation du taux d'investissement projeté.

L'impôt et les cotisations sociales sont une source majeure de création de fonds publics et privés et sont donc partie prenante de ce processus général du financement. Ils expriment aussi les liens fiscalité-entreprise et fiscalité-Etat. Les options de la politique financière sont donc l'expression de choix fondamentaux qui sous-tendent les projets économiques et sociaux. Il est donc fondamental de s'interroger sur les conditions d'emploi et d'efficacité technique des variantes de la politique fiscale, sur le sens à donner à telle politique dans la perspective de la croissance de l'économie dans laquelle elle s'insère.

La formulation méthodologique de ces questions ouvrira la voie à l'appréhension des coûts budgétaires des mesures fiscales, à l'évaluation globale et fonctionnelle des dépenses et des transferts fiscaux, à l'appréciation de la sélectivité des effets de l'avantage fiscal attribué. C'est ainsi que les effets structurels sélectifs attendus de l'action fiscale peuvent être inscrits dans une perspective économique et sociale à moyen et long terme.

Pour renforcer le contrôle parlementaire sur le budget

L'examen de la loi des finances est un temps fort du débat budgétaire. Il déborde naturellement le cadre de travail des commissions et des séances publiques parlementaires pour irradier la presse, les acteurs économiques et sociaux et l'opinion publique. La diffusion d'un ensemble de documents, de rapports et d'annexes assortis au projet de loi est censée expliciter les hypothèses sur lesquelles repose le projet, les objectifs de la politique gouvernementale, ses contraintes et ses choix. Assurément c'est un progrès dans la transparence et la signification des comptes publics. Mais la véritable question est celle de l'utilité réelle de cette masse d'information abondante : est-elle exploitable? Est-elle utilisée de manière opérationnelle?

En fait, sa lisibilité et sa crédibilité sont susceptibles d'être améliorées. Il existe un certain nombre de points sur lesquels on peut progresser. Le premier c'est le problème d'une meilleure prise en compte des engagements et des droits de l'Etat. Nous avons aujourd'hui un système qui ne les mesure qu'imparfaitement, et qui ne mesure pas, ou très mal, le hors bilan de l'Etat, c'est-à-dire les engagements à terme, ceux que l'on ne peut pas comptabiliser au stade budgétaire mais qu'il serait intéressant de connaître pour mesurer les risques et les marges de manœuvre.

Deuxièmement, il est indispensable d'aller plus loin dans le domaine de la comptabilisation patrimoniale. Aujourd'hui on connaît bien le passif de l'Etat, mais pas très bien l'actif: on connaît à peu près l'actif sur les entreprises, mais la valorisation de cet actif est imparfaite. On connaît pratiquement rien de l'actif immobilier. Voilà un sujet qui mériterait d'être traité de manière plus satisfaisante. Troisièmement, il faudrait associer à ces documents comptables des outils de décision : des simulations des mesures fiscales, des études d'impact des projets de loi, des indicateurs de résultats précis et chiffrés assortis aux crédits budgétaires. Enfin, l'éclatement de la gestion publique, soit par la voie de la débudgétisation, soit par la voie de la création d'établissements divers et variés, pose problème au regard de la compréhension réelle des enjeux. Il convient de trouver le moyen de consolider l'Etat.

De quoi s'agit-il en définitive? Il s'agit de combler les lacunes de notre système d'information budgétaire et comptable. Il s'agit de substituer à une logique de prélèvements et de dépenses une logique d'évaluation des résultats. Il s'agit que l'Administration rompe avec la tradition du toujours plus et qu'elle soit rendue sans cesse plus attentive à l'efficacité de son action. Il s'agit de projeter

les données sur la moyenne et longue période et de pas être paralysé par le court terme et l'annualité. Il s'agit que le Parlement joue pleinement son rôle en contrôlant réellement les dépenses publiques, en discutant du fonds des sujets et non de données chiffrées incompréhensibles - et parfois faites pour l'être -, en disposant d'une vision complète et non pas tronquée de la sphère publique pour arrêter les choix et veiller à leur respect. Bref, il s'agit d'améliorer l'efficacité de l'intervention publique et, avec ambition et pragmatisme, de revenir à la source de la légitimité parlementaire, tout en l'adaptant aux données de la société moderne.

Le budget de l'Etat doit retracer "l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat". Qu'en est-il en réalité? Un certain illusionnisme affecte la rédaction de nos comptes publics. Un ensemble d'artifices de présentation permettent d'afficher des situations qui sont beaucoup plus apparentes que réelles. La vigilance du législateur peut en souffrir. Il est possible de mettre en exergue les principales lacunes de présentation de nos comptes. On se bornera à citer les pratiques les plus courantes affectant la clarté des comptes publics.

Notre comptabilité n'appréhende que des flux de trésorerie. Selon la loi organique, une dépense n'est comptabilisée comme telle qu'après visa de l'ordonnance ou du mandat par le comptable assignataire. Ce système autorise donc de multiples artifices puisqu'il suffit de reporter des décaissements pour réduire de manière factice, nos charges. Il n'a donc aucune prise en compte des droits constatés. Cette lacune constitue un obstacle à la prise en compte des opérations non dénouées et à celles des charges futures. En particulier, l'absence de comptabilité en droits constatés ne permet pas d'introduire des provisions pour charges à payer ou des amortissements des investissements ce qui altère également la présentation des comptes publics.

Certains chapitres de crédits font traditionnellement l'objet de sur ou de sous-évaluations manifestes. Les phénomènes de débudgétisation permettent de réduire les charges de l'Etat. La distinction opérée entre opérations de trésorerie et opérations budgétaires permet de réduire artificiellement le solde d'exécution budgétaire. Une catégorie de dépenses échappe, par ce biais, au budget de l'Etat: il s'agit de la prise en charge d'emprunts contractés par des organismes publics. La rubrique des charges communes est une nébuleuse à fonctions multiples. Le recours à la procédure de "prélèvement sur recettes" permet de ne pas inscrire ces charges en dépenses. En matière de ressources les modalités de comptabilisation des recettes de privatisation varient d'une année à l'autre, une partie est rattachée au budget général, l'autre au Fonds Hassan II. La longue liste des comptes spéciaux ne permet pas une consolidation des actions de l'Etat. La procédure des fonds de concours permet enfin, de faire échapper une masse importante de recettes non fiscales à l'autorisation parlementaire et se traduit par une sous-évaluation des recettes.

Le dispositif budgétaire national est insuffisant à bien des égards. D'abord, il ne remplit pas exactement la fonction stratégique qui devrait être la sienne, il ne remplit pas non plus parfaitement la fonction de contrôle de gestion a posteriori, qui présenterait pourtant le plus grand intérêt. En termes de prévision, la discussion budgétaire s'organise aujourd'hui sur des documents extraordinairement détaillés en prévision, dont la manipulation est difficile. Les discussions ministère par ministère sont parfois des exercices de styles, elles permettent certes une présentation sectorielle de la politique ministérielle, mais ne donnent pas lieu à un examen approfondi de la stratégie et mélangent un peu le regard sur le passé et celui sur le futur. Enfin, la discussion reste très marquée par le principe de l'annualité. On ne parvient pas à intégrer convenablement dans cette discussion l'aspect pluriannuel qui devient tout à fait indispensable. En termes de gestion et de contrôle, la situation n'est pas très satisfaisante : la forme de présentation des chapitres des ministères handicape les conditions de gestion des services et a des effets pervers sur la souplesse et l'optimisation des moyens.

Il convient de donner un sens aux différents aspects de la discussion et du contrôle parlementaire. La prévision doit être plus globale, plus stratégique et plus marquée par la pluriannualité, l'exécution devant donner lieu à un véritable contrôle de gestion. S'agissant de la prévision, il conviendrait, d'une part, de réformer la nomenclature budgétaire pour lui donner un caractère plus global en autorisation, et, d'autre part, d'autoriser des passages entre subdivisions plus commodes pour les gestionnaires en fonction des nécessités de leur gestion.

Il conviendrait également de donner plus d'importance à une analyse approfondie en commission plutôt qu'à un débat public souvent assez formel, et de centrer la discussion sur les grandes lignes programmatiques, en y associant des éléments qui sortent du strict budget de l'Etat et qui prennent en compte un certain nombre d'établissements publics et de démembrements dont on ne comprend la logique que lorsqu'on les consolide avec l'activité proprement étatique. En somme, par souci d'accroître l'efficacité de la gestion des finances publiques, priorité doit aller à l'amélioration de la transparence et de la signification des comptes publics, par une transposition à l'Etat de règles qui, le plus souvent, s'appliquent à d'autres collectivités.

Les prérogatives du Parlement en matière financière et budgétaire ne sont pas aussi réduites que ne le laisserait supposer une opinion très répandue. Des pouvoirs dont la portée n'est pas toujours évaluée à sa juste valeur. Un pouvoir d'amendement certes limité, mais réel. Toutefois, l'exercice de ce pouvoir fait apparaître plusieurs types de dysfonctionnements. Le moindre n'est pas l'attention presque exclusive portée, lors des débats budgétaires, au domaine fiscal. Alors que l'examen des dépenses est dépourvu d'intérêt. Dans les interventions des parlementaires, la logique tacite en faveur de l'augmentation de la dépense l'emporte sur l'appréciation de l'efficacité de la dépense. D'autre part, les autorisations parlementaires sont en partie contournées, par voie réglementaire, lors de l'exécution du budget. Enfin, le budget des charges communes constitue un "chapitre réservoir" qui masque l'objet ou le montant des dépenses réelles.

Par ailleurs, le Parlement dispose de prérogatives extrêmement importantes en matière de contrôle de la dépense publique, mais elles sont peu utilisées. Le cadre traditionnel et inefficace des questions orales ou écrites au Gouvernement porte peu sur la gestion de la dépense publique, la possibilité de constitution de commissions d'enquêtes parlementaires est peu utilisée, le travail des commissions souffre de multiples insuffisances, la coopération entre le Parlement et la Cour des comptes reste embryonnaire, les instruments de contrôle, tels que la "loi de règlement", sont complexes et inadaptés. D'autres obstacles - historiques, politiques, culturels - expliquent que le contrôle parlementaire ne soit pas chez nous, un acte régulier, ordinaire et efficient.

Le constat est encore plus prononcé en matière d'évaluation. L'évaluation des politiques publiques n'est pas synonyme de contrôle de la dépense publique. Dans le premier cas, il s'agit d'estimer l'efficacité de ces politiques ; dans le second, il s'agit de vérifier la régularité des opérations effectuées. Ces deux actions sont complémentaires et devraient se renforcer. Il est paradoxal de noter, que si le Parlement est doté de prérogatives importantes en matière de contrôle, il apparaît, en revanche, relativement dépourvu de capacités d'évaluation. Les parlementaires ne disposent pas de rapports d'impact, permettant d'évaluer a priori les effets administratifs, juridiques, sociaux, économiques et budgétaires des mesures envisagées. Le Parlement n'effectue aucune simulation des projets de mesures fiscale ou autres qui lui sont soumis. Il n'est pas saisi des rapports de contrôle réalisés par les corps d'inspection sur la gestion des ministères et des établissements publics.

Pour exercer sa fonction de législateur, le Parlement dispose d'une masse d'informations abondante, voire surabondante. Des progrès ont été récemment accomplis pour améliorer la lisibilité de nos finances publiques. Le Parlement reçoit, parallèlement au dépôt du projet de loi de finances, une série de documents d'origine gouvernementale, destinés à éclairer la représentation nationale sur les choix de l'exécutif. La véritable question est celle de l'utilité réelle de ces documents : sont-ils exploitables et exploitées ou constituent-ils un alibi commode de l'exécutif pour faire prévaloir ses choix. Le Parlement dispose-t-il d'une vision globale et stratégique des finances de l'Etat ? Beaucoup d'élus évoquent, à juste titre, le manque de lisibilité des informations transmises au Parlement. Nos comptes publics peuvent souffrir d'un manque de crédibilité, phénomène imputable à l'aléa inhérent aux prévisions économiques ou aux lacunes des informations sur le Patrimoine de l'Etat ou aux artifices de présentation des comptes.

Dans la plupart des pays démocratiques, des dispositifs d'évaluation des politiques publiques ont été mis en place au sein des institutions parlementaires. Elles traduisent l'ambition du pouvoir législatif de se doter de moyens d'expertise autonomes vis-à-vis du Gouvernement et d'entreprendre ses propres travaux d'évaluation. Prendre exemple sur les expériences étrangères et les adapter à notre contexte ne peut qu'améliorer l'exercice du pouvoir législatif. La représentation nationale a joué un rôle appréciable dans le processus des réformes économiques et sociales. Il lui appartient aussi de les rendre rapidement effectives. Le moment n'est-il pas venu d'impulser des changements opérationnels dans la sphère propre du Parlement, dans son organisation et ses méthodes de travail, pour donner une orientation plus efficace à sa fonction de contrôle et d'évaluation des dépenses publiques et de l'effectivité des lois.

CHAPITRE V : LE SYSTEME DE GOUVERNANCE *

Le système de gouvernance au Maroc n'a cessé d'être une préoccupation constante des pouvoirs publics depuis que l'important rapport de la Banque Mondiale a souligné, en 1995, les défaillances économiques et financières de l'administration ainsi que ses déficits organisationnels. Ce rapport a fait l'objet d'un commentaire très remarqué de la part du Souverain défunt. Ouvrant la première session législative en novembre 1995, Hassan II annonçait ainsi aux parlementaires: « J'ai lu ces rapports et trouvé douloureuse leur éloquence et pénibles leurs chiffres. Les comparaisons qui y figurent empêcheront tout être consciencieux de trouver le sommeil ». Ainsi présentée, la gestion du secteur public apparaît comme un obstacle majeur au développement du pays. Caractérisée par l'éparpillement des centres de décision, une confusion des responsabilités, une centralisation excessive, la multiplication des contrôles et des réflexes de formalisme administratif, elle empêche le Maroc de sortir d'une période de faible croissance tendancielle.

En fait, c'est tout le système de gouvernance qui est remis en cause. Insuffisamment préparé, prétendant réagir à un nombre croissant de situations particulières urgentes, ce système donne l'impression d'être mal conçu pour percevoir les signes annonciateurs des besoins et des problèmes, pour répondre aux exigences de clarté et d'efficacité qui devraient constituer ses caractéristiques fondamentales. Il correspond à une conception dépassée, fondée sur la stabilité économique plus que sur le dynamisme et le mouvement qui caractérisent le monde actuel dans lequel le pays, qui voudrait s'intégrer et progresser, devrait se mouvoir.

Une pléthore de réformes ont été entreprises depuis une dizaine d'années qui, toutes, vont dans la direction adéquate, preuve que les autorités marocaines ont pris conscience de la nécessité d'une modernisation profonde, en particulier, de la sphère publique. Il reste que la société marocaine n'a pas « répondu » significativement à cet élan réformiste. Les termes les plus fréquemment utilisés par les commentateurs nationaux pour caractériser cette situation sont : « manque de vitalité sociale », « immobilisme », « sentiment d'impuissance et espoirs déçus », « absence de projets » etc. Manifestement, nous sommes là face à des rigidités profondes de comportements ancrés dans d'anciennes pratiques que, ni la modification des orientations du pilotage, ni les textes législatifs et réglementaires, ne parviennent à faire évoluer. Cet aspect comportemental est difficile à modifier car il s'appuie sur des failles du système légal, voire sur des stratégies de résistance de l'administration, et, en tout cas, sur des difficultés profondes, donc culturelles, de la société civile à suivre le pas de la modernité.

Dans les précédents chapitres sectoriels, de nombreux éléments ont été soulevés qui peuvent nourrir une discussion sur des points précis concernant la gouvernance. Le présent chapitre examinera plus en amont la question du système de gouvernance d'ensemble et du cadre constitutionnel dans lequel il s'inscrit.

1. LA GOUVERNANCE AU MAROC : ETAT DES LIEUX

1.1. La gouvernance, une notion nécessairement englobante au Maroc

Les définitions de la gouvernance sont nombreuses et diversifiées. Cependant, elles partent toutes d'une même interrogation : comment se doter des institutions, des lois, des règles qui canalisent les intérêts en jeu, qui légitiment les décisions des pouvoirs publics et qui assurent la qualité et l'efficacité de la croissance ? *Ainsi formulée, cette interrogation conduit à considérer la bonne gouvernance comme un système où la vie en société est assurée par des usages, des institutions et des règles équitables et applicables à tous, où les pratiques économiques et sociales s'attachent à répondre aux besoins et aux aspirations des citoyens et où les populations sont à même de demander des comptes aux décideurs.* En ce sens, la bonne gouvernance englobe aussi bien la gestion des ressources que le respect des droits de l'homme et les libertés publiques.

Elle se manifeste aussi par une capacité à laisser le corps social s'approprier une partie du pouvoir politique par le biais de canaux de participation diversifiés. C'est un fait largement établi aujourd'hui, que, lorsque les citoyens ont accès à des sources d'informations indépendantes, à des moyens significatifs de participation politique et sont légalement à l'abri de l'arbitraire et des abus de pouvoir, ils peuvent devenir une force politique susceptible d'améliorer l'efficacité de l'action publique.

* Sur la base des contributions des Professeurs Driss Ben Ali et Mohamed Ghermaoui, Université Mohammed V.

La bonne gouvernance consiste encore en la mise en place de *courroies de transmissions entre pouvoir central, pouvoirs décentralisés et acteurs sociaux* de manière à négocier les changements, à promouvoir des accords, à éviter les impasses et les conflits, et à faciliter l'applicabilité des décisions.

Ces considérations ont conduit les pouvoirs publics à engager des réformes en vue de mettre en place les conditions d'un système de gouvernance moderne et efficace. Des efforts ont été entrepris, au cours des années 90, en vue de passer d'un modèle de gouvernance défailant incarné par une administration tentaculaire, à un système plus performant reposant sur un processus de transfert du pouvoir au profit du corps social. Les réformes engagées pendant la décennie précédente, représentées par la constitution de 1993 et celle de 1996, consacrent cette transition. Depuis cette date, des progrès assez substantiels ont été réalisés, mais il reste beaucoup de chemin à parcourir. C'est ce que le Roi Mohammed VI a exprimé dans un message aux participants du quatrième forum global sur « la réinvention du rôle de l'Etat » organisé à Marrakech le 13 décembre 2002.

« La gouvernance contemporaine n'est pas concevable en effet sans démocratie, le progrès économique et social sans participation, le développement sans liberté et sans respect des droits de l'homme (...). Dans notre pays, (...) nous avons, avec conscience et détermination, entamé le redéploiement de l'Etat, renforcé la démocratie, promu la décentralisation, engagé la libéralisation de l'économie, privilégié les approches participatives, libéré les initiatives associatives, encouragé les partenariats publics-privés et public-société civile. Beaucoup de chemin est encore à faire pour épuiser les gisements d'opportunités politiques, démocratiques, économiques et sociales qu'offrent ces nouvelles formes de gouvernance ».

1.2. Une décennie de bouleversements

On a souvent présenté le Maroc comme un pays installé dans son passé. Cette opinion oubliée, cependant, qu'il est aussi engagé dans un difficile processus de modernisation. Il vit actuellement une phase de mutation historique devant le conduire vers la modernité. Les deux dernières décennies ont constitué une période des plus marquantes pour les réformes au Maroc. L'ajustement structurel, la libéralisation économique et la privatisation, la décentralisation interne et l'ouverture externe, le début de l'Etat de droit, les réformes constitutionnelles de 1993 et 1996, l'arrivée au gouvernement des principaux partis politiques sont autant de tournants significatifs par rapport à une situation antérieure caractérisée par l'immobilisme.

Dans ce contexte, des brèches se sont ouvertes et ont permis à de nouveaux acteurs de se faire entendre. Un secteur privé dynamique et une société civile de plus en plus présente sur le terrain revendiquent leur place en tant qu'acteurs de la vie sociale, contribuant ainsi par leur action à fournir les informations nécessaires à la prise de décision. Le jeu des ambitions, limité aux élites traditionnelles se déployant dans un espace politique contrôlé par l'Etat, est en passe de sortir du champ clos où il était contenu depuis plus de trois décennies. En même temps, on assiste à une redéfinition générale des enjeux.

L'élite politique marocaine connaît de grandes mutations dont la plus déterminante est la démographie. Un exemple : en 1960 le nombre des candidats aux élections municipales et communales était de 47 000 se battant pour 10 200 sièges pour une population de 11 626 000 personnes dont 4 172 000 électeurs. En 1997, ils sont plus de 102 179 candidats en lutte pour 24 353 sièges représentant 28 millions d'habitants dont 12 790 631 électeurs.

On peut sans trop trahir le déroulement du cours de l'histoire politique et, en attendant un travail plus fouillé, avancer l'hypothèse d'une histoire des itinéraires des élites politiques qui s'est déroulée en trois temps. Le temps des notables citadins et ruraux, les uns issus du mouvement national, les autres devant leur position à leur statut social. Le temps des élites loyales dépolitisées, puisées essentiellement dans une administration en pleine expansion. Le temps d'ouverture et de fragmentation de l'élite avec l'entrée massive des technocrates.

Ceux-ci ont été figés dans un schéma d'action conflictuel autour du pouvoir pendant les décennies 60 et 70, sans grande relation avec la réalité économique. Depuis le milieu des années 90, les événements ont pris une autre tournure. Les demandes émanant de la classe politique et de la société civile ont forcé leur chemin dans le débat. Par ailleurs, les changements économiques internes (depuis la mise en application du Programme d'Ajustement Structurel) et externes (la mondialisation) imposent aux dirigeants d'affronter de nouveaux enjeux : libéralisation en profondeur de l'économie et une plus grande ouverture à l'extérieur.

« Le but poursuivi à travers les réformes que nous entreprenons est le bien-être de nos fidèles sujets. La consolidation du tissu social à défaut duquel le Maroc perdrait sa spécificité en tant que nation vivant en communion et dans une parfaite cohésion. La création à nos côtés d'un Conseil Consultatif chargé du suivi du dialogue social, reflète clairement la priorité que nous accordons à l'entente et à l'entraide entre les forces de production, en l'occurrence le capital et les travailleurs. Nous saisissons cette occasion pour saluer l'esprit de responsabilité dont font preuve le patronat et les organisations des travailleurs dans leur quête de solutions amiables aux problèmes qui surgissent » (Hassan II, discours du trône 03/03/96).

Cette situation implique la mise en œuvre d'un processus de réformes qui *touche à la fois, des institutions socio-économiques et le pacte politique*. On assiste alors à une évolution caractérisée par la mise en œuvre « d'accords » ou de « pactes » de diverses natures aux destinées variables et qui convergent tous vers un même but : la modernisation des institutions.

C'est dans cet élan réformiste et de détente entre les différents acteurs de la vie sociale qu'a été signé le Gentleman's agreement (juillet 1996) entre la Confédération Générale des Entreprises du Maroc (C.G.E.M.) et le Ministère de l'Intérieur, les accords de « dialogue social » paraphés le 1^{er} août 1996 (et réactualisés en avril 2000) par le Ministre de l'Intérieur, la CGEM, la Confédération démocratique du travail et l'Union Générale des travailleurs marocains. C'est dans cette ambiance générale aussi que la constitution de septembre 1996 a été approuvée par la majorité des partis et du corps électoral. Consacrant ce mouvement, les élections de mars 1998 ont permis l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement de l'alternance.

Au total, depuis le milieu de la décennie 90, le débat politique général va s'inscrire dans un cadre consensuel dominé par une question fondamentale : comment gouverner ? Quel type d'institutions mettre en place pour répondre aux attentes des citoyens, percevoir les signes annonciateurs des besoins et des problèmes, pour arbitrer les intérêts en présence et pour mettre en œuvre et appliquer le cadre légal en place ?

1.3. Des critères de gouvernance qui placent le Maroc d'aujourd'hui sensiblement au-dessus de l'ensemble des pays en développement

A partir de la base de données élaborée par le World Bank Institute, on peut se faire une idée de la situation actuelle et de l'évolution récente de la gouvernance au Maroc vis-à-vis des autres pays de la région et des pays en développement.

Cette base¹ est composée de six indicateurs destinés à évaluer la qualité de la gouvernance dans un pays, relativement à ce que l'on peut observer dans les autres. Les six indicateurs sont construits à partir d'une compilation statistique d'un grand nombre de réponses à des enquêtes sur la qualité de la gouvernance menées par diverses organisations auprès des entreprises, des citoyens et des experts. Les six indicateurs couvrent les champs suivants :

√ *Voice and Accountability* : c'est le reflet de la transparence en général et du fonctionnement démocratique des administrations et institutions publiques, notamment dans la prise en compte de la voix des citoyens et dans l'existence de médias indépendants.

√ *Political Stability* : c'est l'évaluation de la stabilité politique mais également sociale, qui prend en compte, en outre, la violence et la criminalité intérieure.

√ *Governement effectiveness* : c'est un indicateur de l'efficacité de la sphère publique. Il prend aussi en compte l'aspect qualitatif des administrations et des services publics, le niveau de compétence des fonctionnaires, ou encore l'indépendance des administrations vis-à-vis de la pression politique et la crédibilité des annonces des gouvernements.

√ *Regulatory quality* : par rapport au précédent, cet indicateur est plus focalisé sur les politiques mises en œuvre. Il inclut l'incidence de mesures peu favorables à l'économie de marché comme le contrôle des prix ou une supervision bancaire inadéquate, ainsi que la perception des obstacles découlant de réglementations excessives dans des domaines comme les échanges internationaux ou l'environnement dont bénéficie le secteur privé.

1 La base couvre 199 pays et 4 périodes (1996, 1998, 2000, 2002). Source: D. Kaufmann, A. Kraay, and M. Mastruzzi 2003: Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002. Cf. <http://www.worldbank.org>

√ *Rule of Law* : c'est une mesure du degré d'application des textes décidés, de leur mise en œuvre effective. L'indicateur prend également en compte les aspects de respect et protection de la propriété, d'indépendance de la justice, etc.

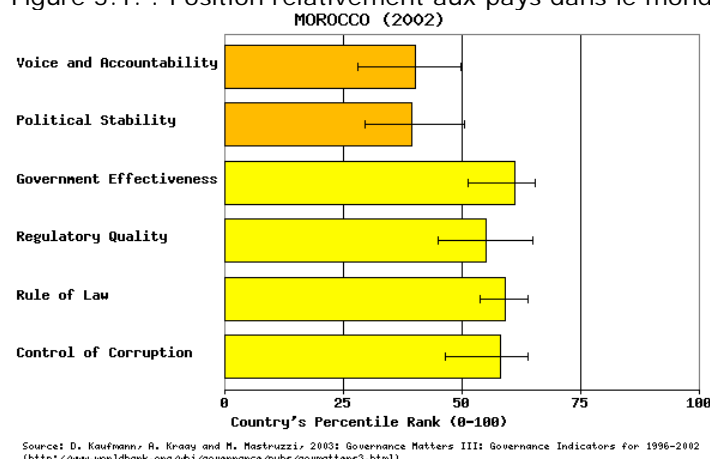
√ *Control of Corruption*.

Dans ce qui suit, les indicateurs sont présentés sur une échelle variant de 0 à 100. *Plus la valeur est grande, meilleure est la situation du point de vue de l'indicateur considéré*, puisque la valeur représente le pourcentage de pays faisant moins bien que le pays étudié dans ce domaine. Pour situer l'échelle de valeur, il convient de se souvenir que les pays industrialisés de l'OCDE atteignent en moyenne 90 dans chaque indicateur (*ce qui signifie qu'ils font en moyenne mieux que 90% des autres pays*).

Or, comme on va le voir dans les graphiques et tableaux ci-dessous, il apparaît suivant cette méthode (développée par l'Institut de la Méditerranée à partir de la méthode multicritères « électre ») que le niveau général de la gouvernance au Maroc est dans la bonne moyenne des pays en développement. *Le Maroc fait ainsi mieux que la moitié des économies dans le monde en termes d'efficacité du gouvernement et des administrations, d'application des textes, de contrôle de la corruption et de qualité de la régulation*. Comparé aux autres pays de la région, le Maroc figure pour ces quatre indicateurs dans le quatuor de tête, devancé par Israël mais avec des résultats très proches de la Jordanie et de Tunisie. Cette position relative positive dans ces quatre thèmes se confirme également si l'on compare le Maroc avec la moyenne des pays est-européens. *Le Maroc affiche même une meilleure performance en termes d'efficacité du gouvernement (61,3 contre 57,7), de mise en application des textes (59,3 contre 56,5) et de lutte contre la corruption (58,2 contre 54,7), tandis qu'il est devancé sur la qualité de la régulation (55,2 contre 63,2)*.

Les réelles faiblesses du Maroc, qu'il partage avec les autres pays de la région, se situent au niveau de la transparence-pratiques démocratiques et de la stabilité politique. Ces deux indicateurs placent le Maroc en deuxième position dans la région, mais loin derrière les pays de l'Europe de l'Est (respectivement 40,4 et 39,5 contre 65,0 et 60,5). Il est clair ici que l'ancrage externe dont ont bénéficié les pays de l'Est du fait de la perspective d'adhésion à l'UE, leur a fait entreprendre à marche forcée des réformes sur le premier plan et a rassuré les opérateurs sur le second.

Figure 5.1. : Position relativement aux pays dans le monde

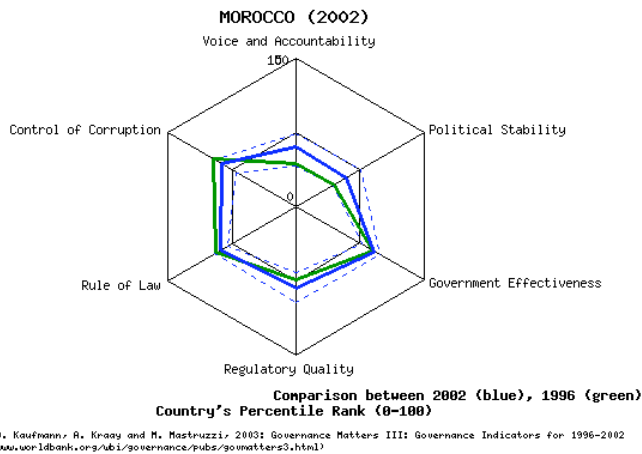


Cette position, au total positive pour un pays en développement, apparaît décalée avec le sentiment général, plus négatif, qui semble prévaloir au Maroc. Deux points peuvent expliquer ce décalage :

√ la position est bonne relativement aux pays en développement ou aux pays de l'Est, mais encore très en retrait, naturellement, des pays de l'Union à 15. Ainsi, la proximité avec l'Union et les relations économiques et humaines denses qui lient le Maroc à cet ensemble font ressentir aux marocains l'écart avec davantage d'acuité ;

√ comme le montre le graphique ci-dessous, l'évolution relative depuis 1996 sur ces 6 indicateurs est assez faible, c'est-à-dire de l'ordre de ce qu'elle a été pour les autres pays en développement, ce que la société marocaine juge insuffisant et en décalage avec les discours.

Figure 5.2. : L'évolution du Maroc depuis le milieu des années 90

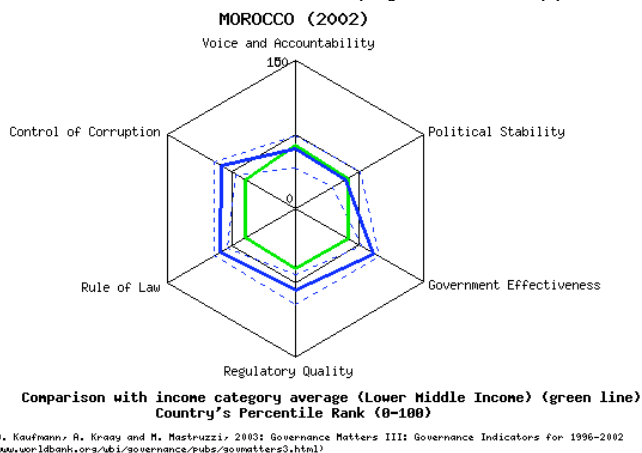


En comparant la situation relative du Maroc en 1996 à sa situation relative en 2002, on observe en effet que :

- ✓ l'évolution est *positive et notable en termes de transparence et pratiques démocratiques, de stabilité politique* et, dans une moindre mesure, de qualité de la régulation économique.
- ✓ Les progrès sont moindres en revanche dans *l'efficacité du gouvernement et des administrations*.
- ✓ La situation s'est *dégradée en termes d'application des textes et surtout en termes de lutte anti-corruption*. Il est important de noter ici qu'il s'agit d'un recul relativement aux autres pays, ce qui signifie qu'on ne doit pas conclure que la corruption s'est développée ou que la force de la loi recule au Maroc, mais que le Maroc a réalisé moins de progrès en ces domaines que la majorité des autres pays.

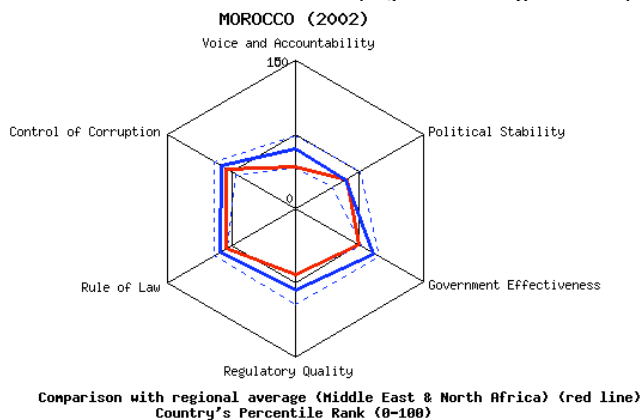
On doit également remarquer, comme le confirme le graphique suivant, que les évolutions relativement négatives et faiblement positives concernent les domaines où le Maroc se montre relativement plus performant que les pays en développement en général, tandis que les progrès importants ont été réalisés dans les domaines où le Maroc était plus en retard.

Figure 5.3. : Position vis-à-vis des pays en développement



Si l'on compare en effet la position du Maroc par rapport aux pays de niveau de richesse équivalent (Lower Middle Income dans la classification Banque Mondiale), la situation, comme l'évolution notée précédemment, apparaît positive. *Le Maroc surpasse la moyenne des pays de niveau équivalent dans 4 des 6 indicateurs, et notamment en termes de lutte contre la corruption et d'application des textes, là où l'évolution pendant la période 1996-2002 a été la moins positive*. Ce qui prouve que les efforts faits dans ces domaines ont donné des résultats tangibles bien qu'encore insuffisants sur des questions sur lesquelles buttent les pays de ce niveau de développement.

Figure 5.4. : Position vis-à-vis des pays de la région Afrique du Nord–Moyen Orient



Enfin, au sein de la région Afrique du Nord–Moyen Orient, *on peut constater que la position relative du Maroc est au dessus de la moyenne, dans la totalité des indicateurs, et plus particulièrement en termes de transparence et démocratie, d'efficacité des administrations et de qualité de la régulation.*

Par rapport aux Partenaires Méditerranéens (Israël inclus), le Maroc est toujours dans le quatuor de tête et se situe en général dans une position très similaire de celle de la Tunisie et de la Jordanie.

Une telle analyse renforce le caractère paradoxal de l'analyse de la gouvernance au Maroc. Elle apparaît donc à la fois d'un niveau moyen vis-à-vis des pays développés, mais sensiblement supérieur au niveau moyen des pays en développement. Cependant, elle est perçue à l'extérieur et surtout à l'intérieur comme largement insuffisante.

Cette situation s'explique par le contexte particulier du Maroc, marqué par des discours qui, tout en plaçant la gouvernance au centre des préoccupations publiques, sont contredits par un immobilisme de fait ou ressenti, au nom du maintien de l'équilibre d'une société socialement fragile.

2. UNE PROFONDE EVOLUTION POLITIQUE, MAIS UNE REMISE EN CAUSE DIFFICILE D'UN SYSTEME DE GOUVERNANCE FORTEMENT CENTRALISE

Aujourd'hui, le Maroc se trouve dans une période transitoire dans laquelle deux logiques se font concurrence : la logique traditionnelle qui puise ses racines dans l'organisation étatique héritée du passé et qui s'exprime à travers une administration puissante qui a beaucoup à promettre et beaucoup à donner ; et une logique plus moderne dont les fondements se trouvent dans la séparation des pouvoirs, la transparence et le respect des lois. Cette dualité marque la situation actuelle du système politique et la marche de l'Etat, au point que le système de gouvernance, comme les structures politiques, nécessitent en permanence une double lecture.

C'est dire que la problématique de la gouvernance est au carrefour de l'ensemble des réformes à conduire pour faire évoluer le pays et, qu'au delà des aspects techniques qui ont été évoqués dans les chapitres précédents, elle dépend largement de l'évolution du cadre institutionnel et politique.

Le système politique marocain est en pleine recomposition. Au cours des années 90, il s'est engagé dans un processus de réformes visant à asseoir l'ordre politique sur des bases plus consensuelles et plus adaptées à la situation. Ce processus a été entamé aux alentours de 1993, s'est accéléré à partir de 1996 avec la réforme constitutionnelle et a pris corps avec l'avènement du gouvernement de l'alternance. Si bien, qu'entre 1996 et 1998, c'est l'ensemble du paysage représentatif (formel et symbolique) du Maroc qui a été remodelé.

2.1. Une monarchie constitutionnelle avec un pouvoir gouvernemental non accompli

Le 13 septembre 1996, la Constitution est approuvée par référendum (99,5%). La Constitution de septembre 1996 a confirmé la nature du régime : monarchie constitutionnelle où le roi règne et gouverne. Outre les prérogatives ordinaires du chef de l'Etat (déjà très étendues), le pouvoir exécutif est, en effet, exercé par le Roi et le gouvernement. Le Souverain nomme par Dahir les Walis, les gouverneurs et les hauts responsables de l'administration (directeurs et secrétaires généraux). Dans la pratique le pouvoir du Roi s'étend à la nomination de ce qu'on appelle les ministres de souveraineté (justice, intérieur, affaires étrangères, affaires religieuses).

Le gouvernement propose et fait exécuter les lois avec l'aide de l'administration. Il est responsable devant le Roi et les deux chambres des Représentants et des Conseillers. Le Premier Ministre peut engager la responsabilité du gouvernement devant les deux chambres à propos d'un texte ou d'une déclaration de politique générale. Dans le second cas, le gouvernement est acculé à la démission collective si les chambres lui refusent leur confiance.

En principe, le Premier Ministre est choisi parmi la majorité ou la coalition majoritaire. Toutefois, le Roi peut estimer que les élections n'ont pas permis de trancher et, dans ce cas, peut nommer le Premier Ministre en dehors des partis. C'est ce qui s'est passé à la suite des élections de septembre 2002.

ARTICLE 62.

Le Premier Ministre a l'initiative des lois. Aucun projet de loi ne peut être déposé par ses soins sur le bureau de l'une des deux Chambres avant qu'il n'en ait été délibéré en Conseil des ministres.

ARTICLE 63.

Le Premier Ministre exerce le pouvoir réglementaire. Les actes réglementaires du Premier Ministre sont contresignés par les ministres chargés de leur exécution.

ARTICLE 64.

Le Premier Ministre peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres.

ARTICLE 65.

Le Premier Ministre assume la responsabilité de la coordination des activités ministérielles.

Dans un pays où le Roi règne et gouverne, le rôle du Premier Ministre comme chef de la majorité gouvernementale est délicat. Outre le fait qu'une telle situation crée un problème de cohérence au sommet de la pyramide de l'Etat, elle réduit fortement le rôle du gouvernement et fait du Premier Ministre un exécutant de la volonté royale plutôt qu'un chef de la majorité.

Cette situation est un facteur qui peut entraver les initiatives. Le fait que le Premier Ministre ait une faible emprise sur les ministres de souveraineté, sur le secrétaire général du gouvernement, les Walis et les Gouverneurs, limite sa fonction d'impulsion-animation de l'équipe gouvernementale qui devrait être sa fonction première. L'équipe gouvernementale se trouve cantonnée dans des fonctions de coordination et d'arbitrage entre les départements ministériels.

Par ailleurs, même quand la Constitution l'investit d'une responsabilité, il ne l'exerce pas ou a du mal à l'exercer. C'est le cas, notamment, de ses relations avec les collectivités locales où l'on se trouve en présence d'une situation ambiguë : l'autorité est entre les mains du ministère de souveraineté, mais la responsabilité incombe au gouvernement. Or, le texte sur la déconcentration qui doit préciser les pouvoirs respectifs du gouvernement et des régions et établir le droit de regard du gouvernement sur l'action des préfectures n'arrive pas à voir le jour.

Enfin, la mise en place d'organismes économiques et sociaux en dehors de l'autorité gouvernementale (Fonds Hassan II et Fonds Mohamed V) accroît cette soumission au pouvoir royal.

Les conséquences sur le fonctionnement du gouvernement et sur son rendement sont sensibles. Non seulement il n'arrive pas à se saisir pleinement de ses prérogatives et à les exprimer, mais il se voit privé des instruments qui lui permettent de faire aboutir certaines décisions. Sa composition (7 partis, 42 membres du gouvernement) ne facilite ni la cohésion ni la coordination, et l'oblige à fonctionner par compromis voire par consensus. Aussi, le rendement ne peut être que modeste.

2.2. L'affirmation du bicaméralisme, de la régionalisation et de la liberté d'entreprendre

Sur le plan juridique et institutionnel, cette cinquième Constitution depuis l'indépendance du Maroc introduit deux changements principaux : l'accélération de la régionalisation et le bicaméralisme. La régionalisation avait été esquissée dans la Constitution de 1992, les régions étant instituées en collectivités locales (seize nouvelles régions voient le jour).

Les principaux épisodes de l'évolution politique (Khattibi, 1998)

✓ 22 octobre 1993 : Le Souverain reçoit les leaders de l'opposition et leur propose l'alternance.

✓ 11 novembre 1993 : Le Souverain nomme un nouveau gouvernement présidé par Mohammed Karim Lamrani.

✓ 7 juin 1994 : Le Souverain nomme Abdellatif Filali au poste de Premier Ministre, Ministre des Affaires Etrangères et de la Coopération.

✓ 9 juillet 1994 : Discours royal annonçant une amnistie au profit des détenus politiques et des exilés.

✓ 14 octobre 1994 : Le Souverain propose à l'opposition de former un gouvernement de minorité auquel il garantit une stabilité de 3 années au moins.

✓ 11 janvier 1995 : Communiqué du Cabinet royal dans lequel on apprend que le Souverain a décidé le report de l'alternance, en raison d'un désaccord sur le maintien de Driss Basri au poste de Ministre d'Etat chargé de l'Intérieur.

✓ 11 février 1995 : Abdellatif Filali est reconduit au poste de Premier Ministre, Ministre des Affaires Etrangères et de la Coopération.

✓ 1 août 1996 : Signature de la Déclaration commune entre le gouvernement, les représentants des centrales syndicales et la Confédération générale des entreprises du Maroc.

✓ 20 août 1996 : Le Souverain annonce une révision constitutionnelle.

✓ 13 septembre 1996 : Une nouvelle Constitution révisée, instaurant un parlement bicaméral, est approuvée par référendum.

✓ 28 février 1997 : Signature de la déclaration commune entre les partis et le gouvernement.

✓ 13 juin 1997 : Elections communales

✓ 25 juillet 1997 : Elections des chambres professionnelles

✓ 13 août 1997 : Le souverain nomme Abdellatif Filali au poste de Premier Ministre, Ministre des Affaires Etrangères et de la Coopération.

✓ 3 octobre 1997 : Elections des représentants des salariés

✓ 24 octobre 1997 : Elections des représentants aux conseils régionaux.

✓ 14 novembre 1997 : Elections législatives des membres de la Chambre des Représentants

✓ 5 décembre 1997 : Elections législatives des membres de la Chambre des Conseillers.

✓ 14 mars 1998 : Le Souverain nomme Abderrahmane Youssoufi au poste de Premier Ministre. Ce premier gouvernement d'alternance est formé par la coalition des partis de la Koutla et d'autres : RNI, MNP, FFD et PSD.

✓ 17 avril 1998 : Le nouveau Premier Ministre présente la Déclaration générale du gouvernement devant la Chambre des Représentants.

Le bicaméralisme s'incarne dans une Chambre des représentants entièrement élue au suffrage universel direct et une Chambre des Conseillers élue au suffrage indirect par les collèges de grands électeurs. Néanmoins, les deux chambres créées par la nouvelle Constitution disposent de compétences assez semblables. Toutes les lois doivent être votées ou amendées en termes identiques par les deux chambres. Elles disposent du pouvoir de contrôle, elles désignent des commissions d'enquête, peuvent poser des questions orales au gouvernement. Mais, en cas de désaccord, le dernier mot revient aux Représentants élus au suffrage universel direct. La deuxième chambre semble avoir été plus une duplication de la première. Elle n'a donc pas accru l'efficacité de l'activité parlementaire.

Dans le domaine économique, la Constitution de 1996 consacre la « *liberté d'entreprendre* » comme *principe constitutionnel*. L'article 15 affirme que « le droit de propriété et la liberté d'entreprendre demeurent garantis ». La planification (indicatrice) est réintroduite. La Cour des Comptes et les Cours des Comptes régionales deviennent constitutionnelles.

D'un point de vue pratique, la Constitution de 1996 constitue l'adoption et la *normalisation d'un cadre libéral* où l'Etat serait de plus en plus une instance d'animation des rouages économiques. A ce propos, il importe de souligner que le régime politique a pu ainsi se donner une légitimité supplémentaire à travers la manière de gouverner. Celle-ci s'articule autour de deux éléments :

✓ l'acceptation par les institutions communes d'une recherche permanente de compromis entre les intérêts collectifs (parfois antagonistes), et la traduction de ce compromis en règles nouvelles de vie collective. C'est ce qu'a exprimé le Roi Hassan II dans son discours (du 16 mai 1995) à travers la formule « embarqués sur une même galère, il n'est guère permis aux uns et aux autres de s'affronter »².

✓ L'égalité de traitement de l'ensemble des administrés dans l'application de la loi. « La nécessité de doter le Maroc d'un Etat de Droit où la loi est au-dessus de tous et inspire confiance à tous, un Etat qui garantit les libertés et se démarque de toutes pratiques ou législations contraires aux Droits de l'Homme »³.

En définitive, l'Etat marocain a fait preuve d'efficacité dans la gestion et la régulation de la réforme. Il a procédé à des ajustements législatifs et politiques de manière à éviter les menaces qui risquent d'ébranler les fondements de sa légitimité. Il a même su renouveler et adapter les conditions de son maintien et de sa pérennité en négociant les changements, en définissant des accords et en évitant les impasses et les conflits. Du point de vue de la gouvernance, il a fait montre de compétences à gérer socialement et économiquement une situation de déséquilibre manifeste en initiant une série de réformes de type libéral dans un esprit de continuité.

3. DU TEXTE A LA PRATIQUE : UNE MISE EN ŒUVRE DIFFICILE ET UNE CENTRALISATION PERSISTANTE

Cependant, on ne saurait trop insister sur la fragilité de ces réformes tant elles paraissent plus octroyées qu'acquises. Le fonctionnement de l'Etat montre bien que cette modernisation n'est parfois que « de façade » et ne se traduit pas, sur le terrain, par une efficacité de l'action publique. Le gouvernement de l'alternance l'a appris à ses dépens.

En effet, gouverner c'est choisir en fonction d'une vision ou d'un programme, en s'appuyant sur des équipes qui facilitent la prise de décision et permettent de déléguer. Dans cette optique, peut-on dire que le gouvernement marocain et son Premier Ministre disposent du pouvoir effectif de gouverner ? En dehors de la fragilité du pouvoir gouvernemental évoquée ci-dessus, des limitations supplémentaires viennent du rôle et des pratiques de l'administration comme bras armé du système de gouvernance.

3.1. Une administration pléthorique et résistante au changement

Quand les pouvoirs publics ont décidé de revoir le système de gouvernance, ils se sont rapidement trouvés face à la grande question de l'administration, une administration très puissante, centralisée et prodigieusement active, qui influe de nombreuses manières, non seulement sur la conduite générale des affaires, mais aussi sur le sort des collectivités et sur la vie des hommes : on la voit sans cesse aider, empêcher, permettre.

L'administration est fortement présente sur le terrain économique. Sa participation au PIB est évaluée à 27% alors que ce taux ne dépasse pas 16% dans les pays du même niveau. La gestion des effectifs a un coût élevé : le pays consacre plus de 12% de son PIB à la masse salariale des fonctionnaires (contre 6 à 7% pour l'Egypte, la Turquie et la Malaisie). Ce n'est pourtant pas le nombre global des fonctionnaires qui est en cause : la proportion est relativement réduite vis-à-vis

2 SM Le Roi Hassan II a appelé à l'élaboration d'un véritable partenariat entre salariés et employeurs et à dépasser la traditionnelle lutte patrons-salariés. Appel Royal à la solidarité avec le monde rural "Discours et interviews de Sa Majesté Le Roi, mars 1995.

3 Lettre Royale du 3 Mars 1996.

de son niveau dans des économies similaires : au Maroc, les fonctionnaires représentent 2,3 % de la population, contre 2,6 % en Turquie, 3,7 % en Tunisie, 4,2 % en Algérie et 6,2 % en Egypte.

« Dans un pays où la notion du Makhzen demeure profondément vécue et communément répandue, le fait que le gouverneur représente Sa Majesté le Roi, symbole de l'unité nationale et protecteur des droits et des libertés des citoyens, place l'agent d'autorité au dessus des clivages, procure, sinon l'estime, du moins un respect raisonnable, lui permettant de mieux réaliser son intervention. Les administrés n'hésitent pas à se confier à lui pour résoudre leurs problèmes d'ordre individuel ou collectif, sachant pertinemment que ces décisions sont normalement marquées par l'impartialité et la légalité » (Basri, 1987).

Tableau 5.1. : Effectif global du personnel civil de l'Etat

Personnel civil des administrations publiques	537 166 (79%)
Personnel des collectivités locales	142 472 (21%)
Total	679 638

Tableau 5.2. : Effectif du personnel civil des administrations publiques

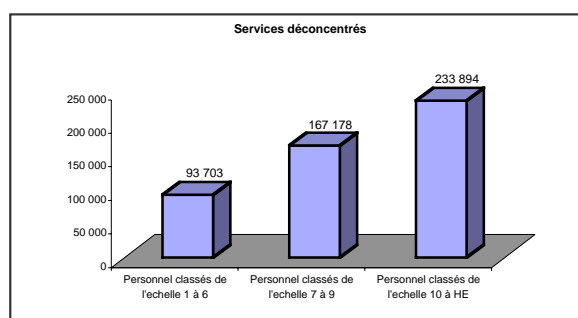
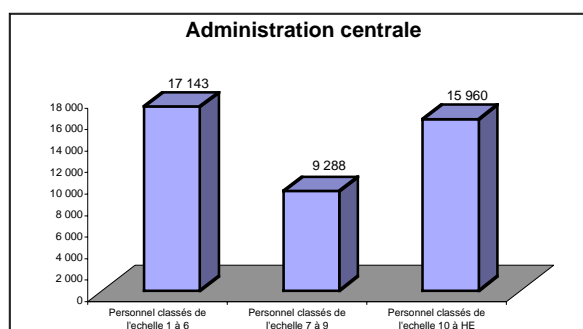
Total du Personnel civil des administrations publiques	537 166
dont :	
Personnel féminin	168 133
Personnel Masculin	369 033
dont :	
Services Centraux	42 391
Services Déconcentrés	494 775
dont*	
Services Centraux	38 215
Services Déconcentrés	161 007
dont :	
Personnel d'exécution	110 846
Cadres de maîtrise	176 466
Cadres supérieurs	249 854

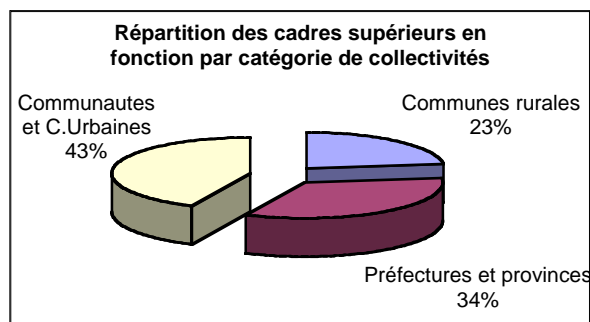
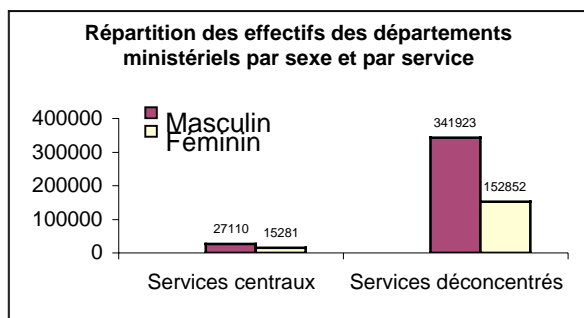
* hors l'effectif du personnel des secteurs de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la recherche scientifique.

Tableau 5.3. : Encadrement dans les administrations publiques

	Services Centraux	Services Déconcentrés
Cadres	15 960	233 894
Non Cadres	26 431	260 881
Total	42 391	494 775

Source : enquête effectuée par le ministère de la modernisation des secteurs publics auprès des départements ministériels au titre de l'année 2001/2002.





Certes, l'administration marocaine a *engagé quelques réformes* (réforme des services des douanes, et de gestion des marchés publics) et des expériences innovantes ont été menées dans de nombreux domaines : une stratégie de mise en œuvre du pacte de bonne gestion est élaborée par le département ministériel chargé de la réforme administrative, différents secteurs administratifs se sont effectivement employés à décliner, au niveau de leurs propres services, les principes et règles énoncés dans le pacte de bonne gestion.

Malgré ces avancées, l'action de l'administration marocaine fait l'objet de plusieurs critiques de la part des usagers comme de la société civile : centralisation excessive des compétences et des moyens, gestion routinière, procédures budgétaires et financières paralysantes, absence de proximité, agissements contraires à l'éthique, etc.

Par ailleurs, *cette administration est inadaptée aux missions de développement*. La structure privilégie des profils d'exécution plutôt que de gestion et d'analyse. Les missions sont peu précises et les comportements peu transparents. La rigidité des réglementations et un système de rémunération opaque ont freiné le redéploiement du personnel.

A cela s'ajoute la corruption, mal endémique et profond qui a résisté à plusieurs remèdes. Déjà le 4 août 1971, au lendemain de la tentative du coup d'Etat, le souverain défunt dans un discours télévisé dénonça le « délit de corruption ou l'abus de pouvoir perpétré sous l'égide de personnes détentrices d'une parcelle du pouvoir ». En 1996, une campagne d'assainissement lancée en grande pompe a donné lieu à plusieurs arrestations. En 2002, une autre campagne moins spectaculaire, mais tout aussi importante a abouti à l'incarcération de certaines personnes de la Banque Populaire, du Crédit Immobilier et Hôtelier.

De nombreuses analyses menées sur ce sujet, montrent que le pays est gangrené par ce mal (Transparency International, 2002). Les experts *estiment que la corruption* représente 4,46% du chiffre d'affaires des petites entreprises, et 2,96% des grandes. 15% des entreprises se voient obligées de recourir à la corruption pour accélérer les formalités douanières ; une enquête portant sur 166 établissements a indiqué que 43 entreprises s'estiment soumises à la corruption. Enfin, ces études relèvent que l'administration est jugée responsable des problèmes que connaissent les entreprises dans plus de 29,5% des cas. Cela conduit 35% des petites et moyennes entreprises à se montrer pessimistes.

Dans son classement 2002 des pays à partir d'un indice de perception de la corruption, Transparency international a ainsi placé le Maroc à la 54^{ème} place sur 102 avec un score de 3,7, derrière la Tunisie 4,8, la Jordanie 4,7 mais avant l'Egypte 3,4 (la Tunisie est à la 39^{ème} place, la Jordanie à la 41^{ème} et l'Egypte à la 62^{ème}).

Selon le rapport mondial sur la corruption 2003, 87% des personnes interrogées lors de l'enquête considèrent la corruption comme l'un des problèmes les plus graves du pays, et 94% des sociétés ont estimé que la corruption constitue un obstacle majeur au développement du secteur privé. Le même rapport précise que 80% des familles et 93% des entreprises voient dans l'absence de sanctions la principale raison de la persistance de la corruption.

La lutte contre la corruption se heurte, en effet, à de très fortes résistances : « c'est une hydre sans cesse évoquée, jamais éradiquée ». Toutefois, force est de constater que la corruption est aujourd'hui devenue visible et qu'il est possible d'en parler, ce qui constitue déjà un progrès dans ce domaine.

3.2. La justice : une amélioration quantitative, mais un secteur qui peine à démontrer son indépendance et à jouer un rôle dans la sphère économique

Pratiques complexes, écarts importants entre les textes et leur application, manque de transparence dans les procédures et imprévisibilité dans les règlements de litiges, tels sont les principaux qualificatifs attribués à la justice marocaine. Ainsi, le système judiciaire n'apparaît pas adapté aux exigences du développement économique et aux attentes des investisseurs (formation insuffisante des juges en droit commercial, maritime, bancaire, etc. ; absence de publication de la jurisprudence ; manque de personnel de secrétariat ; pauvreté de l'équipement matériel, etc.). Mais, en fait, c'est surtout l'indépendance de cette dernière, pourtant garantie par la constitution⁴, qui est mise en cause.

Le Ministère de la Justice reconnaît lui-même cette situation. Dans son document sur la réforme de la Justice⁵, il est écrit au début du premier chapitre : « Il convient de ne pas perdre de vue qu'à travers son histoire, et malgré les dispositions claires de toutes nos constitutions, notre justice n'a pas toujours été indépendante et que la culture de l'indépendance n'a pas pu imprégner l'ensemble du corps judiciaire et encore moins l'ensemble du corps social. Notre justice a à subir des pressions de provenances diverses et bon nombre de magistrats n'ont pas voulu, ou pas su, ou pas pu y résister ».

Pourtant, le Maroc a, sur ce plan également, entrepris une importante mise à niveau. Ainsi s'est ouvert un chantier législatif à partir du discours Royal du 16 mai 1995. L'ossature du nouvel environnement juridique allait s'organiser autour de trois lois essentielles adoptées au cours de l'année 1996 : la loi sur les investissements, la loi sur les sociétés anonymes, le code du travail (qui a été adopté en juillet 2003). Il s'est agi de renforcer le fondement libéral de son économie, en portant les efforts sur deux aspects essentiels : les droits de l'homme et l'Etat de droit économique.

Ce deuxième aspect renvoie à l'articulation entre le droit et l'économie : il fait référence à la capacité des institutions à créer un environnement favorable à l'initiative privée, à faire respecter les règles du jeu et à organiser l'équilibre entre les différents groupes sociaux. L'objectif est de mettre en place une justice qui puisse garantir la propriété et la liberté qui lui sont attachées, mais aussi, qui assure la transparence et l'efficacité du système économique, c'est-à-dire un appareil législatif et judiciaire aligné sur les standards internationaux. Il répond à la nécessité de se mettre au diapason de l'économie mondiale, compte tenu, en particulier, des perspectives qu'offre le partenariat européen.

Dans le même temps, le secteur financier a connu, comme on l'a vu dans le chapitre que lui consacre ce rapport, d'importantes réformes. Après la maîtrise du déficit budgétaire prônée en 1991, l'encadrement du crédit a été levé, tandis qu'en 1992 la convertibilité courante du Dirham était assurée. En 1993, deux lois réorganisent le système financier : la loi bancaire et la loi sur la bourse. L'élaboration d'un projet de code d'arbitrage est lancée dans le circuit législatif dès le début 2003.

Dans les faits, trois textes effectivement votés en 1996 ont eu des effets sur la restructuration de l'économie et le monde des affaires : la loi sur les sociétés anonymes⁶, la loi instituant les tribunaux de commerce et le nouveau code du commerce.

En même temps, les efforts destinés à améliorer l'efficacité du système judiciaire en général semblent porter quelques fruits et les résultats sont jugés satisfaisants par le ministère de la Justice. Celui-ci avance deux chiffres pour montrer les progrès réalisés depuis la mise en œuvre de la réforme :

✓ le premier, concerne les jugements qui ont été exécutés entre janvier 1999 et décembre 2001. Sur un total de 1 167 126 jugements à exécuter, 944 714 l'ont été effectivement, soit une proportion de 81%.

✓ Le second a trait aux tribunaux de commerce. Là encore, les résultats semblent encourageants : sur 37 174 affaires enregistrées dans ces juridictions durant le seul premier semestre 2002, 35 263 ont été jugées, soit 94,85%.

4 « L'autorité judiciaire est indépendante du pouvoir législatif et exécutif » (titre 7 article 80).

5 Bilan des réalisations (1999-2002).

6 Suivie, le 7 janvier 1997, par une loi no.5.96 sur les sociétés autres qu'anonymes notamment les SARL, entreprises de moyenne importance, ou à caractère familial.

Tableau 5.4. : Statistiques relatives à l'exécution des jugements

	1999		2000		2001	
	Total des jugements à exécuter	Jugements exécutés	Total des jugements à exécuter	Jugements exécutés	Total des jugements à exécuter	Jugements exécutés
Contres les particuliers	275 906	115 121	335 159	335 111	303 000	285 555
Contre les sociétés d'assurance en état de liquidation	50 815	32 065	1 408	6 505	1 013	8 063
Contre les autres sociétés d'assurance	78 026	62 538	55 050	45 878	57 593	43 948
Contre les administrations et les établissements publics	5 973	652	2 116	7 437	1 067	1 641
Total	410 720	210 376	393 733	394 931	362 673	339 407

Tableau 5.5. : Nombre et répartition des Magistrats en 2002

Nombre de Magistrats	Magistrats du siège	Magistrats du Parquet	Hommes	Femmes	Pourcentage des femmes	Attachés de justice
2952	2270	682	2436	516	17,47	257

Tableau 5.6. : Evolution du nombre des affaires enregistrées et du nombre d'habitants par Magistrat

Année	1994	1996	1997	1999	2000	2001
Nombre de Magistrats	2 165	2 327	2 692	2 741	2 770	2 734
Affaires enregistrées	1 323 321	1 676 421	1 743 967	2 107 343	2 034 360	2 169 813
Nombre d'habitants	26 074	26 848	27 310	28 238	28 729	29 218
Nombre d'Habitant par magistrat	12 034	11 538	10 145	10 302	10 371	10 686

Source : la réforme de la justice, bilan des réalisations (1997/2001), Ministère de la Justice.

Une autre illustration des progrès du point de vue quantitatif provient du Conseil Supérieur de la Magistrature : « Même si le principe de la tenue des deux sessions par an prévu par règlement intérieur (article 1) n'a pas encore pu être respecté, le rythme de travail du Conseil a connu une nette amélioration. Ainsi, durant la période allant d'avril 1998 à mars 2002, le Conseil Supérieur de la Magistrature a tenu quatre sessions, alors que durant les dix années précédentes (1988-1999), il n'en a tenu que six » (Ministère de la Justice, 2002, pp.22-23).

Pour autant, ce sentiment de satisfaction n'est pas partagé par l'ensemble de la population. Concernant, par exemple, les lois à destination des entreprises, une partie significative des hommes d'affaires se montre réservée. La polémique provoquée par le vote de la loi sur les sociétés anonymes est révélatrice de ce point de vue. Présentée sous un jour libéral, puisqu'il s'agit de respect du droit et d'allègement des contraintes pesant sur l'entreprise, elle est au contraire ressentie, à plusieurs égards, comme une réaffirmation de la prééminence du politique et, par certains aspects, comme une réorganisation des prérogatives d'arbitre de la part d'un Etat.

La « Cours Spéciale de Justice » entretient également ce sentiment de prédominance de l'exécutif sur le judiciaire. Créée pour lutter contre la corruption, elle agit comme une « juridiction d'exception qui contribue au maintien du règne de l'impunité et prive les justiciables de leurs droits à un procès juste et équitable ». Au cours de près de 40 ans d'existence, elle a été saisie de 400 affaires, soit moins d'une affaire par mois, alors que les seuls scandales révélés par la presse et les dossiers d'inspections se comptent par milliers. Plus encore, la plupart des poursuites se font souvent à l'encontre de simples salariés comme le révèlent les scandales des cantines, de la CNCA, de la CNSS et du CIH.

Il en résulte que les progrès réalisés effectivement sont *perçus comme très en deçà de ce que requiert la situation*, notamment par les hommes d'affaires qui, à la veille de l'application de l'accord d'association avec l'Europe, jugent que le cadre actuel n'est pas en accord avec la stratégie destinée à transformer le Maroc en un pays d'accueil pour les investissements étrangers. Ils craignent sur ce plan, que tout retard se paie cher, puisque les concurrents sont nombreux et souvent décidés à aller vite (la Tunisie, la Jordanie et la Turquie).

3.3. Un processus de décentralisation qui, faute de moyens, tient plutôt de la déconcentration

Consacrée par la Constitution de 1992 qui a érigé la région au rang de collectivité locale, la décentralisation apparaît comme un choix social et politique de haute importance. L'article 3 de la Constitution de 1996 réaffirme le rôle des collectivités locales dans l'organisation et la représentation des citoyens. Cette décentralisation a progressé au fil des révisions constitutionnelles. S'insinuant dans la première Charte Communale de 1960, elle s'est imposée dans la Charte de 1976, pour finalement figurer en tant que telle dans la loi de la région de 1997. En somme, le Maroc a opté pour une décentralisation progressive donnant naissance par touches successives à un édifice à trois étages, affirmé par l'article 100 qui définit les collectivités en termes de communes, provinces et régions. Ces collectivités élisent des assemblées pour gérer démocratiquement leurs affaires dans des conditions déterminées par la loi.

Après quelques années de fonctionnement, la question se pose d'évaluer dans quelle mesure les entités décentralisées arrivent à satisfaire les besoins individuels et collectifs des populations, compte tenu des compétences légales et des moyens budgétaires mis à leur disposition.

On peut observer, d'abord, que l'évaluation de l'expérience de la décentralisation se heurte à deux limites :

✓ *une limite d'ordre organisationnelle* : l'évaluation ne concerne que les municipalités et les communes rurales étant donné que les assemblées provinciales et préfectorales ne disposent pas des instruments d'exécution. Quant aux régions, les textes de mise en application de la loi sur l'autonomie régionale ont fait l'objet d'une publication récemment (fin 2001) ;

✓ *une limite d'ordre méthodologique* : « la problématique de la performance des collectivités locales ne peut être appréciée que de manière générale en se basant sur la démarche d'analyse dite réputationnelle, c'est à dire sur les impressions qui se dégagent du sentiment général qu'éprouvent et parfois expriment tous ceux qui, de près ou de loin, ont eu à s'intéresser à la manière dont les collectivités de base sont gérés au Royaume » (Ziani, 2002).

En dépit de toute l'impulsion donnée à la décentralisation, les pouvoirs communaux qui ont été dotés des dispositifs juridiques nécessaires et d'attributions élargies, doivent faire face à une administration toujours centralisée. Il est encore nécessaire d'avoir l'approbation préalable des instances centrales de tutelle pour une liste de 14 matières principales qui régissent les domaines financiers et budgétaires ainsi que pour d'autres activités, comme les biens du domaine communal, les baux supérieurs à 10 ans, le changement d'affectation de bâtiments communaux, la dénomination des places et des voies publiques, l'établissement, la suppression ou le changement d'emplacement ou de date, etc.

De fait, *l'existence d'un système de gouvernance locale moderne, dynamique, diversifié et globalement autonome* n'a pas suffi à atténuer la tendance centralisatrice de l'administration marocaine. Il n'a pas non plus aidé à l'adaptation des structures administratives centrales, ni à l'adoption de méthodes modernes non bureaucratiques pour traiter les demandes sociales et répondre aux attentes des citoyens. *N'ayant pas d'outil d'exécution*, les collectivités locales se trouvent dans l'incapacité de peser sur le devenir de leur région. Dans le monde rural, les problèmes de la gestion du développement, notamment, sont exacerbés par la faiblesse de l'encadrement administratif. Le manque de pouvoir de décision, d'encadrement technique et de ressources financières ne permettent à la Commune rurale que d'effectuer un minimum des services obligatoires.

Le dispositif des services extérieurs des ministères *tend à renforcer la logique sectorielle* au détriment de la logique territoriale et la *démarche hiérarchique*, selon la conception verticale de la prise de décision par le haut, au détriment de la démarche participative. « Il en résulte un système de cloisonnement qui ne permet pas de concevoir et de mettre en œuvre des projets de développement intégrés dont le renforcement d'actions coordonnées et interministérielles est une nécessité absolue ».

Tableau 5.7. : Ressources des collectivités locales (en millions de Dh)

Année	1995	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01
Recettes ordinaires	7 406	13 661	10 076	10 532	11 578	18 827
Taxes locales	3 016	48 866	3 388	3 016	3 970	5 756
Taxes urbaines	259	539	337	436	435	640
Impôt des patentes	1 129	1 644	1 134	1 194	1 141	1 644
Part de la TVA	3002	6 612	5 217	5 030	5 780	10 402

Part de la TVA équilibrée jusqu'en 1995 ; depuis 1996/97 il convient d'ajouter la TVA équipement.

Par ailleurs, comme on l'a noté, *la décentralisation n'a pas trouvé les ressources fiscales nécessaires à son application*. Bien que l'Etat ait déployé des efforts pour doter les collectivités locales de ressources fiscales consistantes (réformes de 1989) et pour assurer une certaine équité territoriale dans la répartition du produit des impôts locaux (système de répartition de la part de la TVA, etc.), il semble que cette fiscalité soit loin de répondre aux exigences de rentabilité et d'équité.

Au total, la décentralisation n'a pas vaincu tous les obstacles que pose la dure réalité d'un environnement qui souffre de plusieurs insuffisances : déficit en termes de structures institutionnelles chargées de la concertation et de la coordination, insuffisance des canaux de transmission de l'information, etc. Bien qu'un système de gestion locale soit mis en place depuis quelques années, ce processus n'a, dans l'ensemble, pas atténué la tendance centralisatrice de l'administration.

Les réformes proposées ces dernières années s'inscrivent dans le « *nouveau concept de l'autorité* », tel qu'il a été formulé par le Roi. Selon la nouvelle philosophie, les gestionnaires du fait local voient leur champ d'action élargi à l'action sociale et à la protection de l'environnement. Une telle mission implique normalement un contact direct avec les habitants et doit favoriser l'émergence d'un nouvel esprit de partenariat avec la société civile. C'est par la relance de la décentralisation, avec le « lot des mesures prises dans la foulée de la lettre royale du 9 janvier 2002, adressée au Premier Ministre (au sujet de la gestion déconcentrée de l'investissement) que la décentralisation prend un nouvel élan » (Ziani, 2002). Il est important, en effet, de remarquer que les récentes mesures gouvernementales profitent directement aux collectivités locales puisque des pans entiers du pouvoir de tutelle exercé jusqu'ici par l'administration centrale viennent de faire l'objet de déconcentrations.

Gestion déconcentrée de l'investissement : extraits de la lettre royale adressée au Premier Ministre le 9 janvier 2002.

✓ La promotion de l'investissement (doit concerner) notamment, les projets des petites et moyennes entreprises, de l'artisanat, du tourisme, de l'habitat, des secteurs industriels et agro-industriels et miniers qui sont créateurs d'emplois et de richesse.

✓ L'intérêt (est grand) de créer un guichet unique au niveau de chaque région (...) et de fixer un délai raisonnable et rapproché (...) pour statuer sur les dossiers des projets d'investissement .

✓ Les procédures légales ou réglementaires doivent être allégées et leur mise en œuvre doit s'effectuer au plus près des investisseurs.

✓ Le cadre régional constitue la dimension territoriale et administrative la plus opportune pour résoudre les problèmes liés aux procédures d'investissement. Cette démarche s'inscrit dans la cohérence de notre conception renouvelée du concept d'autorité au service de la promotion de l'investissement, outil privilégié de la croissance.

✓ (il faut envisager) La création, sous la responsabilité des Walis, des centres régionaux d'investissement ayant deux fonctions essentielles : l'aide à la création d'entreprises et l'aide aux investissements, et donc composés de deux guichets.

✓ Le guichet d'aide à la création d'entreprise pourra disposer d'annexes au niveau provincial, préfectoral ou communal selon les besoins et les moyens.

✓ Le centre régional d'investissement, placé sous l'autorité du Wali, constitue l'administration territoriale interlocutrice privilégiée pour les investisseurs.

✓ Les commissions nationales, dont l'avis est requis pour certaines opérations foncières, sont transférées au niveau régional, notamment la commission chargée de l'étude de la déclaration de vocation non agricole des terrains et celle relative à la protection des zones du littoral et zones sensibles.

✓ (est nécessaire) La refonte des représentations régionales des administrations centrales visant l'économie des structures et leur rapprochement pour plus de synergie et de cohérence.

Par ailleurs, les collectivités locales doivent :

✓ devenir un acteur majeur du processus de développement économique et social durable du territoire et il convient de les doter des instruments juridiques et financiers nécessaires pour leur permettre de remplir cette mission d'une manière plus efficace.

√ (il faut) Enrichir le projet de loi relatif à la charte communale par les dispositions de nature à donner aux collectivités locales une responsabilité réelle dans la conception et la réalisation des programmes de développement économiques de la collectivité. Il conviendra, par ailleurs, d'étudier une révision de la fiscalité des collectivités locales afin de la simplifier et de la rendre plus productive. Pour suivre l'effort de modernisation de l'administration de la justice et réviser les procédures de règlement amiable des différends entre les commerçants afin de leur permettre de recourir plus souvent à l'arbitrage.

3.4. La réforme du système de contrôle

Une des caractéristiques du système de contrôle au Maroc est qu'il *s'attache plus à la sauvegarde des deniers publics qu'à la performance et à la transparence*. En conséquence, on se trouve, comme on l'a vu précédemment, en présence d'une pluralité de corps (Inspection Générale des Ministères, Contrôle financier de l'Etat, contrôle fiscal, etc.) qui vérifient, sous des modalités diverses, le respect des règles administratives de gestion, notamment financières (Filali Meknassi, 2003). La plupart des activités de contrôle s'intéressent à la régularité des dépenses et se focalisent sur les procédures, laissant de côté la matérialité des actes qui les occasionnent et la performance de la gestion. La généralisation du contrôle financier a priori conforte particulièrement cette tendance.

Dès lors, l'évaluation des politiques publiques n'a pas encore trouvé une place reconnue dans le paysage administratif. A vrai dire, elle n'est pas totalement absente puisque la Constitution a retenu comme attribution première de la Cour des Comptes⁷, le contrôle supérieur de l'exécution des lois de finance. La Cour des Comptes est chargée également de s'assurer de la régularité des opérations des recettes et des dépenses des organismes soumis à son contrôle en vertu de la loi, d'apprécier la gestion des organismes soumis à son contrôle, d'assister le Parlement et le gouvernement dans les domaines relevant de sa compétence. Des prérogatives similaires sont reconnues aux Cours Régionales des Comptes en ce qui concerne les collectivités locales et leurs groupements. Le législateur s'est donc montré soucieux d'établir l'harmonisation entre le contrôle de régularité et de gestion dans l'ensemble du dispositif du contrôle supérieur de l'Etat. Ce souci s'exprime aussi par d'autres moyens, notamment la coopération avec l'IGM (Inspections Générales des Ministères).

Cour des Comptes : Institution Supérieure de Contrôle des Finances Publiques au Maroc

La Cour des Comptes contrôle la gestion des pouvoirs publics énumérés par la loi 12.79 « en vue d'apprécier la qualité et de formuler éventuellement des suggestions sur les moyens susceptibles d'en améliorer les méthodes et d'en accroître l'efficacité et le rendement » (article 1 de la loi). Il ne s'agit donc pas d'un simple contrôle de régularité formelle, comme cela se fait par les autres types de contrôle qui englobent tous les aspects de la gestion. A ce titre, la Cour apprécie la réalisation des objectifs assignés, les moyens utilisés, les coûts des biens et services produits, les résultats financiers, la régularité et la sincérité des comptabilités, ainsi que la matérialité des opérations comptables.

La Cour a commencé à être sollicitée en 1994, d'abord par le Ministre des Finances, puis par le Premier Ministre et dernièrement par le Ministre d'Etat à l'Intérieur. Près de 150 responsables et agents appartenant, pour la plupart, aux Collectivités locales, mais aussi aux services de l'Etat et à la compagnie aérienne Royal Air Maroc, font actuellement l'objet des investigations des conseillers rapporteurs de la Cour, dans le cadre des compétences de celle-ci en matière de discipline budgétaire et financière.

Cependant, le système de contrôle au Maroc est largement influencé par la rationalité juridique qui consiste à s'assurer de la régularité des procédures afin d'identifier les responsables des dysfonctionnements. L'essentiel des efforts est orienté vers la traque de la fraude et du détournement. Cela entraîne un formalisme excessif qui n'est pas toujours synonyme d'efficacité et de transparence.

En réalité, le nouvel arsenal législatif et juridique qui vient d'être mis en place n'est encore qu'une construction théorique et normative et demande à être mis à l'épreuve des faits. Car, à l'heure actuelle, il semble que l'on rencontre toujours les mêmes problèmes : faible marge d'indépendance des organes de contrôle, retard de plusieurs années dans le contrôle de l'exécution de la loi de

⁷ La Constitution du Royaume telle qu'adoptée par le referendum du 13 septembre 1996, a réservé son titre X à la Cour des Comptes et consacre celle-ci comme une véritable Institution Supérieure de Contrôle des finances publiques.

finances (1999), insuffisance quantitative et qualitative des ressources humaines. D'autres lacunes de la loi et de nombreuses pratiques du pouvoir participent à ce sentiment. On peut citer, à titre indicatif, l'absence de contrôle stratégique des instances de décision, le mode de désignation et de fonctionnement des conseils d'administration des entreprises publiques, le choix des hauts cadres (dont certains sont convaincus d'incompétence ou de malversation), etc., bref autant d'indicateurs qui expriment l'altération des règles de base de la gestion des politiques publiques ou de la chose publique et le maintien de la culture de l'irresponsabilité et du clientélisme.

4. L'ÉMERGENCE DE NOUVEAUX ACTEURS EN QUÊTE D'AFFIRMATION

4.1. Le secteur privé

L'une des données fondamentales des années 90 est *l'émergence des entrepreneurs marocains comme groupe d'intérêt autonome investissant l'espace public*. Acteurs importants, ils ont surgi en tant que personnages centraux de l'activité économique, il y a quelques années seulement. Vivant à l'ombre de l'Etat (marocanisation), ils n'étaient pas en mesure de se faire reconnaître socialement, au point que certains observateurs n'ont pas hésité à conclure qu'une des raisons du maintien du Maroc dans le sous-développement était l'absence d'esprit d'entreprise.

Depuis le début des années 90, ils sont sortis de leur discrétion pour occuper une place de choix dans le paysage social et accéder au statut d'acteurs publics. C'est à la faveur du retrait relatif de l'Etat de la vie économique et des mesures de libéralisation qui ont été prises à la fin des années 80 que l'acteur collectif « entrepreneur » s'est construit.

Les entrepreneurs marocains ont des itinéraires variés. Ils ont entamé leur ascension sur la base d'une expérience professionnelle ou d'un capital accumulé dans le commerce ou le foncier, de la valorisation d'un capital symbolique rattaché à une famille puissante, d'une fonction administrative et politique ou d'une formation de haut niveau. La négociation d'un statut social indépendant par les membres de cette nouvelle catégorie sociale aux valeurs fondamentalement individualistes, ne s'est pas faite sans heurt avec les normes dominantes qui accordent la prééminence à la communauté et au groupe. *C'est pour cette raison que le comportement des entrepreneurs marocains est un mélange de modernité et de tradition*. S'ils sont toujours à la conquête d'une légitimité aux contours encore mal définis, ils ont déjà réussi à faire entendre leur voix notamment à travers les chambres de commerce et d'industrie et surtout de la Confédération Générale des Entrepreneurs Marocains (C.G.E.M.). La nouvelle orientation libérale de l'économie marocaine et de ses institutions est de nature à leur offrir un cadre favorable pour faire prévaloir leurs intérêts et participer activement à la gestion des affaires du pays.

Ainsi, la présence des entrepreneurs dans l'espace public les conduit à participer aux instances de décision et d'élaboration des politiques publiques. Cette intervention des entrepreneurs prend le plus souvent des formes institutionnelles, notamment par la présence de la CGEM dans les négociations sociales ou de la représentation du patronat au sein de la chambre des conseillers.

La CGEM semble être née en 1995 avec l'arrivée d'une nouvelle équipe à sa tête. Formellement, cette seconde naissance est entérinée lorsque, la Confédération change de nom (mais pas de sigle) lors de l'Assemblée générale extraordinaire du 28 juin 1995 : de « Confédération Générale Economique du Maroc » elle devient « Confédération Générale des Entreprises du Maroc » (pp. 303-304).

Le comportement des entrepreneurs marocains est toutefois empreint d'ambiguïté. Tout en se proclamant de l'économie de marché et de l'application neutre des règles du jeu, ils restent attachés à certaines pratiques clientélistes. De ce fait, leur action d'hommes d'affaires libéraux autonomes reste fortement influencée par les logiques d'antan. Cette dichotomie donne l'image d'un secteur privé capable à la fois d'incarner la compétence et l'allégeance (Makhzen). De plus, l'ambivalence des entrepreneurs se répercute parfois négativement sur leur action. On le voit bien dans la mise à niveau que le Maroc doit entreprendre pour être au rendez-vous de 2010 (accord de libre-échange avec l'Europe). La C.G.E.M., comme le reste des entrepreneurs, a du mal à relever le défi.

Au total, l'émergence d'un secteur privé organisé et disposant d'une autonomie relative vis-à-vis de l'Etat, facilite l'avènement puis le maintien du pacte social, canalise les revendications et les mécontentements. Mais, il ne favorise pas nécessairement l'application de certaines décisions, tant ils semblent eux aussi avoir du mal à se défaire des comportements traditionnels.

4.2. Les partis politiques

Le Maroc est une monarchie constitutionnelle qui *reconnait le multipartisme et l'encourage*. Il en fait un principe fondamental du système. La constitution de 1996 dans son article 3 a consacré la nécessité des partis et leur a fixé certaines fonctions tout en interdisant la formule du parti unique.

Les partis politiques marocains appartiennent à trois catégories : les partis partenaires de l'Etat (PI, USFP, etc.), les partis auxiliaires de l'Etat (créés par l'administration à l'occasion des élections) et les partis marginaux (ceux qui ne sont pas souvent représentés au Parlement). Sur le plan idéologique, on peut les répartir en trois catégories : ceux issus du mouvement national (le parti de l'Istiqlal, USFP), ceux issus du mouvement de la gauche socialiste marxiste (PPS et les petits partis de gauche), ceux qui se proclament du libéralisme et enfin les partis d'obédience religieuse⁸.

Le rôle des partis n'est pas négligeable. *Leur adhésion au projet de réforme de l'Etat et leur contribution active à sa réussite ont aidé le Maroc à créer un cadre institutionnel consensuel et à éviter certains heurts politiques* (la succession de Mohamed VI au trône s'est faite sans difficultés). Mais ce processus n'a fonctionné que parce qu'il est resté polarisé autour du pouvoir central et dirigé par le souverain. C'est le primat *de l'un sur le multiple*⁹ qui a ouvert la voie à l'entente, car, de manière générale, la classe politique et les partis politiques sont sortis profondément affaiblis de trois décennies de marginalisation. Leur mise à l'écart du pouvoir pendant cette période ne leur a pas permis de s'enraciner de manière profonde dans la société locale et notamment rurale. Il est certain que cette situation a eu des répercussions négatives sur leur participation à la gestion des affaires politiques et sur leur capacité à produire des élites capables d'assumer des responsabilités publiques, notamment en empêchant l'émergence de vocations politiques. Cette réalité se constate à deux niveaux :

✓ au plan national, les partis n'arrivent pas à imprimer leur orientation à la vie publique, l'exemple significatif de ce point de vue, a été le gouvernement de l'alternance (1998-2002) ;

✓ au plan local, les partis n'ont pas réussi à capter les compétences locales et à promouvoir une saine concurrence entre les élites régionales.

Ainsi, le paysage politique marocain actuel se caractérise par l'atomisation des partis et la dilution de leur identité. A l'exception du parti religieux (Parti de la Justice et du Développement), qui dispose d'une assise sociale et politique réelle, la vingtaine de partis qui viennent de voir le jour à l'occasion des dernières élections (septembre 2002) sont en majorité issus de scissions à l'intérieur des partis préexistants. Cette balkanisation du champ politique réduit fortement le rendement et l'efficacité de l'action gouvernementale : le consensus entre les sept partis au pouvoir lors du gouvernement de l'alternance a ralenti la prise de décision en matière de réforme et de politique économique.

En ce qui concerne la participation dans la vie communale et régionale, le rôle des partis est réduit. La faible implantation et des structures d'encadrement peu adéquates ne permettent pas aux partis de s'impliquer au plan local. En dehors du Parti de l'Istiqlal qui dispose d'une structure permanente d'inspecteurs du parti, ils font appel généralement à une notabilité locale auquel on accorde une autorisation de se présenter à l'élection au nom du parti. Ce lien formel avec les élus altère la discipline du parti et affaiblit sa position vis-à-vis du pouvoir. Il s'ensuit une faible autonomie de décision et une forte dépendance à l'égard des autorités.

4.3. La société civile

Au cours de la dernière décennie, on a pu observer un net progrès dans la participation des citoyens à la vie publique à travers les organisations de la société civile. Le monde associatif connaît des milliers d'organisations. Ce monde couvre une large nomenclature d'organisations agissant dans le domaine social et humanitaire, de l'action économique et du développement, du droit de l'homme, de la culture, de l'environnement, de la lutte contre la corruption, etc.

Cette montée récente de la vie associative est, à la fois, le résultat des mutations profondes de la société, survenues dans les années 90, et l'expression de l'exacerbation des besoins des populations (suite à la dégradation des conditions de vie) qui a rendu l'Etat incapable de répondre efficacement à lui seul à ce défi. Ceci a conduit les pouvoirs publics au plus haut niveau à lancer des appels à l'implication et à l'engagement. Le message royal adressé à la nation le 17 octobre

8 P.I. : Parti de l'Istiqlal ; USFP : Union Socialiste des Forces Populaires ; PPS : Parti du Progrès et du Socialisme ; PSD : Parti Socialiste Démocratique.

1997 à l'occasion de la journée mondiale de lutte contre la pauvreté, exprime bien cette préoccupation : « nous n'avons pas le droit de devenir spectateur de notre propre destin. Nous nous sommes trop accommodés d'un peu plus d'inégalités sociales, d'une atmosphère un peu polluée, d'un environnement un peu plus en danger. Cette indifférence ou cette accoutumance, si elles devaient perdurer et donc s'aggraver, conduiraient à un suicide collectif ». Il s'en est suivi l'émergence d'un nouvel espace public qui s'est structuré autour de la promotion des termes de citoyenneté avec des acteurs sociaux autonomes se comportant comme force politique. Ainsi constitué, le monde associatif agit à la fois comme force de proposition, mais également comme force de pression et de lobbying. Cependant, le développement de la vie associative obéit à une logique propre qui n'a pas pour objectif la concurrence pour le pouvoir, en ce sens qu'elle n'admet ni la participation conflictuelle, ni l'analyse en termes de rapport de force politique. La caractéristique principale des ONG notamment est de développer une expertise ou une spécialisation en dehors de toute appartenance politique explicite.

La liberté d'association fut consacrée par le dahir de 1958 relatif aux libertés publiques. Ce dahir s'inspirait dans une large mesure de la loi française de 1901 régissant les associations. Conçu dans un cadre libéral et dans la foulée de l'euphorie de l'indépendance, le dahir de 1958, et surtout l'axe concernant la liberté d'association, va subir un infléchissement manifeste avec l'application des restrictions introduites par le dahir du 10 Avril 1973, lequel impose des restrictions au droit associatif. Par exemple, ce dahir n'oblige pas les autorités à donner automatiquement un reçu à la demande faite par l'association concernée et il ne leur impose pas le droit de délai de réponse.

Le rôle des associations au Maroc

Soulignons d'abord un point : il n'y a pas de pratiques institutionnalisées de participation qui promeuvent et valorisent le mouvement associatif et les associent formellement à la gestion ou à la prise de décision. La Charte Communale de 1976 ne fixe pas, comme c'est le cas dans d'autres pays, le cadre légal à l'intérieur duquel les collectivités locales pourraient expérimenter et adopter des formes institutionnalisées de participation extérieure.

De manière générale, les associations que l'on implique dans la prise de décision ou dans l'implémentation d'activités dans la collectivité locale se développent par des initiatives qui restent relativement isolées et sporadiques. Dans l'ensemble, les associations de développement local sont perçues essentiellement par les élus comme des instruments de concurrence politique. Ceci leur impose d'essayer de les coopter (en se mettant à leur tête et en les réduisant à des appendices d'un parti ou d'une personnalité) ou, pire, de les marginaliser. Le rapport de coopération entre élus et associations dans le respect de l'autonomie réciproque semble être l'exception. De plus, l'absence de majorité stable au sein du conseil communal renforce cet état de fait. Une des caractéristiques de la culture politique marocaine est, en effet, le nomadisme qui imprègne le comportement des élus et qui se traduit par des changements de parti au cours d'une même législature. Ce comportement précarise l'exécutif des conseils communaux et conditionne lourdement leur capacité d'initiative et de participation.

Ainsi, l'implication des associations et leur participation à la gestion collective est un fait récent. Les associations elles-mêmes sont en pleine gestation. Elles n'ont ni le poids, ni les capacités nécessaires pour se constituer en contre-pouvoir. Cependant, leur dynamisme et leur présence effective sur le terrain économique, social voire politique et culturel accroît leur visibilité et en fait des interlocuteurs crédibles.

Le programme de l'Education Non Formelle, mise en place dès mai 1997 par le Ministère de l'Education Nationale, en complément de l'école formelle, vise à assurer aux jeunes non scolarisés ou déscolarisés, âgés de 8 à 16 ans, une formation d'une durée de 3 ans en vue de leur insertion ou réinsertion dans les cycles d'éducation-formation.

Dans le cadre de ce programme, 48 conventions ont été conclues jusqu'à présent, dont 45 avec des ONG. Les actions menées ont bénéficié à près de 90 000 personnes (représentant 160 343 années / formation-élève). Elles ont nécessité une dotation budgétaire cumulée entre 1997/98 et 2001 d'un montant de 74,3 millions de Dirhams - dont 19,6 millions de Dirhams au titre de l'année 2001 - et ont permis, à fin juin 2001, l'insertion de 54 743 jeunes : 49 777 dans la vie active, 4 710 dans le système scolaire et 256 dans le cadre de la formation professionnelle.

« Gouvernance et développement local : rapport national sur le développement humain 2001/2002 »

4.4. Le nouveau statut des femmes

En promulguant, en janvier 2004, un nouveau Code de la Famille, destiné à remplacer l'ancien code de la femme datant de 1957 (« Moudawana »), les autorités marocaines ont surpris la plupart des observateurs sur au moins trois points :

√ *la volonté et la capacité réelle de procéder à des réformes de la société.* Cette réforme a, en effet, été présentée une première fois début 2000. Mais, alors qu'une manifestation de soutien à ce premier texte se déroulait à Rabat, réunissant entre 40 000 et 100 000 personnes, une manifestation contre le projet réunissait, elle, entre 100 000 et 200 000 personnes à Casablanca à l'initiative des islamistes. Cette démonstration a entraîné le retrait du texte et la démission d'un ministre. Le chef du gouvernement en a appelé à l'arbitrage du roi, qui a nommé une commission. La nomination de la commission a été interprétée, à l'étranger comme au Maroc, comme la manière habituelle d'enterrer le projet. Mais, en octobre 2003, le roi a présenté un nouveau code qui modifie en profondeur le statut de la femme, tout en étant accueilli cette fois très favorablement par les marocains.

√ *la forme de l'annonce.* Sans parler encore du contenu, le nouveau texte a été présenté par le roi lui-même, « en sa qualité de commandeurs des croyants » (« *Amir al Mouminine* »). Ce statut, rappelle-t-il en préambule, l'empêche « *de rendre licite ce qui a été interdit par le Coran et d'interdire ce qui a été autorisé par le Coran* ». Un effort sensible dans la présentation (chaque point du texte est accompagné d'un verset du Coran) évite de briser la cohésion de la société en opposant les partisans des réformes en profondeur de la société et les défenseurs des traditions. Précisant s'être appuyé sur *l'ijtihad* (l'interprétation des textes), il montre que la loi islamique (et plus loin la religion) n'est pas intrinsèquement en opposition avec la modernité ; il montre également que l'on peut rester fermement adossé à la première tout en modifiant les secondes, au profit de la société et de ses propres valeurs.

√ *sur le contenu même.* En onze points, ce nouveau statut reconnaît l'égalité entre tous les habitants d'un même pays, hommes et femmes, et judiciarise les anciennes pratiques (la polygamie et la répudiation) à défaut de les supprimer complètement.

Le texte : La femme n'est plus un enfant mais l'égale de l'homme, et la justice remplace la tradition dans les relations de couple.

Deux lignes majeures dessinent les contours de la modernité du nouveau texte.

La première, est la consécration du principe d'égalité entre homme et femme, notamment au niveau de la responsabilité familiale. Selon le nouveau code, la famille est maintenant placée sous « l'autorité conjointe » des deux époux. Dans le même temps, l'obligatoire tutelle d'un membre mâle de la famille sur la femme est abolie. Symboliquement, ce nouveau code donne sa majorité à celle qui était de fait un « éternel enfant ». L'âge légal du mariage de la femme, en étant porté à 18 ans, égale maintenant celui prévalant pour les hommes. L'un des facteurs pouvant entraver la scolarisation et la formation d'une grande partie de la population disparaît. La femme voit ses droits à demander le divorce considérablement accrus. De plus, la garde de l'enfant en cas de divorce lui sera octroyée en priorité. La lignée maternelle est également reconnue en cas de succession, puisque les enfants ont le droit d'hériter de leur grand-père au même titre que la lignée paternelle.

La seconde, est le rôle central donné à la justice, orientant la société vers l'état de droit. Le ministère public intervient désormais dans toutes les actions d'application des nouvelles dispositions. Les traditions maintenues, comme la polygamie ou la répudiation, sont pourtant révolutionnées en ce que leur mise en place est évaluée par un tiers (le tribunal) à qui il revient d'autoriser ou non la pratique selon les règles écrites du code et dans l'acte de mariage. Ainsi, la répudiation est toujours possible, mais elle ne peut plus être verbale, requérant l'autorisation d'un tribunal. De plus, le mari doit s'acquitter des droits dus à la femme et aux enfants pour que la séparation soit effective. Elle devient donc *de jure* l'équivalent d'un divorce judiciaire tel qu'il se pratique ailleurs. En même temps, le droit de la femme à demander le divorce est renforcé, et il peut être justifié par tout manquement à l'une des conditions stipulées dans l'acte de mariage.

La polygamie reste également possible (quoique estimée quasiment impossible dans les faits par les commentateurs), mais elle aussi strictement encadrée par la justice et soumise à un droit de regard des femmes concernées. Elle nécessite, en effet, l'autorisation d'un juge, qui doit s'assurer de la capacité du mari à traiter également ses épouses et leurs enfants et à leur garantir les mêmes conditions de vie. De plus, la femme peut conditionner son mariage à l'engagement par le mari à ne pas prendre d'autres épouses. Comme on l'a vu, elle pourra alors demander le divorce

pour manquement aux conditions de l'acte de mariage si le mari ne respecte pas son engagement. En l'absence d'une telle condition dans l'acte, la première femme doit être informée par la justice du fait que son mari va prendre une deuxième épouse, et cette dernière, du fait que son futur époux est déjà marié. Le code prévoit également que l'épouse pourra invoquer le mariage du mari pour demander le divorce pour préjudice subi.

Les 11 principaux points de la réforme du statut de la famille marocaine

✓ Coresponsabilité : la famille est désormais placée sous la responsabilité conjointe des deux époux et non plus seulement celle de l'homme.

✓ Tutelle : La règle de l'obéissance de l'épouse à son mari est abandonnée. Une femme n'a plus besoin de tuteur (wali) pour se marier.

✓ Age du mariage : il est maintenant fixé à 18 ans pour la femme (au lieu de 15 ans actuellement) et pour l'homme.

✓ Divorce : la femme peut demander le divorce.

✓ Garde des enfants : en cas de divorce, la garde des enfants revient à la mère, puis au père, puis à la grand-mère maternelle. La garde de l'enfant doit être garantie par un habitat décent et une pension alimentaire.

✓ Héritage des enfants : les enfants de la fille ont maintenant le droit d'hériter de leur grand-père, au même titre que les enfants du fils.

✓ Polygamie : elle est toujours possible en théorie, mais judiciairisée, l'homme ayant besoin de l'autorisation du juge avant d'épouser une seconde femme. La femme peut conditionner son mariage à un engagement du mari à ne pas prendre d'autres épouses.

✓ Répudiation : elle est toujours possible, mais judiciairisée elle aussi, soumise à l'autorisation du juge. La répudiation dite « verbale » n'est plus valable.

✓ Répartition des biens : le principe de séparation des biens est toujours en vigueur, mais, nouvelle incursion du système judiciaire, il existe maintenant la possibilité d'établir un contrat de mariage (document séparé de l'acte), pour gérer les biens acquis durant l'union.

✓ Enfant hors mariage : le droit de l'enfant à la paternité au cas où le mariage ne serait pas formalisé par un acte est protégé, alors que la règle précédente était la non-reconnaissance de l'enfant né hors mariage.

✓ Mariages et divorces à l'étranger : les mariages faits à l'étranger sont maintenant reconnus, à condition que deux témoins au moins soient musulmans et l'acte enregistré par les services consulaires marocains. Le nouveau code reconnaît les documents étrangers de divorce s'ils sont conformes aux règles en vigueur au Maroc

Les conséquences du nouveau code engagent les années à venir

Le retrait initial de la réforme en 2000 a pu être interprété, jusqu'en octobre 2003, comme une nouvelle illustration de l'impossibilité pour le Roi, réputé moderniste, et pour le gouvernement à impulser au sein d'une société marocaine considérée comme conservatrice, les bouleversements inhérents à l'ouverture au monde extérieure qui concerne tous les pays. Réciproquement, aujourd'hui, l'annonce puis le vote en janvier 2004 de cette réforme très importante et l'adhésion qu'elle suscite sont porteurs de nouveaux espoirs.

Comme on l'a souligné, la réforme a une portée symbolique cruciale, notamment dans le contexte actuel, pour l'ensemble des problèmes qu'affronte la société marocaine, mais également pour l'ensemble des pays du sud de la Méditerranée. Elle démontre qu'il n'est pas nécessaire de remettre en cause son identité culturelle pour moderniser le fonctionnement de la société. En faisant passer le fait culturel avant le fait traditionnel, c'est-à-dire en séparant ce qui fonde le ciment sociétal de pratiques finalement banalisées, donc modifiables, cela ouvre de très importantes perspectives.

Cette réforme contribuera principalement à définir les modalités d'amélioration de la gouvernance au Maroc. Comme le soulignent l'ensemble des ONG de la société civile qui se sont senti concernées au premier chef par le texte, la mise en œuvre de ce nouveau code va être l'élément clef qui établira la réalité du changement. En identifiant les obstacles qui pourraient freiner la mise en œuvre de ce changement, il est possible de désigner les priorités pour modifier la gouvernance marocaine, sa perception par la société et donc sa diffusion à l'ensemble des sphères sociales :

✓ *le premier point*, concerne l'information de toutes les couches sociales, surtout celles qui sont les plus susceptibles d'être écartées de la modernisation. Ici, la politique de l'éducation et de la formation est au cœur du processus : formation initiale et secondaire plus accessibles aux femmes, mettant l'accent sur les valeurs défendues par le code, ce qui suppose une révision très rapide et en profondeur des programmes ; formation continue pour lutter contre l'analphabétisme, particulièrement en milieu rural et à l'intention des femmes, deux conditions *sine qua none* pour espérer une diffusion rapide des changements et pour briser cette image d'immobilisme et d'attentisme qui qualifie le Maroc aujourd'hui.

✓ *En mettant le judiciaire et le contrat au centre des relations matrimoniales*, le Maroc opte clairement pour l'établissement d'un Etat de droit. Cela donne naturellement une grande importance à la justice, sans doute l'un des points les plus à même de permettre au Maroc d'intégrer l'économie mondiale. A cet égard, le nouveau code de la famille comprend des mesures en ce sens, puisqu'il revient aux offices du ministère public de prévoir des permanences les week-end et les jours fériés afin de pouvoir intervenir d'urgence si nécessaire. Il prévoit également la mise en place de tribunaux de famille (ainsi que la création d'un Fonds d'entraide familiale).

En conclusion à ce rapport, nous voudrions insister sur le fait, que, plus que dans d'autres pays, la situation au Maroc se caractérise par l'importance d'un fonctionnement adéquat « du système de gouvernance global ». Il s'agit d'une conception qui dépasse largement la liste des progrès à accomplir sur tel ou tel point précis. Les précédents chapitres ont montré à quel point l'agenda des réformes à entreprendre dans les différents domaines retenus, à savoir le marché du travail, la démocratie sociale, l'éducation, la formation, l'ouverture aux échanges extérieurs, le traitement des investisseurs étrangers, la monnaie et l'épargne, étaient concernés par des questions relatives à la gouvernance. La plupart des réformes à l'agenda sont aujourd'hui en cours. Mais, à plusieurs signes, on peut douter de leur effectivité future. Cela tient, pour une part, au fonctionnement du système de pilotage et surtout à sa capacité à mobiliser une administration encore trop centralisée. Cela tient, pour une autre part, à des comportements anciens ancrés dans la société qui sont en opposition frontale avec les exigences de la modernité telle que l'ouverture extérieure les impose. C'est en ce sens que l'on peut parler d'une gouvernance globale qui doit mettre en place des réformes incontournables, en même temps que préserver des caractéristiques sociétales qui, plus qu'ailleurs, sont essentielles au Maroc. Les progrès viendront donc de la possibilité de faire évoluer conjointement la société et certaines pratiques qui freinent sa vitalité, tout en satisfaisant aux exigences d'une économie moderne. L'exemple de l'évolution du statut de la femme marocaine montre la voie à suivre. En modifiant le statut de la femme, en contractualisant et judiciarisant les relations entre époux, les autorités ont sans doute plus fait pour renforcer le rôle de la justice et faire pénétrer l'Etat de droit dans la société marocaine, que par toute autre mesure.

BIBLIOGRAPHIE

- Basri D., (1987), « L'administration territoriale au Maroc : ordre et développement », ex Ministre de l'Intérieur, doctorat d'Etat en droit public, Université des Sciences Sociales de Grenoble, 1987, P.44
- Catusse M., (1999), L'entrée en politique des entrepreneurs au Maroc : libéralisation économique et réformes de l'ordre politique, Thèse de doctorat, Université de la Méditerranée.
- Filali Meknassi R, (2003), Rapport de la première session sur "Journée d'étude sur le contrôle et l'Audit des Services publics dans un système national d'intégrité », février.
- Khattibi A., (1998), L'alternance et les Partis politiques, collection Débats, éditions Eddif, pp.35-37.
- Ministère de la Justice, (2002), La Réforme de la Justice, Bilan des réalisations (1997-2001), le changement en marche.
- Transparency International, (2002), Indice de Perceptions de la Corruption, communiqué de presse, mercredi 28 août.
- Ziani B., (2002), « Décentralisation et réforme administrative au Maroc », Communication présentée au 4ème Forum du Développement MDF4, Amman, 8-10 avril.