

Document de  
La Banque Mondiale

**FILE COPY**

A N'UTILISER QU'A DES FINS OFFICIELLES

Rapport No. 3289-MOR

RAPPORT DE BASE SUR L'ECONOMIE MAROCAINE

(En Deux Volumes)

Volume I

Rapport Principal

Le 30 décembre 1980

Département des Programmes II  
Bureau Régional Europe, Moyen Orient  
et Afrique du Nord

TRADUCTION NON-OFFICIELLE A TITRE D'INFORMATION

Le présent document fait l'objet d'une diffusion restreinte, et ne peut être utilisé par ses destinataires que dans l'exercice de leurs fonctions officielles. Sa teneur ne peut être autrement divulguée sans l'autorisation de la Banque Mondiale.

TAUX DE CONVERSION DES MONNAIES  
(Fin septembre 1980)

SDR 1.00 = Dirham (DH) 5.211

<u>Taux de Change Officiel</u> <sup>1/</sup>	<u>Taux de Conversion pour le Commerce</u> <u>Extérieur</u> <sup>2/</sup>
US\$ 1.00 = Dirham (DH) 3.970	US\$ 1.00 = Dirham (DH) 3.855
Dirham (DH) 1.00 = US\$ 0.252	Dirham (DH) 1.00 = US\$ 0.259

ANNEE FISCALE

Du 1er janvier au 31 décembre

ABBREVIATIONS

BCP	Banque Centrale Populaire
BNDE	Banque Nationale pour le Développement Economique
BRPM	Bureau de Recherches et de Participations Minières
CDG	Caisse de Dépôt et de Gestion
CIH	Crédit Immobilier et Hôtelier
CNA	Charbonnages Nord-Africains
CNCA	Caisse Nationale de Crédit Agricole
ERAC	Etablissements Régionaux d'Aménagement et de Construction
FEC	Fonds d'Equipement des Communes
FDCLG	Fonds de Développement des Collectivités Locales et de leurs Groupements
FNAET	Fonds National d'Achat et d'Equipement de Terrains
FSDR	Fonds Spécial de Développement Régional
MARA	Ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire
MHAT	Ministère de l'Habitat et de l'Aménagement du Territoire
OCE	Office de Commercialisation et d'Exploitation
OCF	Office Chérifien des Phosphates
ODI	Office de Développement Industriel
ONCF	Office National des Chemins de Fer
ONE	Office National de l'Electricité
ONEP	Office National de l'Eau Potable
ONP	Office National des Pêches
ONT	Office National des Transports
ORMVA	Office Régional de Mise en Valeur Agricole
SAMIR	Société Anonyme Marocaine de l'Industrie du Raffinage

Source: FMI, International Financial Statistics, Decembre 1980.

1/ Fin de période.

2/ Moyenne pour la période janvier-septembre 1980.

MAROC: RAPPORT DE BASE SUR L'ECONOMIE

Table des Matières

Volume I : <u>RAPPORT PRINCIPAL</u>	<u>No. de Page</u>
Données statistiques	
Préface	
Résumé et conclusions .....	i à xxxiii
 CHAPITRE I : INTRODUCTION .....	 1
Les ressources naturelles .....	2
Les ressources humaines .....	4
Les institutions de développement .....	6
Le contexte international .....	9
Le plan du rapport .....	10
 CHAPITRE II : CROISSANCE ET CHANGEMENTS STRUCTURELS DE L'ECONOMIE MAROCAINE AU COURS DE LA DECENNIE 1968-77 .....	     12
A. <u>Introduction</u> .....	12
B. <u>Objectifs et Stratégie du Développement 1968-77</u> ....	12
Rappel des progrès accomplis depuis l'indépendance.	12
Objectif et stratégie d'ensemble des Plans	
1968-72 et 1973-77 .....	13
Les objectifs quantitatifs des Plans	
1968-72 et 1973-77 .....	15
La révision en 1975 du Plan 1973-77 .....	16
C. <u>La Croissance et ses Principaux Facteurs</u> .....	16
Les principaux facteurs .....	16
Structure de la production .....	16
Importations et exportations .....	20
Les changements de structure de l'économie .....	23
L'effort d'épargne .....	26
L'effort d'investissement .....	27
D. <u>Croissance et Emploi</u> .....	31

Table des Matières (suite)No. de Page

E. <u>Le Financement Externe</u> .....	35
L'évolution de la balance courante .....	35
Le financement du compte courant .....	38
La dette publique extérieure et son service .....	41
F. <u>Le Financement Intérieur</u> .....	44
Rappel des principaux facteurs structurels .....	44
Evolution globale de la politique fiscale et budgétaire .....	47
Le rôle croissant des dépenses de l'Etat .....	48
La faiblesse de l'épargne budgétaire .....	52
Les entreprises publiques et semi-publiques .....	54
Financement du déficit budgétaire global .....	56
L'effort fiscal .....	56
Les finances locales .....	61
G. <u>La Politique Monétaire et du Crédit</u> .....	62
L'importance de la politique monétaire .....	62
Le contrôle direct du crédit .....	63
Les mesures indirectes .....	64
La sélectivité du crédit .....	65
La politique des taux d'intérêt .....	68
Evolution des prix à la consommation .....	69
 CHAPITRE III : LES PERSPECTIVES ET LES PROBLEMES D'ENSEMBLE DE L'ECONOMIE .....	 70
A. <u>Le Plan 1978-80</u> .....	70
B. <u>Perspectives d'Ensemble 1980-90 et le     Financement Extérieur</u> .....	79
Les perspectives d'ensemble chiffrées 1980-90 ....	79
Le financement extérieur .....	89
L'évolution de l'emploi .....	93
C. <u>La Promotion des Exportations</u> .....	94
Introduction .....	94
Les produits agricoles et alimentaires .....	97
Le phosphate et ses dérivés .....	100
Les autres produits miniers .....	101
Les produits manufacturés .....	101

Tables de Matières (suite)No. de page

Le tourisme .....	105
Le transport international et les services divers	106
L'impact des politiques générales .....	106
D. <u>La Mobilisation des Ressources Internes:</u>	
<u>Perspectives et Problèmes</u> .....	108
Le redressement financier, 1978-80 .....	109
Les perspectives chiffrées, 1980-90 .....	112
Les dépenses courantes .....	115
La réforme fiscale .....	115
Le marché financier et la politique du crédit ....	120
Les entreprises publiques et semi-publiques .....	122
Collectivités et finances locales .....	127
E. <u>La Politique des Prix</u> .....	130
Le rôle des prix dans l'économie .....	130
Le système des prix .....	133
Les principaux marchés de produits .....	136
Les marchés de facteurs .....	137
Les subventions de prix .....	140
Conclusion .....	140
F. <u>La Planification du Développement</u> .....	142
Insertion de la planification dans la structure gouvernementale .....	144
La planification sectorielle .....	146
La planification régionale .....	148
<u>Annexe (Projections), Note Méthodologique</u> .....	151
CHAPITRE IV : LE DEVELOPPEMENT DES SECTEURS ECONOMIQUES ....	169
A. <u>Le Phosphate et les Produits Miniers</u> .....	169
Phosphates et dérivés .....	169
Autres produits miniers .....	174
B. <u>L'Agriculture</u> .....	177
L'utilisation des terres .....	177
Les résultats obtenus dans le secteur agricole et le Plan de développement économique et social 1978-80 .....	178

Table de Matières (suite)No. de page

Offre et demande de produits agricoles .....	180
Répartition des ressources dans le secteur agricole et contraintes budgétaires de l'Etat ..	181
Mobilisation de l'épargne .....	185
Problème des exportations agricoles .....	187
Régime foncier .....	191
Elevage, érosion et désertification .....	192
Problèmes liés à la vulgarisation et à la recherche agronomique .....	194
Mécanisation .....	195
Problèmes du développement agro-industriel .....	196
La pêche .....	198
C. <u>Le Secteur Industriel</u> .....	201
L'industrie dans l'économie .....	201
Structure et problèmes de l'industrie moderne ....	203
Les investissements et le système d'incitations industrielles .....	211
Le Plan 1978-80 .....	215
D. <u>L'Energie et l'Eau</u> .....	220
L'énergie .....	220
L'eau .....	224
E. <u>Les Transports et Communications</u> .....	228
Aspects généraux du secteur .....	228
L'infrastructure et les transports routiers .....	229
L'infrastructure et les transports ferroviaires ..	233
Les ports et le transport maritime .....	234
Les aéroports et le transport aérien .....	236
Le service des postes et des télécommunications ..	237
F. <u>Le Tourisme</u> .....	238
CHAPITRE V. LA STRATEGIE DU DEVELOPPEMENT SOCIAL .....	243
A. <u>L'Evolution du Niveau de Vie des Ménages</u> .....	244
Niveau de vie des ménages en milieu rural .....	250
Niveau de vie des ménages en milieu urbain .....	251

Table des Matières (suite)No. de Page

B. <u>Objectifs et Portée de la Politique Sociale</u> .....	253
La définition des objectifs sociaux .....	255
Les principales composantes d'une stratégie sociale .....	257
Augmentation des dépenses sociales et croissance économique .....	259
C. <u>Politique de la Population</u> .....	262
Les prévisions démographiques .....	262
Politique démographique .....	263
D. <u>Politique de la Santé</u> .....	264
Les ressources médicales et paramédicales .....	265
E. <u>La Nutrition</u> .....	267
Importance de la malnutrition .....	268
Perspectives futures .....	269
Les subventions à la consommation .....	271
F. <u>L'Emploi</u> .....	274
Le fonctionnement du marché de l'emploi .....	274
Niveau des salaires .....	276
Politique de l'emploi .....	277
G. <u>Enseignement</u> .....	279
Les objectifs du Gouvernement .....	280
Coût de l'enseignement .....	281
Problèmes de l'enseignement et de la formation professionnelle .....	282
H. <u>Infrastructure</u> .....	285
L'électricité .....	285
L'eau potable .....	287
L'assainissement .....	288
I. <u>Fiscalité et Dépenses de l'Etat</u> .....	288
Equité sociale et fiscalité .....	288
Dépenses de l'Etat et distribution des revenus ...	292

Table des Matières (suite)No. de Page

J. <u>Conclusions</u> .....	293
Amélioration du niveau de vie .....	293
Prise en compte des complémentaires des politiques sociales .....	295
Abaissement du coût des services publics .....	296
 CHAPITRE VI : DEVELOPPEMENT REGIONAL ET URBAIN .....	 298
A. <u>Introduction</u> .....	298
B. <u>Administration Territoriale et Développement</u> .....	298
L'Organisation territoriale de l'administration Marocaine .....	299
L'Administration territoriale et la gestion du développement .....	304
Rôle des communes dans le développement économique et social .....	307
Renforcement de l'administration territoriale en vue du développement économique .....	319
C. <u>Le Développement Régional</u> .....	320
1. Les disparités régionales: fondements d'une stratégie de développement régional .....	321
Niveau de concentration géographiques et ampleur des disparités régionales .....	321
Aggravation ou réduction des disparités régionales? .....	326
2. Evaluation des résultats de la stratégie de développement régional du Plan quinquennal 1973-1977 .....	329
Une volonté politique affirmée de développement régional .....	329
L'absence d'un véritable plan stratégique de développement régional .....	330
L'insuffisance des procédures de régionalisation .....	332
Le recours à des procédures d'exception: Le Fonds spécial de développement régional (FSDR) .....	332
L'échec des mesures de décentralisation industrielle .....	333



3. Actions-clés et propositions du Plan triennal 1978-80 .....	334
L'intégration nécessaire de la stratégie de développement régional dans le cadre d'une politique nationale d'aménagement du territoire .....	335
Le renforcement des procédures de régionalisation du plan et du budget ...	336
Le renforcement des mesures de décentralisation industrielle .....	337
Conclusion .....	339
D. <u>Le Développement Urbain</u> .....	340
1. Les problèmes de développement urbain au Maroc dans un contexte d'urbanisation accélérée .....	340
Un rythme d'urbanisation accéléré .....	340
Une forte proportion de ménages à faible ressources .....	341
Des modes d'urbanisation contrastés .....	341
Les problèmes majeurs .....	343
2. Evaluation des résultats de la stratégie de développement urbain du Plan quinquennal 1973-1977 .....	345
Le dérapage du programme d'habitat .....	347
Les obstacles à une production accrue de terrains à bâtir .....	349
Le renforcement de la planification et du contrôle du développement urbain: Intérêt et difficultés .....	350
Un cadre réglementaire et institutionnel renforcé mais trop faible .....	351
3. Actions-clés et propositions du Plan triennal 1978-80 .....	352
Réorienter la politique de développement urbain: La stratégie définie par le Plan triennal 1978-80 .....	353
Redéfinir les rôles et renforcer l'encadrement du secteur .....	355
Accélérer la production de terrains à bâtir .....	356

Table des Matières (suite)

No. de Page

Réduire les normes et les coûts unitaires d'équipement et de logement .....	357
Modifier le système de financement de l'habitat .....	358
Conclusion .....	360

VOLUME II : ANNEXE STATISTIQUE

Données Statistiques du Maroc

Population en 1978: 18,9 millions 1/

Page 1 de deux pages

Données Démographiques (1978)

Taux brut de mortalité (taux pour mille)	13,0
Taux brut de natalité (taux pour mille)	45,0
Taux brut de reproduction	3,2
Taux de croissance de la population	
Totale 1971-78	3,0
urbaine 1971-78	4,6
Population urbaine (% de la population)	39,3
Répartition de la population par âge (%)	
0 à 14 ans	46,5
15 à 64 ans	50,1
plus de 64 ans	3,4
<u>Santé et Nutrition (1978)</u>	
Nombre de personnes par médecin	10136
Nombre de personnes par lit d'hôpital	774
Calories par personne (en % des besoins)	105
Protéines par personne (grammes par jour)	67,0
Espérance de vie à la naissance	55,0

Education (1978)

Taux ajusté de scolarisation	
- Enseignement primaire	63,0
- Enseignement secondaire	17,0
Taux d'alphabétisation des adultes	23,0
<u>Habitation et Consommation (1978)</u>	
Logements ayant l'électricité (milieu urbain, 1971)	63,4
Population disposant de l'eau potable	55,0
Energie consommée par personne (en Kg équivalent charbon)	285,0
Postes de radio (pour mille personnes)	83,0
Voitures de tourisme (pour mille personnes)	19,6

Produit National Brut par tête en 1978: \$ 670 1/

<u>Comptes Nationaux</u>	Millions de dollars <u>1978</u>	Part dans le PIB 1978	<u>Taux annuel de croissance en prix constants</u>			
			<u>1970-75</u>	<u>1975-77</u>	<u>1978</u>	<u>1979 3/</u>
Produit intérieur brut 2/	12426	100,0	5,3	8,9	3,1	3,1
Agriculture	2248	18,1	-0,2	-2,1	18,2	-6,0
Industrie	4010	32,3	7,6	10,6	-0,7	4,8
Services	6168	49,6	5,7	10,4	2,0	4,7
Consommation	11138	89,6	5,1	6,7	7,4	3,0
Investissement brut	3102	25,0	14,9	15,5	-23,1	-1,2
Exportation de biens et services non-facteurs	2167	17,4	0,4	8,1	3,4	5,5
Importation de biens et services non-facteurs	3930	32,0	7,1	18,5	-16,1	-1,1
Épargne nationale brute	1753	14,1	16,6	7,8	-16,6	11,5

Emploi et Productivité (1977) 4/

	<u>Emploi</u>		<u>Valeur ajoutée par travailleur</u>	
	(milliers)	(%)	(dollars)	(%)
Agriculture	2099	43,5	806	39,6
Industrie	396	18,6	3855	189,4
Services	1248	25,9	3747	184,1
Non classé	190	3,9	-	-
Chômeurs	394	8,1	-	-
Total	4827	100,0	2035	100,0

Budget du Gouvernement 5/

	<u>Millions de dirhams</u>			<u>Part dans le PIB (%)</u>		
	<u>1977</u>	<u>1978</u>	<u>1979 3/</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>
Recettes courantes	11669	10954	14820	24,9	21,2	26,0
Dépenses courantes	11925	12940	14393	25,4	25,0	25,3
Excédent (+) ou déficit (-)	-256	-1966	427	-0,5	-3,8	0,7
Investissement civil 5/	7626	4109	6696	16,3	7,9	11,7
Concours extérieurs	5195	3364	4016	11,1	6,5	7,0

1/ IBRD Atlas, 1979

2/ Aux prix du marché

3/ Estimation préliminaire

4/ Estimations

5/ Les recettes comprennent les revenus des comptes spéciaux et le solde des budgets annexes. Les dépenses ordinaires comprennent les subventions, l'intérêt sur la dette publique et l'investissement militaire.

Monnaie, Crédit et Prix

	1975	1976	1977	1978
	(Millions de dirhams; fin de période)			
Monnaie et quasi-monnaie	14275	16902	20045	24311
Créances sur le Trésor (nettes)	6558	7935	10116	13561
Crédits à l'économie	6331	7606	8867	9761
	(Pourcentage ou indice)			
Monnaie et quasi-monnaie en % du PIB	39,2	40,9	42,8	46,9
Déflateur du PIB	100	101,5	108,5	116,3
Indice des prix à la consommation	100	108,6	122,2	134,0
Taux annuel de hausse:				
-Déflateur du PIB	-0,8	1,5	6,9	7,3
-Prix à la consommation	7,9	8,6	12,5	9,7
-Créances nettes sur le Trésor	23,0	21,0	27,5	34,1
-Crédits à l'économie	23,9	20,1	16,6	10,1

Balance des Paiements

	1975	1976	1977	1978
	(Millions de dollars)			
Exportation de biens et services non-facteurs	2019	1717	1867	2167
Importation de biens et services non-facteurs	2996	3520	4124	3980
Déficit en ressources	-977	-1803	-2257	-1813
Revenus du travail (net)	490	499	537	699
Autres revenus de facteurs	-67	-99	-158	-283
Transferts nets	8	47	52	49
Solde des opérations courantes	-546	-1356	-1826	-1348
Capitaux privés	0	38	53	45
-Investissement direct	21	..	68	77
-Autres	-21	..	-15	-32
Capitaux publics	404	1273	1699	1369
-Emprunts	304	838	1339	1119
-Dons	100	435	360	250
Autres capitaux à court terme	125	29	68	-73
Variation de réserves (- = Augmentation)	17	16	6	7
Réserves de change nettes (fin de période)	437	549	609	772
Dont or	85	82	104	154

Dettes Extérieures (Millions de dollars)

Dettes publique souscrite et mobilisée à la fin de l'année	1753	2341	4078	5139
Service de la Dette (%)				
En pourcentage des exportations de biens et services non-facteurs	7,2	9,5	14,2	25,3
En pourcentage des exportations de biens et services	5,6	7,1	10,7	18,5

Exportations de Biens (Millions de dollars)

Phosphate	147	495	469	488
Produits dérivés du phosphate	15	32	74	97
Produits agricoles	358	470	429	534
Produits miniers	45	66	91	100
Biens industriels	78	183	221	284
Total				

Prêts IBRD ( 31 Dec 1979) (Millions de dollars)

Souscrits et mobilisés	504
Non-mobilisés	629

## P R E F A C E

Ce projet de rapport a été préparé par une mission économique qui a séjourné au Maroc du 6 novembre au 2 décembre 1978. Cette mission était dirigée par Christian Mérat et comprenait Gabriel Sciolli (finances publiques), René Vours (perspectives économiques, relations avec l'extérieur), René Bonnel (problèmes sociaux), Michel Cretin (problèmes administratifs et de planification), Harold Stier (secteur des phosphates), Jean Emmanuel Cornu (consultant, problèmes urbains et régionaux), et Subbiah Kannappan (consultant, emploi et marché du travail). Le projet de rapport incorpore aussi les travaux d'une mission économique spéciale qui a visité le Maroc du 22 février au 17 mars 1978. Cette mission était dirigée par Christian Mérat et comprenait Gabriel Sociolli (fiscalité et budget), Ian Hume (politique des prix), René Vours (comptes économiques), René Bonnel (problèmes sociaux), Catherine Pierce (population et santé), Phi Anh Plesch (promotion des exportations), Nicolas Mathieu (projections macro-économiques) et Tugrul Akçura (consultant, problèmes urbains). Ce document inclut enfin les résultats des travaux préparés, à la Banque Mondiale, par Gordon Hughes (consultant, prix de référence), et utilisant certains rapports sectoriels, notamment pour les problèmes agricoles (Kevin Cleaver et Ivan Bergeron, consultant) et industriels (François Ettore et Antoine Delarue, consultant).

Les données de base utilisées dans ce rapport sont celles qui ont été recueillies par la mission de base en décembre 1978, et mises à jour en décembre 1979 sur la base des données communiquées par le Gouvernement marocain.

En deux volumes:

Volume I : Rapport Principal  
Volume II: Annexe Statistique



## RESUME ET CONCLUSIONS

### I. Introduction

1. L'économie marocaine a accompli des progrès considérables au cours des deuxième et troisième Plans de développement qui ont couvert la décennie 1968-77. Le revenu du pays a crû nettement plus vite que sa population. En moyenne annuelle, le revenu individuel a progressé à un rythme voisin de 3% pendant ces dix années. On a pu en outre constater une accélération et une amélioration du développement au Maroc au cours du troisième Plan, 1973-77. Le taux objectif de croissance du PIB de 7,5% par an retenu par le Plan a été pratiquement atteint en 1973-77, - il était de 7,3% - alors que la progression annuelle réelle du PIB était de 5,6% en 1968-72. Le conservatisme qui avait eu tendance à prévaloir depuis l'indépendance acquise en 1956, a fait place à partir de 1970-71 à une volonté officielle marquée de croissance et à une recherche active des moyens d'améliorer la répartition des fruits de cette croissance. Le désir de croissance s'est traduit par un accroissement rapide de l'investissement au cours du Plan 1973-77, et surtout par un élargissement dans tous les secteurs des capacités d'identification, de préparation et d'exécution des projets de développement. L'accent mis sur les orientations sociales a suscité une expansion rapide de l'enseignement et de la formation. On s'est de plus interrogé sur l'adéquation des approches sociales suivies jusque là, et l'on s'est efforcé de mettre au point des formules nouvelles d'attaque directe des problèmes que posent la faible productivité et le bas niveau de vie de segments encore très larges de la population marocaine. En bref, la stratégie de développement du Maroc a acquis un dynamisme certain et s'est enrichie en instruments d'intervention. Quoiqu'il reste encore beaucoup à faire et que les progrès accomplis soient souvent fragiles, le Maroc peut à juste titre se targuer des résultats économiques et sociaux appréciables qu'il a obtenus grâce aux efforts de développement consentis au cours de la décennie 1968-77.

2. L'accélération de la croissance économique et du progrès social est toutefois encore fragile. En effet, l'épargne et l'exportation n'ont pu être accrues aussi fortement que les investissements et les importations au cours du Plan 1973-77. Il en est résulté en 1976, et surtout en 1977, de profonds déséquilibres financiers dont l'origine se situe au niveau des politiques de développement sectorielles. Le poids très lourd de la modernisation des Forces armées royales est venu creuser davantage ces déséquilibres depuis 1975. Pour faire face aux besoins de financement ainsi créés, le recours à l'emprunt extérieur a pris une ampleur croissante. Le Maroc traverse depuis 1978 une période de redressement financier, au cours de laquelle le Gouvernement s'efforce de réduire les déficits financiers de l'économie. Cet effort passe nécessairement par

une réduction temporaire de l'investissement, de l'importation et de l'emploi, étant donné les contraintes qui pèsent sur l'épargne et l'exportation. Il s'inscrit dans le cadre du Plan 1978-80. Le principal défi que doit relever le Gouvernement au cours de ce Plan est cependant celui qui consiste à préparer et à commencer à mettre en place les réformes de structures qui seules pourront permettre de porter l'épargne et l'exportation à des niveaux suffisants pour permettre à l'économie de trouver un rythme de croissance rapide et équilibrée. Ces réformes sont à l'étude; certaines d'entre elles dont l'analyse est suffisamment avancée reçoivent déjà un début d'application. Il faut admettre toutefois que les obstacles à surmonter dans cette voie sont énormes et que le progrès risque de s'en trouver ralenti.

3. Le Gouvernement doit aussi relever le défi non moins important que pose la situation d'un très grand nombre de familles marocaines dont le revenu reste très faible. Les politiques sociales mises en oeuvre par le Gouvernement jusqu'à maintenant montrent par leurs succès, même si ceux-ci sont encore très limités au regard des besoins, que le niveau de vie des ménages les plus défavorisés au Maroc peut être augmenté. Il s'agit désormais d'améliorer rapidement l'efficacité des politiques sociales déjà en place, ce qui implique:

- (i) De préciser sans équivoque les groupes sociaux, cibles de ces politiques, et d'en réserver les bénéficiaires au plus grand nombre; et
- (ii) De rechercher la réduction des coûts unitaires des services publics rendus à ces groupes-cibles, chaque fois que cela est possible.

4. Les politiques gouvernementales concernant les subventions et les services sociaux ont été essentiellement non discriminatoires. Par exemple, les subventions aux prix à la consommation et les services gratuits ou fortement subventionnés de l'enseignement et de la santé ont été dispensés à tous les marocains que ce soit le revenu des familles bénéficiaires. Cette pratique ne peut être évidemment poursuivie indéfiniment. En effet, les besoins de la population, accrus sans cesse par la poussée démographique, augmentent bien plus vite que les ressources budgétaires et humaines dont le Gouvernement dispose pour y faire face. Le point critique de ce point de vue est atteint, puisque les dépenses sociales pèsent maintenant trop lourdement sur les revenus budgétaires et que l'augmentation du nombre des ayants-droits est devenue si rapide qu'elle provoque une détérioration des services sociaux surchargés (l'enseignement, par exemple). Il est essentiel que le Gouvernement fasse admettre sans retard que les groupes sociaux les plus riches ne sauraient continuer d'avoir accès aux subventions et aux services sociaux de l'Etat sans paiement pour service rendu. Le principe à suivre



est que les services gratuits ou fortement subventionnés doivent être réservés en priorité à ceux qui sont les plus démunis et qui ne peuvent par suite assurer par leurs propres moyens la satisfaction de leurs besoins vitaux essentiels. La mise en oeuvre de ce principe permettra de sauvegarder l'équilibre budgétaire, tout en facilitant l'organisation des services sociaux, et de satisfaire le souci d'équité qui doit présider à la répartition des dépenses sociales de l'Etat. Il est important de noter que l'équité en ce domaine rejoint l'efficacité, car il est logique de penser que si le Maroc parvient suffisamment rapidement à augmenter la capacité productive et à améliorer les conditions de vie des groupes sociaux défavorisés, la capacité de croissance de l'économie tout entière s'en trouvera élargie.

5. Pour relever les deux défis qui viennent d'être notés--relance de la croissance économique et amélioration du niveau de vie des ménages les plus défavorisés--le Maroc dispose d'atouts considérables. Par rapport à de nombreux autres pays en voie de développement, ses ressources naturelles sont relativement abondantes et sa situation géographique lui confère une place privilégiée dans l'économie mondiale. Sa force de travail est nombreuse et disciplinée. Il existe une volonté officielle marquée de développement équitable et une capacité administrative déjà solide pour traduire cette volonté dans les faits. Il reste néanmoins à faire un effort accru de formation des cadres gestionnaires et techniques.

## II. La croissance passée, 1968-77

6. La croissance de l'économie marocaine a été en moyenne de 5,4% par an jusqu'en 1974. Ce rythme était à l'image de la prudence qui présidait à la formation de la politique financière et retardait les initiatives de réformes devenues nécessaires pour élever les niveaux de l'épargne et de l'investissement. La croissance jusqu'en 1974 s'appuyait sur une augmentation régulière, mais lente, de la part des ressources disponibles affectées à l'investissement. Le déficit en ressources de l'économie et ses besoins en financement extérieur étaient faibles, bien que l'effort d'épargne manquât de vigueur si on compare le Maroc aux pays similaires. L'économie marocaine était assise sur des bases financières très saines, mais sa capacité de croissance était modérée. Dès le début des années soixante-dix, le Gouvernement mit à l'étude les mesures à prendre pour insuffler davantage de dynamisme à l'économie.

7. A partir de 1974, la prudence a fait place aux objectifs volontaristes du Plan 1973-77 dont l'exécution a coïncidé avec un effort d'ouverture démocratique dans le domaine politique. Influencé par cet effort, le Plan visait à la fois une accélération marquée de la croissance

économique, et une amélioration rapide des fruits de cette croissance. Pour se faire, il s'appuyait à l'origine sur une stratégie d'investissement fortement orientée vers l'exportation et sur un effort d'épargne nettement accru. Toutefois, profitant de la brusque envolée du prix du phosphate qui porta les recettes phosphatières de moins de 200 millions de dollars en 1973 à plus de 900 en 1974 et près de 850 en 1975, le Plan fut révisé, à peine entamé. Le Gouvernement lança en 1975 un programme supplémentaire d'investissements extrêmement ambitieux qui entraînant le secteur public puis le secteur privé, devait multiplier les montants investis annuellement par plus de 4 entre 1973 et 1977. Cette accélération était ambitieuse et elle n'était pas accompagnée d'un renforcement des objectifs initiaux concernant l'exportation et l'épargne. De ce fait, elle portait en elle de nombreux risques de déséquilibres internes et externes. Ces déséquilibres devaient se manifester rapidement à la suite d'une accumulation de facteurs contraires. Le prix du phosphate se mit à chuter à partir du milieu de l'année 1975. La récession économique mondiale et les restrictions imposées par la Communauté économique européenne ont restreint les débouchés extérieurs. Les tensions aux frontières sahariennes ont entraîné un accroissement brutal des dépenses militaires. La phase d'investissement intensif déclenchée par la révision du Plan a débouché fin 1977 sur une structure économique très déséquilibrée, des déficits financiers très prononcés et des besoins en financement extérieur fortement accrus. Elle a dû être interrompue brutalement en 1978 pour faire face aux nécessités du redressement financier. Le Gouvernement a mis cette pause à profit pour se livrer à une réflexion sur les mécanismes de la croissance à long terme et pour préparer les réformes de structure destinées à en assurer la relance.

8. Sur la base des renseignements disponibles, il est clair que l'expansion rapide de l'investissement a été déclenchée à partir de 1974 par les dépenses d'investissement de l'Etat. La formation brute de capital fixe (FBCF) qui se situait entre 13 et 15% du PIB jusqu'en 1974, s'est rapidement élevée à près de 33% en 1977. La part de la FBCF totale assurée directement par les administrations est passée de 19% en 1970-73 à 27% en 1974-77, celle des entreprises publiques a également augmenté, alors que celle des entreprises privées a diminué. Y compris les transferts aux entreprises, les dépenses d'investissement de l'Etat ont atteint 46% de la FBCF totale en 1977, contre moins du tiers avant 1974.

9. Les secteurs économiques qui ont le plus profité de l'accroissement de FBCF entre les deuxième et troisième Plans de développement-- c'est-à-dire entre 1968-72 et 1973-77-- ont été les services publics, suivis d'assez loin par les communications et le logement. L'industrie n'a fait que maintenir sa part dans la FBCF totale. L'agriculture, l'énergie, les mines et les services privés ont vu leur parts diminuer fortement. On

verra au niveau sectoriel que dans l'agriculture, et l'industrie l'investissement des années 1975-77 s'est orienté, sous l'impulsion et avec la participation de l'Etat, surtout vers le remplacement des importations à l'abri d'une protection élevée contre la concurrence internationale. Prolongeant des tendances antérieures similaires mais bien moins accusées, cette orientation de l'investissement a été trop souvent génératrice de structures de production peu concurrentielles et déséquilibrées vis-à-vis de l'extérieur. Les principales exceptions à cette situation sont le secteur du phosphate et de l'acide phosphorique, certaines branches industrielles comme les textiles et le cuir, le tourisme et la plupart des spéculations agricoles.

10. Les orientations de l'investissement, conjuguées à la conjoncture extérieure défavorable, produisent un ralentissement marqué de la croissance des exportations depuis 1973. Certaines productions exportables ont sans doute aussi été détournées vers le marché local par l'appel accru de la demande intérieure, sous l'effet d'une politique budgétaire et monétaire expansionniste, ainsi que par divers accroissements de la protection du marché intérieur, notamment l'élévation du taux de la taxe spéciale à l'importation. L'augmentation des exportations qui, aux prix 1969, avait dépassé les 8% par an en 1968-72, n'a plus été que de 1% en 1973-77. A l'exception de l'acide phosphorique dont la production a démarré en 1976, toutes les grandes catégories d'exportation ont enregistré un ralentissement marqué de leur croissance en 1973-77 et les produits agricoles ont même enregistré une chute de 5% par an. Les exportations de produits industriels ont crû au taux plus faible de 11%, mais à partir cependant d'une base initiale plus élevée. Le Maroc a tiré un avantage éphémère de la hausse du prix du phosphate en 1974-75 et de la variation en sa faveur des termes de l'échange qui l'a accompagnée. Ce mouvement s'est retourné rapidement en 1976-77. Cet avantage était pratiquement effacé fin 1977. Et le Maroc se trouvait avec des capacités de production insuffisamment orientées vers les débouchés extérieurs, notamment autres que l'Europe.

11. La politique expansionniste suivie dans les domaines budgétaires et monétaires a entraîné une très forte accélération de la croissance de la consommation des administrations au cours du Plan 1973-77. Exprimée en prix 1969, cette croissance est passée de 6% environ par an en 1968-72 à plus de 19% en 1973-77. Par rapport au PIB en prix courants, la consommation des administrations s'est élevée à 22% en 1977 alors qu'elle s'était située entre 12 et 13% jusqu'en 1974. Les dépenses militaires et sociales de l'Etat ont été les principaux facteurs sous-tendant cette évolution. Dans le même temps, la croissance de la consommation des ménages a connu, d'après les données de la comptabilité nationale, un ralentissement au cours du plan 1973-77 (3,2% par an) par rapport à la période du Plan 1968-72 (4,7% par an). Le progrès de la consommation des ménages est resté relativement lent en 1973-77 probablement à cause des mauvaises performances de l'agriculture en sec qui ont affecté le revenu de la population rurale, notamment celui des catégories sociales les plus défavorisées. Il est à noter que ces groupes sociaux ont très peu bénéficié des consommations collectives organisées par l'Etat (par exemple, éducation, santé et subventions). L'accélération de la croissance enregistrée en 1973-77 les a laissés de côté, à l'exception du très petit nombre touché par les premiers projets de développement rural en sec ou par

certaines dépenses de développement régional.

12. L'expansion des diverses composantes de la demande (investissements, exportation et consommation) s'est traduite par de fortes différences d'évolution aux niveaux sectoriels. Entraîné par le développement rapide de l'investissement, le secteur du bâtiment et des travaux publics a enregistré un taux très élevé (22% par an) d'expansion au cours du Plan 1973-77 alors que sa croissance était restée lente (5% par an) en 1968-72. Les administrations ont aussi connu une forte accélération de leur croissance-- 19% par an en 1973-77 contre 6% en 1968-72-- sous l'effet de la politique budgétaire. L'industrie (y compris l'artisanat) n'a par contre enregistré qu'une faible accélération de la croissance en 1973-77. Les mines et l'énergie ont vu leur expansion se ralentir. La valeur ajoutée par l'agriculture paraît osciller, selon les variations annuelles de la pluviométrie, autour d'une tendance stable depuis 1968. Elle fut inférieure en 1977 aux niveaux atteints tous les ans au cours de la décennie 1968-77. Etant donné l'expansion considérable de l'irrigation pendant cette période, il est à penser que l'agriculture en sec a connu une tendance au déclin. Cette tendance ne peut malheureusement pas être documentée à l'aide des statistiques officielles et elle a été obscurcie par les fortes variations annuelles de la production agricole en sec. Elle a sans doute souffert de la priorité que le Gouvernement a donné à l'irrigation. Jointe à la croissance inéluctable des bouches à nourrir, les mauvaises performances de l'agriculture en sec sont devenues un facteur fondamental de déséquilibre pour la croissance de l'économie marocaine, et pour la répartition des bénéfices de cette croissance, comme on le verra ci-après.

13. L'expansion de la demande et de la production intérieure n'aurait pas été possible sans un accroissement des importations qui est devenu spectaculaire au cours du Plan 1973-77. L'importation, y compris les services non facteurs, n'avait crû que de 3,2% par an entre 1967 et 1972 car les besoins de l'économie en denrées alimentaires, en produits de consommation et en biens d'équipement avaient diminué en volume (prix 1969). Seuls les besoins en produits énergétiques et intermédiaires avaient augmenté rapidement pour nourrir l'expansion de la production industrielle et de la consommation individuelle. Au cours du Plan 1973-77, par contre, l'importation de biens d'équipement a augmenté de 37% par an en réponse à l'expansion de la demande d'investissement et l'importation de denrées alimentaires a crû de 16% par an pour assurer la satisfaction des besoins de la population face aux défaillances de la production nationale, de blé notamment. La moyenne annuelle des achats de blé au Maroc à l'étranger est passé de 420.000 tonnes en 1968-72 à 1.040.000 tonnes en 1973-77. L'importation de biens de consommation a augmenté de 7% par an en volume entre 1972 et 1977, et les besoins en produits énergétiques et intermédiaires ont poursuivi leurs rythmes de croissance passée. Au total, le volume des importations a plus que doublé entre 1972 et 1977. Leur valeur courante a dans le même temps plus que quadruplé car les prix à l'importation ont augmenté de 120%. La hausse du prix du pétrole a été fortement

ressentie puisque les achats de ce produit sont passés, en dollars courants, de 56 millions en 1972 à 371 en 1977. Les achats de biens et services (non-facteurs) du Maroc à l'étranger totalisaient moins de 1 milliard de dollars en 1972 mais plus de 4 milliards en 1977. Il convient de noter que le chiffre 1977 incluait environ 540 millions de dollars, représentant des paiements pour achats de matériel militaire à l'étranger qui ne sont apparus qu'à partir de 1975. Pour 60% environ ces paiements ont été compensés par des concours gratuits en provenance de l'étranger.

14. Compte tenu des évolutions indiquées ci-dessus concernant les exportations et les importations, le déficit en ressources de l'économie a explosé à partir de 1975 entraînant un besoin en financement extérieur extrêmement important. Le déficit en ressources de l'économie était tombé à 48 millions de dollars (moins de 1% du PIB) en 1974, n'ayant dépassé les 100 millions de dollars depuis 1967 que pendant deux années, en 1970 et en 1971. Ce déficit s'est creusé brutalement par la suite. Il s'est élevé à 980 millions de dollars en 1975, à 1.800 millions en 1976 et à 2.260 millions (22% du PIB) en 1977. En dépit des transferts gratuits obtenus en 1976 et en 1977 en compensation (partielle) des paiements pour achats de matériel militaire et de l'accroissement des rapatriements d'économies par les travailleurs marocains à l'étranger (recettes TME), le besoin en financement extérieur de l'économie s'est accru dans des proportions considérables. Tablant sur une capacité d'endettement extérieur à peine entamée, le Maroc a accru ses emprunts à l'étranger, principalement auprès des sources commerciales. L'encours mobilisé de sa dette extérieure est passé de moins de 1 milliard de dollars fin 1974 à 4 milliards fin 1977. Quoique le service de cette dette ne représentât que 14,27% des exportations et recettes TME en 1977, l'accumulation accélérée des obligations de service pour l'avenir est devenue de plus en plus préoccupante. Pendant les derniers dix-huit mois du Plan 1973-77, il fut de plus en plus clair, que la politique de maximisation sans discrimination du recours aux emprunts extérieurs, suivie pendant le Plan 1973-77, devait faire place à une politique bien plus modérée quant aux montants souscrits, et visant l'allongement des délais de différé et de remboursement des emprunts futurs.

15. La politique budgétaire a, comme on l'a vu, contribué puissamment à l'accélération de l'investissement, mais elle a contrecarré l'effort d'épargne nationale. L'épargne budgétaire a enregistré une défaillance grave puisqu'elle est devenue fortement négative à la fin du Plan 1973-77. Elle a entraîné avec elle l'épargne intérieure. Après être passée par un sommet égal à 21% du PIB en prix courants en 1974, grâce au phosphate, l'épargne intérieure s'est effondrée pour se situer à la fin du Plan 1973-77 à un niveau nettement inférieur (10%) à celui atteint dès 1970 (13%). La défaillance de l'épargne budgétaire s'explique surtout par l'augmentation beaucoup trop rapide des dépenses de fonctionnement de l'Etat sous l'effet notamment des besoins de la défense et de l'enseignement. Bien que la réforme fiscale prévue par le Plan 1973-77 n'ait pas été introduite, l'effort de mobilisation des recettes courantes a porté celles-ci de 16 à 25% du PIB entre 1972 et 1977. Les décalages que le Gouvernement a laissés s'instaurer entre la hausse des coûts pour l'économie et des prix intérieurs fixés officiellement pour certains grands produits et services, comme les produits pétroliers, les denrées alimentaires de grande consommation (blé, sucre, huile et produits

laitiers), l'électricité, l'eau d'irrigation et les transports, ont aussi fortement contribué à déprimer l'épargne intérieure.

16. La politique du crédit a suivi les besoins du Trésor et de l'économie, de sorte que la croissance de la masse monétaire a été très rapide au cours du Plan 1973-77. L'encadrement sélectif du crédit, introduit en 1976, s'est traduit par un ralentissement mineur de cette croissance en 1976-77. La création de monnaie et la hausse des prix internationaux soustendent l'accélération de l'inflation des prix intérieurs observée depuis 1974. La hausse de l'indice du coût de la vie a atteint 10% par an en moyenne entre 1973 et 1977, alors qu'elle était inférieure à 3% entre 1959 et 1973, et bien que l'indice déflateur du PIB ait peu augmenté entre 1974 et 1977. Le relèvement des taux d'intérêt effectué en 1974 n'a eu qu'un impact éphémère sur la mobilisation des épargnes financières et l'allocation des ressources financières, car il a été rapidement rattrapé par l'inflation des prix.

17. La création d'emploi est mal documentée sur le plan statistique. Sous cette réserve, les renseignements disponibles font apparaître que la croissance de l'emploi a été de 3,4% par an entre 1971 et 1977 alors qu'elle était de 1,9% entre 1960 et 1971. Ces taux ont été proches de ceux concernant l'offre d'emploi, bien que celle-ci soit restée sans cesse excédentaire aux bas niveaux de qualification et déficitaire pour les travailleurs qualifiés. Les mauvaises performances de l'agriculture en sec, l'employeur de loin le plus important au Maroc, et les restrictions que la Communauté économique européenne a placées depuis 1974 sur l'offre d'emploi étrangère ont probablement accru la divergence entre offre et demande d'emploi non qualifié au Maroc. Il apparaît en outre, à l'analyse de la création d'emploi aux niveaux global et sectoriels, que l'allocation des investissements est restée en dessous de l'optimum du point de vue de l'utilisation du facteur travail au cours de la décennie 1968-77. Entre les Plans 1968-72 et 1973-77, cette allocation a évolué en faveur des secteurs fortement utilisateurs de capital tels que les infrastructures physiques. Tout au long de la décennie, le système d'incitations à l'investissement a encouragé, à l'intérieur des divers secteurs, les activités moins créatrices d'emploi, qu'il s'agisse de l'agriculture irriguée ou de la grande industrie moderne, par exemple. Les objectifs de création d'emploi des Plans 1968-72 et 1973-77 ont été réalisés à 80%.

### III. La croissance future: perspectives et problèmes à résoudre

18. La section qui précède a fait ressortir qu'à la fin de la décennie 1968-77, l'économie marocaine se trouvait confrontée à deux nécessités distinctes; mais étroitement liées. A court terme, il fallait rapidement retrouver la maîtrise des tendances trop vives à la hausse qui affectaient l'investissement, la consommation des administrations et les importations. Ces tendances entraînaient en effet un élargissement trop fort du déficit

en ressources de l'économie et du recours à l'emprunt extérieur. Dans le même temps, des actions en profondeur étaient devenues absolument indispensables pour relancer les exportations, accroître l'épargne et améliorer le niveau de vie des ménages les plus défavorisés--en bref, pour mettre en place les éléments fondamentaux d'une nouvelle stratégie capable d'assurer que l'économie marocaine trouverait un rythme suffisamment rapide de croissance équilibrée à long terme.

#### Le Plan 1978-80

19. Pour réduire l'ampleur des déséquilibres apparus vers la fin de la décennie 1968-77, le Gouvernement a adopté le Plan 1978-80, assorti de programmes annuels de redressement financier. Le Plan vise à rétablir, si possible dès 1980, les équilibres qui soient financièrement viables à long terme entre l'investissement et l'épargne, et entre les exportations et les importations. De manière à préserver dans la mesure du possible la croissance de la production et de l'emploi, le Plan envisage une orientation accrue des investissements vers les projets rapidement productifs qui sont susceptibles de produire pour les marchés extérieurs ou local à des prix de revient concurrentiels internationalement. A ce titre, un accent particulier y est mis sur les industries fortement utilisatrices de main d'oeuvre et sur la promotion des petites et moyennes entreprises non-agricoles. L'agriculture en sec doit également être privilégiée à travers l'expansion du crédit aux petits agriculteurs. Le Plan s'attend à ce que l'investissement et l'épargne privés prennent la relève de l'Etat, dont les possibilités d'investissement sont limitées par l'austérité budgétaire. Les entreprises publiques doivent être soumises à de nouvelles politiques concernant les prix, les salaires et les contrôles de gestion, pour leur permettre d'accroître leur épargne et de réduire leur dépendance vis-à-vis du Trésor et du financement extérieur. Parmi les principales réformes dont le Plan envisage l'étude, et dans certains cas la première mise en application, on peut citer celles concernant la fiscalité directe, le système d'incitations industrielles, les prix des principaux biens et services publics et l'administration économique aux échelons central, sectoriel et local.

20. La mise en place de programmes annuels de redressement financier depuis 1978 a déjà permis de maîtriser les principaux facteurs de déséquilibre de l'économie marocaine. Le déficit global du Trésor a ainsi diminué de 8 milliards de dirhams en 1977 à environ 6,3 milliards en 1979, et le déficit des opérations courantes de la balance des paiements a baissé de 8,2 milliards de dirhams en 1977 à 6,3 milliards environ en 1979. Grâce à la politique restrictive du crédit, les tendances inflationnistes ont pu être contrôlées, et le taux de hausse des prix à la consommation a diminué de 12,5% en 1977 à 9,7% en 1978 et 8,3% en 1979. Les mesures prises dans le cadre du programme de redressement financier ont cependant obéi à un souci marqué de sélectivité. La politique budgétaire a en effet visé à maintenir une croissance suffisante des dépenses d'équipement et de fonctionnement affectées aux services sociaux ainsi qu'aux projets de développement dont les couches sociales les plus démunies doivent bénéficier. De même l'agriculture et l'exportation ont été épargnées par les restrictions de crédit.

Le taux de croissance du PIB a pu ainsi être maintenu à 3,1% par an en 1978-79. En dépit des résultats déjà obtenus dans le cadre du Plan triennal, le déficit en ressources de l'économie s'élevait encore en 1979 à 9,1% du produit intérieur brut en prix constants, et le taux du service de la dette, exprimé en pourcentage des exportations de biens et de services (facteurs et non-facteurs) à 21,2%. En 1980, il devrait atteindre 22,3%.

#### Les Perspectives 1980-90

21. Des perspectives d'ensemble chiffrées sont présentées dans le corps du rapport pour la décennie 1981-90. Deux scénarios de croissance sont retenus, que l'on a dénommés minimal et volontariste. Le scénario volontariste admet des orientations de politique économique plus prononcées que le scénario minimal en faveur de l'exportation, de l'épargne et du remplacement des importations, surtout par l'agriculture, et la possibilité d'un succès plus grand de ces orientations. Dans le scénario minimal, la contrainte exercée sur l'économie par le financement externe dominerait tout au long de la décennie, et le taux du service de la dette extérieure (calculé en pourcentage des exportations de biens et services) augmenterait de 22,3% en 1980 à 29% environ vers 1990, malgré la croissance relativement forte des exportations de biens et services nonfacteurs (5,9% par an en prix constants de 1980 à 1985, et 6,4% de 1985 à 1990). Dans le scénario volontariste, la contrainte du financement externe ne dominerait qu'au début de la décennie, et le taux du service de la dette diminuerait légèrement de 22,3% en 1980 à 21,3% en 1985. Au cours d'une deuxième phase débouchant sur l'horizon 1990, l'économie trouverait un rythme de croissance équilibrée (6,8% par an en prix constants) plus rapide que durant les années 1980-85 (5,8%) au fur à mesure que la contrainte de financement extérieur s'estomperait et que l'effort d'épargne intérieure s'élèverait de 9,5% du PIB en prix constants en 1980 à 18,6% en 1990, et l'investissement de 16,6% en 1980 à 18,9% en 1990.

22. Dans les conditions de croissance retenues, les besoins de financement extérieur seront considérables. Le service de la dette souscrite fin 1979 dépassera très largement les tirages correspondants dès 1980 et cet écart s'accroîtra jusqu'en 1984. Le financement extérieur de l'économie devrait dès lors suivre des règles strictes, surtout au cours des premières années de la décennie 1980-90 lorsque la charge du service de la dette extérieure sera élevée et les réserves de change encore faibles. La prévision retient des montants d'emprunt extérieur qui seraient en moyenne annuelle de 2,3 milliards de dollars au cours des années 1981-85 dans le scénario minimal et de 1,9 milliards dans le scénario volontariste.



23. Il est clair que selon les perspectives retenues, le financement extérieur restera une contrainte sévère sur l'économie pour de nombreuses années, à moins de la modification profonde et rapide des composantes principales de la politique économique, à savoir:

- (a) Une promotion plus vigoureuse des exportations, car celle-ci déterminera le montant de devises étrangères disponibles pour financer les achats de biens d'importation - et par là-même la croissance de l'économie - l'économie marocaine n'ayant qu'une capacité d'emprunt extérieur supplémentaire limitée surtout en début de décennie;
- (b) Un effort d'épargne accru;
- (c) En corollaire, une politique de limitation stricte de la croissance de la consommation des administrations, accompagnée d'un effort vigoureux d'amélioration de l'efficacité des dépenses sociales de l'Etat par rapport aux objectifs poursuivis;
- (d) Des stratégies d'investissement appropriées au niveau des secteurs, notamment l'agriculture et l'industrie où les stratégies passées ont contribué au développement des déséquilibres tant en ce qui concerne le commerce extérieur que l'emploi.

### La promotion des exportations

24. Vues sur une longue période, les performances globales de l'économie à l'exportation sont restées insuffisantes, notamment depuis 1973. En effet, alors que les besoins en importations de l'économie s'accroissaient régulièrement entre 1953 et 1973, puis s'accéléraient entre 1973 et 1977, sa capacité d'importation présentait des signes de faiblesse de plus en plus marqués. Cette capacité (qui se mesure en divisant les exportations en prix courants par l'indice des prix à l'importation) s'accroissait annuellement de près de 4% en 1954-63, puis de moins de 3% en 1964-73, et après le boom phosphatier elle était retombée en 1977 à un niveau plus bas qu'en 1973.

25. Pourtant, le Maroc possède un avantage considérable à l'exportation fondé sur le bas coût de sa main d'oeuvre non qualifiée et la proximité de marchés extérieurs riches (Europe, Amérique du Nord et Moyen-Orient) où ses produits agricoles et industriels n'occupent que des créneaux très restreints. Cet avantage est important aussi pour les services, tels que le tourisme et les travaux publics. Et le Maroc possède les réserves de phosphate les plus grandes et les plus facilement exploitables du monde.

26. Pour réaliser son potentiel à l'exportation, le Maroc devrait organiser son effort de promotion autour des principaux axes suivants:

- (a) Faire basculer les politiques d'investissement public et d'encouragement à l'investissement privé d'avantage vers la production pour l'exportation, et l'utilisation de la main d'oeuvre locale, atout principal du Maroc. Ceci suppose la modification des critères de décision pour l'investissement public et la réforme des encouragements à l'investissement privé;
- (b) Inciter la production pour le marché intérieur à plus d'efficacité et à réduire ses coûts par le biais d'un aménagement continu de la protection. L'étude que le Gouvernement vient de commencer concernant le système d'incitations industrielles devrait permettre d'entamer ce processus dans l'industrie au cours de la décennie 1981-90. une approche identique serait nécessaire pour l'agriculture;
- (c) Pratiquer une politique beaucoup plus active d'incitations financières visant à accroître la profitabilité de l'exportation par rapport à celle des ventes sur le marché intérieur. Il faudrait aussi simplifier et généraliser les régimes en douane qui permettent aux exportateurs d'avoir accès en franchise de

droits et taxes à l'importation aux intrants importés et utilisés dans la fabrication de produits exportés. La définition des entreprises exportatrices devrait être élargie et les garanties bancaires éliminées. La taxe statistique de 0,5% à l'exportation devrait être abolie;

- (d) Renforcer le cadre institutionnel de promotion des exportations. Ce renforcement doit se faire d'abord au niveau sectoriel (par exemple, le groupe OCE et Ministères de l'agriculture et de l'industrie pour les exportations agricoles et alimentaires, la planification à long terme du développement de l'OCP et de ses filiales, et l'encadrement des exportateurs industriels). Mais il paraît nécessaire de renforcer également les organes de direction centrale de l'exportation et l'effort de formation des industriels à l'exportation;
- (é) Améliorer l'accueil des investisseurs étrangers qui pourraient apporter au Maroc des technologies et des méthodes de gestion efficaces.

#### La mobilisation des ressources internes.

27. La faiblesse de l'épargne intérieure est une contrainte majeure pesant sur le progrès économique et social du Maroc, et qui limite le taux de croissance réalisable à long terme. L'accroissement de l'épargne dépend d'un ensemble de mesures visant à:

- (a) Accroître l'épargne budgétaire;
- (b) Augmenter l'effort d'épargne des entreprises publiques;
- (c) Améliorer la mobilisation des épargnes par le marché financier; et
- (d) Susciter une participation accrue de l'épargne locale au financement des investissements des collectivités locales.

28. Afin de réaliser le taux de croissance à long terme retenu dans ce rapport, il faudrait que la politique budgétaire soit modifiée de façon notable au cours des prochaines années. Celle-ci devrait avoir pour objectif de rendre excédentaire le budget ordinaire de l'Etat et à plus long terme de dégager une épargne budgétaire suffisamment élevée pour que les investissements de l'Etat puissent être financés sans recours excessif aux emprunts interne et externe. Pour cela, la croissance des dépenses de l'Etat devra être ralentie de sorte que les dépenses courantes de l'Etat ne représenteraient plus en 1990 que 22% du PIB en prix constants dans le scénario volontariste et 25% dans le scénario minimal, alors qu'elle s'élevaient à 26% du PIB en 1977.

29. La réduction des dépenses courantes de l'Etat par rapport au PIB suppose un effort d'austérité constant, qui devrait se doubler d'actions prioritaires visant:

- (a) A préserver le bon fonctionnement des services économiques et à mieux prendre en compte la relation inévitable entre investissements et dépenses de fonctionnement qui s'ensuit; et
- (b) A accroître l'efficacité des dépenses sociales par rapport aux objectifs poursuivis, en admettant le principe que les subventions et les services gratuits à caractère social doivent être réservés en priorité à ceux (les pauvres) dont le revenu est encore trop bas pour leur permettre de satisfaire leurs besoins vitaux (alimentation, logement, éducation, santé, etc.)

30. Le maintien à 25% environ du taux de la pression des recettes courantes de l'Etat par rapport au PIB implique que des réformes fondamentales soient apportées progressivement à la fiscalité, dont les faiblesses ont été révélées de plus en plus par le besoin d'augmenter les taxes indirectes. Un projet de réforme doit être adopté prochainement.

31. Le rôle accru qui a été dévolu aux entreprises publiques et semi-publiques justifie qu'une réflexion approfondie soit poursuivie en ce qui concerne les grandes lignes de la politique de l'Etat à leur égard. Au niveau de l'Etat, le premier ordre de priorité devrait être accordé à la révision du système de fixation des prix afin d'accroître l'effort d'épargne des entreprises publiques. Les principaux services publics (énergie, eau, transports terrestres et télécommunications) devraient être autorisés à pratiquer une politique de stricte vérité des prix, comportant éventuellement un élément de progressivité par rapport au revenu des usagers dans le cas de l'électricité et de l'eau. Le contrôle que devrait exercer l'Etat sur les entreprises publiques devrait constituer le second domaine de réflexion immédiate. L'amélioration des contrôles administratifs et financiers ne sera pas une réforme suffisante à cet égard. Il conviendra surtout de mettre en place des procédures, respectées de tous, qui assurent que les nouveaux investissements sont rentables sur le plan économique, et pour cela de prévoir le renforcement des capacités d'évaluation des projets chez les institutions financières et dans les ministères de tutelle. Un troisième domaine de réflexion concerne l'allocation des ressources budgétaires aux entreprises publiques. Quel que soit le plafond imposé globalement aux transferts du Trésor aux entreprises, leur allocation parmi ces dernières devrait répondre à un ordre de priorité économique pour assurer leur pleine efficacité; à nouveau l'utilisation du calcul de rentabilité devrait devenir la règle qui préside à cette allocation.

32. Le marché financier au Maroc est doté d'une panoplie diversifiée d'institutions, mais son fonctionnement (la mise en regard de l'offre et de la demande de capital) est entravé par une réglementation détaillée qui fait pendant à celle du contrôle des changes et du commerce extérieur. Il faudrait poursuivre l'effort inauguré en 1974 d'amélioration du marché financier qui est devenu d'autant plus indispensable que le Maroc ne peut plus comme en 1974-77

compter sur un apport net important de capital extérieur pour financer son développement. Dans un premier temps, il faudrait renforcer la taxation des placements immobiliers pour diminuer leur attrait par rapport à celui des placements financiers; améliorer les circuits de mobilisation de l'épargne (Caisse nationale d'épargne, Caisse nationale de crédit agricole etc. ); et modifier la structure des incitations à l'épargne (taux d'intérêt et taxation des valeurs mobilières).

### La politique des prix

33. La politique des prix joue un rôle important, mais encore mal connu, au Maroc. Les données empiriques dont il faudrait disposer pour effectuer l'analyse chiffrée de ses coûts et bénéfices sociaux, font largement défaut. Dans la pratique, le système des prix est mixte comme le mode de gestion de l'économie. Les interventions de l'Etat, parfois profondes et décisives, y côtoient le libre jeu des forces du marché. L'Etat intervient sur les marchés des divers produits et services par le biais du contrôle des prix et des subventions. Mais dans l'ensemble et avec des décalages dus aux lenteurs administratives, les prix s'ajustent aux coûts sur ces marchés. L'Etat intervient aussi sur les marchés des facteurs de production. Le prix du capital est abaissé par les encouragements à l'investissement et lors des nombreuses interventions d'investissement directes de l'Etat; ce prix est aussi modulé, et en général abaissé, par la réglementation stricte des taux d'intérêt. Le taux de change est relié à la valeur moyenne d'un panier de devises. Pour réduire le déficit de la balance des paiements en période de tensions inflationnistes, le Gouvernement a recours au contrôle des changes et des importations, assorti de restrictions budgétaires et de crédit. Seul le marché du travail est en pratique libre, quoiqu'il existe des lois sociales concernant les salaires et la représentation des travailleurs.

34. Les principales conclusions se dégageant de l'analyse de la politique des prix au Maroc sont les suivantes:

- (a) Les éléments essentiels à une approche globale de la politique des prix existent, mais il serait opportun de renforcer les moyens de la Direction des prix et de mieux l'intégrer dans le processus de planification macro-économique;
- (b) La réglementation des prix des biens et services est assez souple, mais on observe des lenteurs dans le processus d'ajustement des prix aux coûts qui tendent à déprimer temporairement l'épargne des entreprises. Il semble que le champ d'application de la réglementation des prix devrait en pratique être circonscrit aux marchés des biens et services où elle est indispensable des points de vue économique (marché imparfait) ou social (progressivité de certains tarifs);

- (c) L'étude des distorsions affectant les prix industriels a commencé. Une étude similaire paraît nécessaire concernant les prix agricoles. Il semble qu'un relèvement du prix du capital et l'introduction de plus de concurrence sur ce marché serait souhaitable pour accroître le rôle mobilisateur et allocatif de ce prix et pour mieux servir l'objectif national de création d'emploi;
- (d) En ce qui concerne les subventions de prix, leur efficacité par rapport aux objectifs poursuivis paraît en général faible, et la recherche d'instruments mieux adaptés aux finalités de la politique de croissance et de répartition du revenu est urgente. Cette suggestion s'applique plus particulièrement aux subventions aux prix à la consommation, aux subventions des intrants agricoles et aux bonifications d'intérêt; par contre, les incitations financières à l'exportation sont encore trop faibles pour compenser le biais imprimé à la production par la protection du marché intérieur.

#### La planification du développement

35. Le développement économique du Maroc s'inscrit dans un cadre libéral, mais la responsabilité de l'Etat et des organismes publics dans la définition de ce cadre et dans le rythme de l'investissement global est déterminante. Aujourd'hui, la planification doit devenir l'instrument d'une maîtrise accrue du développement économique. Celle-ci s'impose parce que la restructuration de l'économie en vue de l'exportation, l'augmentation de l'épargne, et la satisfaction des besoins vitaux de la population ne peuvent être entreprises que dans le cadre d'un programme à long terme. Afin de permettre à la planification de jouer son rôle, la plus haute priorité devrait être donnée à trois ensembles d'actions visant :

- (a) Une meilleure intégration de l'appareil de planification à la structure de décision gouvernementale;
- (b) Un renforcement des capacités de planification sectorielle; et
- (c) Une plus grande rigueur de la planification régionale.

Ces actions supposent en outre que des améliorations soient apportées à la liaison du budget et du Plan, et au suivi de l'exécution du Plan.

36. L'intégration de l'appareil de planification à la structure de décision gouvernementale est un problème qui se pose à plusieurs niveaux. Au niveau le plus élevé, la direction du travail de planification qui est actuellement assurée de manière informelle par un groupe formé au sein du Conseil de Gouvernement, devrait être exercée par un comité permanent et renforcé par la représentation de la Banque du Maroc. Ce comité serait chargé de préparer les directives pour l'élaboration de la stratégie de développement et des principales politiques sectorielles. La formation de ce comité devrait permettre d'assurer une unité de direction sans bouleverser la répartition des tâches entre les divers ministères.

37. Au niveau sectoriel l'organe de planification central doit pouvoir s'appuyer, dans les ministères et entreprises publiques, sur un réseau de cellules de préparation des politiques sectorielles et de programmation des actions et investissements à moyen et long terme. Ces cellules devraient être directement rattachées aux secrétaires généraux des ministères concernés pour coordonner et évaluer l'action des directions techniques.

38. En ce qui concerne la planification régionale, le besoin le plus urgent est d'instaurer un appareil capable d'assurer la rigueur dans la poursuite des objectifs retenus et de faire appel largement aux capacités d'épargne et aux initiatives locales. Au niveau central, les orientations nationales relatives au développement régional élaborées par le Conseil de Gouvernement devraient être traduites en directives pour les niveaux sectoriel et régional par l'organe central de planification. Ces orientations et ces directives devraient tenir strictement compte des possibilités financières et humaines de l'économie. A un second niveau, il s'agirait de préciser les modalités d'insertion des organes décentralisés (régions, provinces, communes et municipalités) dans la définition des orientations nationales et dans la répartition des ressources et des équipements entre les régions. La province et la commune semblent être les points d'appui majeurs à ce titre.

#### IV. Le développement des secteurs économiques

##### Phosphates et produits miniers

39. Environ 60% des réserves mondiales prouvées de phosphate se trouvent au Maroc, et les coûts d'exploitation y sont parmi les plus bas du monde. Cet avantage comparatif a permis au Maroc de disposer d'une source importante de devises (les produits miniers représentaient 43% des exportations en 1977), et de recettes budgétaires au titre des versements d'impôts effectués par l'Office chérifien des phosphates, entreprise publique contrôlant directement ou indirectement 80% du secteur minier.

40. Bien que la part du Maroc dans les exportations mondiales de phosphate ait légèrement diminué depuis 1960 (de 38% en 1960 à 34% en 1978), elle reste suffisamment importante pour permettre au Maroc d'exercer une certaine influence sur le prix mondial sans pour autant lui conférer une position dominante de monopole ainsi que l'indique la tentative infructueuse du Maroc de maintenir le prix du phosphate à un niveau élevé depuis 1973. A long terme cependant les exportations marocaines de phosphate devraient croître d'environ 6% par an en prix constants, et fournir la source principale de devises.

41. L'impulsion nouvelle donnée depuis quelques années à la transformation du phosphate en produits intermédiaires (acide phosphorique) ou finis (engrais phosphatés) correspond à l'importance croissante de ces produits dans le commerce mondial et permettra au Maroc de profiter de la hausse prévue de leurs prix. A terme, le Maroc s'est fixé comme objectif de transformer 30% de sa production sur place. En dépit du coût élevé d'un tel programme, cet objectif est justifié par l'intérêt économique que présente la transformation du phosphate auprès des gisements plutôt qu'auprès des marchés de consommation. En outre, les perspectives de croissance des exportations d'acide phosphorique sont extrêmement favorables (près de 14% par an à prix constants au cours des dix prochaines années), et pourraient être en fait supérieures si les diverses contraintes techniques soulevées par la production, le transport et l'exportation de ces produits trouvaient une solution rapide.

42. Les autres activités minières sont aussi contrôlées par le secteur public, mais la participation étrangère est plus importante. Depuis une dizaine d'année, la production et les exportations n'ont cependant pas augmenté en dépit du programme d'investissement du Plan 1973-77. Une telle situation suggère l'importance d'une étude critique de la justification économique des encouragements financiers accordés au secteur minier, ainsi que des interventions du Bureau de recherche pétrolière et minière.

##### Agriculture

43. Les activités agricoles ont contribué pour environ 14% du PIB en 1978 en baisse par rapport à la moyenne de 22% atteinte durant la période 1967-70. Depuis 1970, la production agricole a connu des fluctuations conjoncturelles extrêmement importantes, dues aux variations climatiques, sans connaître toutefois de croissance notable, alors que la demande intérieure de produits agricoles augmentait sous l'effet de l'accroissement des revenus



et de la population. Une telle situation a contribué à l'accroissement des importations alimentaires qui ont augmenté de 10% environ par an en prix constants de 1970 à 1977, et à la stagnation des exportations agricoles qui ne dépassaient pas en 1977, le niveau qu'elles avaient atteint en 1970.

44. En dépit de ces résultats globaux peu satisfaisants, l'agriculture marocaine dispose d'un potentiel de croissance important. En effet, lorsqu'il a été possible de moderniser les techniques d'exploitation agricole, et lorsque les prix à la production ont été suffisamment rémunérateurs, la production a augmenté rapidement. Tel a été le cas de la betterave sucrière, de la canne à sucre, du lait et des légumes dont la production s'est accrue rapidement grâce à l'effort d'aménagement de l'Etat des zones irriguées et grâce aux concours d'agents de vulgarisation. Les projections de l'offre et de la demande des produits alimentaires jusqu'en l'an 2000 font cependant ressortir un déficit pour les céréales, les huiles végétales, les produits laitiers, et la viande. Dans le cas du sucre, des fruits et des légumes, la demande pourra être satisfaite si la croissance passée est maintenue.

45. Jusqu'à présent, l'essentiel de l'effort de l'Etat a porté sur l'équipement des périmètres irrigués (57% des investissements agricoles du Plan 1973-1977 ont été consacrés à ces zones), ce qui a permis d'augmenter la production de certaines denrées alimentaires importées, comme le sucre et le lait. Afin cependant de résorber le déficit en céréales, oléagineux et viande, le montant des investissements agricoles alloué aux zones bour devrait être augmenté. Les calculs prévisionnels de taux de rentabilité économique pour plusieurs projets en bour montrent en effet que ces investissements pourraient être plus rentables que certains grands projets d'irrigation. Cette constatation amène à suggérer que l'accent soit mis plutôt sur l'exécution de projets en bour, sans négliger cependant le développement du secteur irrigué, lorsque celui-ci s'avère économiquement rentable. La réorientation de l'effort de l'Etat vers les zones bour permettrait finalement d'augmenter de façon directe les revenus parmi les 80% de la population rurale qui dépendent de l'agriculture en bour. Une telle augmentation de revenus se traduirait par la création d'un pouvoir d'achat supplémentaire et l'apparition de débouchés nouveaux pour l'industrie et l'artisanat marocains.

46. Au cours du Plan 1973-77, la production de viande a progressé de 3,7% et celle de lait de 5,6%. Afin de résorber le déficit prévisionnel en lait et viande, une politique de développement de la production bovine et caprine a été élaborée par le Gouvernement. Bien que celle-ci représente un progrès certain, il faudrait aussi réaliser des projets visant à développer les terrains de parcours, et lutter contre l'érosion afin d'améliorer le revenu des petits éleveurs qui pratiquent la transhumance et ne peuvent bénéficier de crédit agricole ou du concours des services agricoles du Gouvernement.

47. Le renforcement de l'action de la recherche agronomique constitue aussi un domaine d'action prioritaire. Bien que la recherche agronomique au Maroc ait obtenu des résultats positifs, l'application de ces résultats et leur adaptation aux conditions socio-économiques reste encore insuffisante. Toutefois des progrès ont été accomplis, et le Plan 1978-80 envisage une réforme

des services de vulgarisation afin de concentrer leur action sur la création de coopératives de service qu'ils conseilleraient sur toutes les questions agricoles.

48. La politique des prix et des subventions agricoles a visé à garantir aux producteurs un revenu suffisamment rémunérateur et à maintenir les prix de détail à la consommation à des niveaux abordables pour les catégories sociales les moins aisées. Bien que les répercussions sur le secteur agricole des interventions de l'Etat dans la formation des prix n'aient pas encore été mesurées, les éléments d'information disponibles laissent penser que la politique globale des prix a eu pour effet de pénaliser l'agriculture par rapport à l'industrie. Afin d'accroître l'effet d'incitation de la politique des prix et des subventions, il faudrait:

- (a) Diminuer progressivement les subventions d'intrants agricoles, et les concentrer sur les petits agriculteurs groupés en coopératives. La priorité en matière de répartition des subventions serait accordée au secteur bour, et les facteurs de production ne seraient subventionnés que pour une période limitée pour chaque exploitation;
- (b) Accompagner la réduction des subventions agricoles d'un ajustement des prix agricoles à la production;
- (c) Promouvoir la passation de contrats de production entre les agriculteurs et les entreprises de transformation ou de commercialisation; et
- (d) Accroître les activités de prêt de la Caisse nationale de crédit agricole, car elles ont une forte efficacité économique apparente.

49. La forte croissance de la population active rurale rend aussi nécessaire la création de sources additionnelles d'emploi en milieu rural. Le développement de l'agro-industrie paraît à cet égard souhaitable, bien que l'existence de capacités excédentaires dans certains sous-secteurs indique qu'une attention accrue doit être accordée au bon dimensionnement des unités. Jusqu'à présent l'expansion de la petite agro-industrie s'est heurtée à plusieurs obstacles (manque de financement, de compétence technique, de main d'oeuvre qualifiée), et un effort particulier devrait être accompli afin de lever les freins à leur développement.

50. La promotion des exportations agricoles constituait l'un des objectifs du Plan 1973-77, mais en dépit de l'avantage comparatif non négligeable dont dispose le Maroc, ces exportations ont stagné en volume. La diversification insuffisante des cultures, le vieillissement des vergers, l'obsolescence des variétés, la concurrence accrue des pays méditerranéens sur le marché de la CEE et les restrictions imposées depuis 1976 par la CEE expliquent en partie la stagnation des exportations agricoles. Afin d'enrayer ce déclin, le Gouvernement a entrepris un programme d'amélioration de la production d'agrumes et de primeurs qui devrait permettre d'amener les agriculteurs à mieux adapter leurs productions à la demande.

51. La pêche. Le secteur de la pêche représente une source importante de devises pour le Maroc (environ 6% des exportations), et ses possibilités avaient été reconnues par les Plans 1968-72 et 1973-77. Les premières mesures ont consisté en la création d'entreprises publiques chargées de la production et de la commercialisation. La promulgation d'incitations financières extrêmement généreuses en 1973 s'est traduite par un accroissement spectaculaire de la flotte de pêche sans toutefois que la production et les exportations ne dépassent leur niveau de 1967. Il s'est avéré qu'une part importante, mais mal connue, des prises de la flotte a été détournée vers les ports étrangers. Un renforcement du contrôle ne sera pas non plus suffisant, car l'infrastructure portuaire n'est pas en mesure d'absorber une forte augmentation des livraisons de poisson (manque d'entrepôts frigorifiques).

52. Afin de remédier aux difficultés que connaît le secteur de la pêche, une programmation sectorielle à long terme paraît nécessaire afin de coordonner les différents aspects de la pêche et de définir de façon opérationnelle le rôle et la contribution du secteur public. Une analyse de l'impact des encouragements financiers devrait aussi être effectuée. Finalement, il faudrait aussi prévoir un ensemble de mesures pour l'industrie de transformation et surtout la formation professionnelle et technique des patrons de pêche.

53. L'Industrie. Au cours de la période 1973-77, la croissance de la production industrielle a crû à un taux plus rapide (7%) qu'au cours des années antérieures (5,4% durant les années 1968-72). La hausse des cours du phosphate en 1974 a donné lieu à un très fort accroissement induit des investissements de l'industrie moderne, et surtout de la part de l'Etat, dans des projets fortement utilisateurs de capital, qui n'ont eu qu'un impact limité sur l'emploi. La création d'emploi dans l'industrie a cependant fortement augmenté durant les dernières années (7% environ de 1971-77 contre 4,4% de 1960-71) grâce à la forte croissance du secteur du bâtiment.

54. La part de l'industrie dans le PIB (16%) ainsi que la répartition de la valeur ajoutée par branches n'ont pas connu de changements notables de 1969 à 1975. L'industrie marocaine est ainsi restée fortement tournée vers la production de biens de consommation pour le marché intérieur et elle n'exportait que 10% de sa production. En dépit de la priorité accordée initialement par le Plan 1973-77 à l'exportation, le développement industriel a visé surtout à remplacer les importations de biens de consommation par la production locale. Cette substitution a cependant entraîné un fort accroissement des importations de biens intermédiaires et d'équipement nécessaires à la production locale. La substitution technologiquement simple à l'importation de biens finals qui a été poursuivie jusqu'à maintenant semble trouver ses limites car la demande locale croît lentement. Pour le développement futur de l'industrie, l'alternative est donc soit l'exportation par les industries existantes (ou nouvelles), soit l'approfondissement du processus de substitution aux biens intermédiaires et aux biens d'équipement. Ces deux alternatives supposent une modification de la politique d'incitations suivies afin d'accroître la profitabilité de l'exportation, une politique sélective de substitutions et l'intégration des différents projets dans une programmation sectorielle visant à renforcer le tissu industriel.

55. Dans un tel ensemble de mesures, la réforme du système d'incitations industrielles, qui comprend non seulement le Code d'investissement de 1973, la politique des prix, mais aussi la protection tarifaire et les subventions à l'exportation joue un rôle clé. La réforme d'un tel système doit viser à réduire l'impact discriminatoire de la protection à l'encontre des activités exportatrices, l'inégalité arbitraire des niveaux de protection, et l'incitation que reçoit l'utilisation de techniques fortement utilisatrices de capital et de main d'oeuvre qualifiée. Afin de mettre en oeuvre un programme d'action, le Gouvernement a lancé une étude des incitations industrielles qui doit être achevée en 1981.

56. Les orientations générales du Plan 1978-80 paraissent bien choisies. Elles définissent une nouvelle politique industrielle adaptée aux conditions actuelles de l'économie, et elles reposent sur la poursuite des investissements visant à valoriser les ressources locales (phosphates, sucre et ciment), le développement sélectif de la production de produits intermédiaires et de biens d'équipement, le renforcement de la politique d'exportation industrielle, et la promotion des petites et moyennes industries.

57. Environ 70% des investissements du Plan 1978-80 sont affectés à la valorisation des ressources locales. Les possibilités d'investissement dans ce domaine apparaissent très favorables, non seulement en ce qui concerne l'acide phosphorique, mais aussi pour la pâte à papier ou les produits chimiques dérivés de l'industrie du sucre. La réalisation d'investissements importants par le secteur public devrait aussi permettre le développement de sociétés d'ingénierie, et d'équipement industriel. La substitution d'importations de biens intermédiaires et d'équipement envisagée par le Plan doit reposer sur une étude préalable de ces secteurs afin d'identifier les filières qu'il est économiquement justifié de développer au Maroc. La priorité accordée à la petite et moyenne industrie représente un aspect particulièrement novateur de la politique industrielle, qui jusqu'à présent avait privilégié la grande industrie et l'artisanat, et elle est justifiée par l'importance de la petite et moyenne industrie en ce qui concerne l'emploi, l'exportation et l'intégration du tissu industriel. Finalement, l'exportation, qui reçoit une impulsion majeure par la réalisation d'unités d'acide phosphorique, doit aussi faire l'objet de réformes visant à élargir sa base industrielle et faciliter l'utilisation des dispositions actuelles favorisant l'exportation.

58. L'énergie. Pour satisfaire ses besoins énergétiques futurs le Maroc devra recouvrir largement aux importations de pétrole, qui assurent déjà 78% de l'énergie consommée, car il ne dispose pas de sources importantes d'énergie nouvelle qui puissent être développées rapidement. L'augmentation des importations de pétrole dans un contexte international de hausse de leurs prix pèsera de plus en plus lourdement sur la balance des paiements, et confèrera à l'exploitation de sources alternatives d'énergie (à des coûts concurrentiels internationalement) un caractère prioritaire. L'exécution de cette stratégie est cependant freinée par le nombre élevé d'organismes ou de ministères concernés par l'organisation du secteur de l'énergie, ainsi que par la politique de tarification de l'énergie. En ce domaine, une politique ferme d'ajustement des prix intérieurs des produits énergétiques et d'élimination des subventions à l'énergie paraît particulièrement souhaitable afin de contenir l'augmentation de la demande de la demande et des importations de pétrole.

59. L'eau. Au cours de la période 1955-75, l'utilisation des eaux de pluie a crû de 5% par an, et si cette tendance se maintenait, les ressources totales en eau de pluie seraient utilisées en 1990 (soit 16 milliards de m<sup>3</sup>). L'allocation de l'eau entre les différents usages (hydroélectricité, irrigation, consommation d'eau potable) imposera donc des arbitrages de plus en plus complexes, et devra viser à une utilisation efficace de l'eau. Celle-ci serait facilitée par une politique de tarification de l'eau (et de l'eau d'irrigation en particulier) visant à récupérer une part plus importante des coûts de fonctionnement et d'investissement. Les besoins en eau potable vont augmenter rapidement au cours des années à venir sous l'effet de l'expansion démographique, de la croissance du revenu et de l'extension nécessaire du réseau d'eau potable à un nombre accru de familles. Etant donné les perspectives de conflit entre les divers usagers, un plan national de l'eau devrait être mis en chantier rapidement afin d'intégrer les différents schémas d'aménagement par bassin, et de faciliter la planification du secteur de l'eau dont la responsabilité incombe actuellement à un nombre élevé de ministères.

60. Transports et communications. Au cours du Plan 1973-77, le Maroc a consenti un important effort de modernisation du réseau de communications, qui dans son ensemble, répond aux besoins de l'économie. Néanmoins certains problèmes subsistent, notamment en ce qui concerne les télécommunications, qui ont été relativement négligées jusqu'à présent, et le réseau routier qui ne dessert pas encore certaines zones rurales dont le potentiel de production est prometteur. Les problèmes de tarification des services de transports et de communications renforcent aussi les problèmes d'autonomie et de gestion auxquels les entreprises publiques se trouvent confrontées. Grâce aux incitations financières accordées par l'Etat, la flotte marocaine de transport a connu une très forte expansion, mais il semble que le fonctionnement et l'équipement des installations portuaires soient toujours insuffisants.

61. Tourisme. Au cours des dernières années, les recettes touristiques ont représenté 15% environ du total des exportations, et moyennant une politique sectorielle bien orientée vers la mise en valeur du potentiel touristique considérable du Maroc, elles devraient pouvoir augmenter de 6 à 8% environ par an. Un programme d'études du secteur touristique est en cours actuellement; il devrait permettre d'améliorer la connaissance du secteur et la coordination des différentes interventions contribuant à la promotion du tourisme.

## V - Evolution des revenus et politique sociale

62. Au cours de la période 1960-71, le niveau de vie moyen des catégories socio-économiques a connu une nette amélioration puisqu'il a augmenté en prix constants de 2,5% par an en milieu rural et de 4,7% en milieu urbain. L'inégalité dans la répartition des dépenses ne s'est pas cependant améliorée et il semble que le niveau de vie de certaines catégories sociales ait diminué. En cela, le Maroc a suivi une évolution fort similaire à celle de nombreux autres pays en voie de développement pour lesquels la croissance économique a été accompagnée d'un accroissement de la concentration de la répartition des revenus jusqu'à un certain niveau de développement à partir duquel la répartition des revenus s'améliore.

63. Durant les années 1971-78, la mise en valeur des périmètres irrigués a permis d'élever le niveau de vie d'un nombre important d'exploitants agricoles, et le relèvement des prix à la production des principaux produits agricoles s'est traduit par une nette amélioration des termes de l'échange entre l'agriculture et l'industrie. L'accroissement des investissements agricoles dans les zones bour, actuellement envisagé par le Gouvernement devrait permettre d'accroître les revenus parmi les 80% de la population rurale qui vivent de la production de ces zones et constituent la grande majorité des ménages les plus défavorisés. En milieu urbain, l'évolution générale du niveau de vie moyen et des revenus des ménages défavorisés semble avoir été satisfaisant. La forte croissance de l'emploi en zone urbaine (12% par an de 1971 à 1976) a permis d'associer aux bénéficiaires de la croissance économique les catégories sociales les plus défavorisées, et de réduire l'étendue de la pauvreté en milieu rural par l'intermédiaire de l'exode rural.

64. Les caractéristiques socio-économiques des ménages les plus défavorisés sont difficiles à saisir, car elles échappent au champ d'études des enquêtes jusqu'à présent effectuées. En milieu rural, les ménages les plus défavorisés sont surtout composés de ménages jeunes non scolarisés, de petits exploitants agricoles ou de salariés agricoles en zone bour, et d'artisans. La faible superficie des exploitations agricoles ainsi que la faible productivité du travail agricole sont les principaux facteurs responsables de leur faible niveau de vie. Mais ces deux éléments ont été renforcés par le faible accès des petits exploitants aux facteurs de production modernes. En milieu urbain, les caractéristiques des ménages à très faibles revenus sont différentes. Ces ménages sont surtout des ménages âgés, illétrés, et ils ont une occupation professionnelle extrêmement diverse. Grâce à la politique de scolarisation poursuivie par le Gouvernement, les jeunes ménages ont pu disposer de revenus supérieurs à la moyenne en zone urbaine. Contrairement à une opinion fort répandue, la cause principale des très faibles niveaux de vie du groupe de population le plus défavorisé n'est pas la faiblesse des salaires journaliers procurés par l'exercice de métiers "informels", mais le fait que ces ménages ne sont à même de percevoir un revenu que durant un faible nombre de jours par mois.

65. Au cours de ces dernières années, les dépenses de l'Etat consacrées aux secteurs sociaux (notamment l'éducation) ont fortement augmenté, et l'on peut noter déjà une nette amélioration de l'espérance de vie qui de 47 ans en 1960 a atteint 55 ans en 1977 et des taux de scolarisation (47% en 1960 et 65% en 1978 pour l'enseignement primaire). Le niveau de certains indicateurs sociaux tels que la mortalité infantile reste cependant peu favorable, et les catégories sociales défavorisées n'ont pas toujours pu bénéficier des services sociaux dispensés par l'Etat. Le contraste entre un effort financier, souvent très important par comparaison avec d'autres pays, et la faiblesse des progrès enregistrés dans certains domaines indique que la politique suivie dans le domaine social n'a pas toujours eu les effets escomptés.

66. Les causes d'un tel état de fait sont multiples, mais peut être est-il important de souligner qu'il serait inexact d'attribuer la faiblesse des progrès sociaux enregistrés à l'insuffisance des dépenses budgétaires. L'augmentation des crédits budgétaires ne saurait en effet résoudre le problème clé de la politique sociale, à savoir l'absence d'objectifs précis et de moyens d'action adaptés. Les objectifs de la politique sociale sont en effet rarement explicites, et l'efficacité sociale relative de diverses politiques est rarement évaluée. Il n'est dès lors guère surprenant de constater que bien souvent les bénéficiaires de l'action sociale de l'Etat font partie de catégories aisées. Dans l'ensemble, il ne semble pas que la politique sociale ait été suffisamment sélective. Trop souvent les normes choisies dans le fonctionnement et l'équipement des services publics ont été des normes de luxe, et dès lors, hors de portée du budget des ménages défavorisés. Au lieu d'envisager la réalisation uniforme de services publics "de qualité" sur tout le territoire national, il serait plus réaliste d'envisager une intervention de l'Etat différenciée suivant le niveau de revenu des ménages et l'infrastructure sociale existante.

67. Eléments d'une stratégie sociale intégrée. Lors de l'élaboration d'une stratégie de développement social, la prise en compte des liens reliant les différents aspects de la politique sociale est importante, car elle met en relief leur interdépendance et l'existence de moyens alternatifs pour réaliser un objectif donné. Le succès de toute stratégie sociale dépend actuellement de la réalisation de trois composantes, qui pour des raisons de clareté sont ici présentées de façon séparée alors qu'en fait elles sont et doivent être fortement intégrées. Ces trois composantes sont: a) l'amélioration de la capacité productive des groupes sociaux défavorisés; b) l'expansion des activités fortement utilisatrices d'emploi; c) le renforcement des mesures de redistribution du revenu.

68. La baisse du taux de chômage en milieu urbain (de 18% en 1960 à 15% en 1971 et 10% en 1976) indique que le marché du travail et le niveau des salaires sont suffisamment souples pour procurer un emploi à une population active en forte croissance. Les variations importantes de salaires observées dans l'économie soulignent cependant que les possibilités d'utilisation du crédit, du capital, de la formation professionnelle ainsi que l'accès aux techniques industrielles et commerciales restent inégales. Dans la mesure où une des causes principales de la pauvreté est la faible productivité du travail, la stratégie sociale doit tout d'abord avoir pour objectif d'accroître les investissements qui améliorent de façon directe la capacité productive des groupes sociaux défavorisés.

69. L'effort déjà entrepris en ce qui concerne l'éducation devrait être ainsi complété par un ensemble de mesures favorisant la formation professionnelle des travailleurs, y compris ceux ne disposant d'aucun niveau scolaire. En milieu rural, la grande majorité des ménages pauvres vit en zone bour et est constituée de petits exploitants agricoles, de salariés agricoles et d'exploitants sans terre. L'amélioration de leur niveau de vie dépend donc de l'accroissement de l'effort de l'Etat en faveur de l'agriculture en sec et des zones montagneuses par l'intermédiaire de projets de développement rural intégré, de l'extension du crédit agricole, et de l'amélioration des terrains de parcours et de l'élevage. L'exemple de la Promotion nationale mérite à cet égard d'être souligné, puisque ce programme de travaux a permis de procurer aux ouvriers employés par la Promotion nationale dans les régions les plus défavorisées une source de revenus additionnels s'élevant jusqu'à 40% de leur revenu total.

70. En milieu urbain, l'occupation professionnelle des ménages à faibles revenus est très variée ce qui rend difficile l'identification de ce groupe. A la différence du milieu rural cependant, les bénéficiaires de la croissance de l'industrie et des services ont atteint les groupes sociaux les plus défavorisés. Ceci indique que des mesures générales de politique économique, visant à faciliter l'expansion des activités fortement utilisatrices d'emploi, l'augmentation de la demande d'emploi, et le fonctionnement du marché de l'emploi permettraient d'augmenter le revenu des ménages pauvres. A cet égard, l'attention récemment accordée à la petite et moyenne industrie représente un aspect novateur de la politique industrielle qui mérite d'être poursuivi, étant donné son rôle en ce qui concerne l'emploi. Le renforcement des services et de l'information rendus par les Bourses du travail faciliterait l'ajustement entre l'offre et la demande d'emploi. Les dispositions actuelles, qui réduisent artificiellement le coût du capital et du crédit par rapport à celui de la main d'oeuvre, devraient être éliminées, car elles incitent



les entrepreneurs à réduire leur demande de main d'oeuvre.

71. Bien que la rentabilité économique et sociale des dépenses sociales proprement dites soit difficile à estimer, il ne semble pas que le renforcement de la politique sociale se fasse au détriment de la croissance économique à long terme dans le cas du Maroc. En ce sens, l'amélioration des conditions de vie des groupes sociaux défavorisés apparaît bien comme une composante prioritaire. Pour cela, il importe de renforcer la sélectivité de l'action de l'Etat en identifiant le groupe des ménages pauvres et leurs besoins vitaux, et d'accroître l'efficacité des services sociaux (éducation, santé et planification familiale), dont l'utilisation devrait être élargie. Un effort particulier devrait être fait afin de fournir des services élémentaires et bon marché.

72. En ce qui concerne l'éducation, la faible efficacité du système d'enseignement, associée à la progression extrêmement rapide des effectifs dans un contexte de gratuité de l'enseignement, représente un coût financier substantiel, qui risque de se révéler hors de portée du Maroc. Une réorientation des dépenses publiques de l'enseignement supérieur (en réduisant sa gratuité) vers l'enseignement primaire en milieu rural paraît souhaitable. Un meilleur équilibre entre la formation professionnelle et le système scolaire, et le recensement des besoins de main d'oeuvre qualifiée de l'économie permettraient de limiter l'incidence du chômage chez les jeunes (en 1976, 73% des chômeurs masculins en milieu urbain avaient moins de 24 ans), ainsi que de réduire les pénuries de main d'oeuvre qualifiée.

73. Jusqu'à présent, des systèmes inadéquats d'enlèvement des ordures et eaux usagées, et le faible nombre de ménages disposant de l'eau potable, surtout en milieu rural, ont freiné les progrès effectués par le Maroc en ce qui concerne la situation sanitaire. La faible utilisation des services de la santé publique par certains groupes -- les enfants, les nourrissons, la population rurale et les ménages à faibles revenus en milieu urbain -- est aussi responsable du niveau peu favorable de certains indicateurs sociaux. Les politiques passées ont mis l'accent sur le développement d'une infrastructure et d'un personnel médical de qualité. Le Gouvernement est cependant conscient de la nécessité de modifier le système actuel de soins médicaux en insistant sur la satisfaction des besoins de santé de base, et en facilitant l'utilisation des services de planification familiale afin de réduire le taux de croissance de la population et d'améliorer les conditions de vie des familles.

74. Finalement, en ce qui concerne le logement et les services urbains, il serait nécessaire de mettre l'accent sur la fourniture de services sociaux s'adressant aux couches les plus pauvres, et de continuer l'effort déjà entrepris en ce qui concerne l'amélioration des conditions de vie dans les bidonvilles, et l'extension progressive des infrastructures en milieu rural.

75. La troisième composante de la politique sociale concerne les mesures générales de redistribution des revenus c'est-à-dire la fiscalité directe et indirecte, le versement de subventions et la tarification des services publics. En l'état actuel, ces mesures n'améliorent que très faiblement le niveau de vie des ménages les plus défavorisés. Ceux-ci ne reçoivent qu'une très faible partie (environ 20%) des subventions de principaux produits alimentaires, alors que le coût budgétaire pour l'Etat est substantiel. Le faible rôle de l'impôt direct sur le revenu réduit aussi fortement la progressivité du système fiscal. La réduction des subventions versées aux facteurs de production ou reçues par les usagers des services publics par l'intermédiaire de la tarification devrait être envisagée, car elle permettrait d'accroître l'équité sociale.

76. Dans tous les cas, les progrès accomplis par ces programmes d'investissement devraient être évalués à intervalle régulier. Le nombre relatif de ménages à faibles revenus bénéficiant de ces programmes devrait être calculé ainsi que l'augmentation de revenu de ces ménages. Dans d'autres cas, la collecte d'information statistique (ex. de la Santé Publique) devrait être améliorée afin de pouvoir calculer l'évolution d'indicateurs sociaux.

#### VI - Développement régional et urbain

77. Les différences de développement qui ont séparé les diverses régions du Maroc se traduisent encore par des disparités régionales importantes en ce qui concerne le niveau de vie et l'organisation territoriale administrative. La volonté de mieux équilibrer le développement régional en y associant les initiatives locales a conduit à renforcer le cadre de l'administration locale et le rôle des élus locaux. Le renforcement des services extérieurs des ministères a ainsi été accompagné d'une certaine décentralisation, dont les étapes principales ont été la création de provinces, puis de régions, et enfin la promulgation d'une Charte communale en 1976.

78. L'organisation territoriale. Au sein des ministères les pouvoirs de décision restent encore extrêmement concentrés au plus haut niveau. Les nécessités de la prévision à moyen terme et le manque de personnel qualifié des services extérieurs ont jusqu'ici limité les efforts de déconcentration, à l'exception du Ministère de l'agriculture et du Ministère de l'équipement. Le Ministère de l'intérieur est le seul ministère à disposer d'un réseau complet de représentants couvrant l'ensemble du territoire national jusqu'aux quartiers des villes et douars des campagnes. Outre leurs fonctions traditionnelles de maintien de l'ordre public, ces fonctionnaires jouent le rôle d'intermédiaire entre l'Etat et les collectivités locales.

79. Afin d'assurer un développement harmonieux des différentes régions du royaume, il est apparu nécessaire d'une part de renforcer la déconcentration administrative et d'autre part d'accroître les moyens humains, financiers et techniques des collectivités locales. D'une façon générale, il ne semble pas techniquement possible d'envisager le renforcement en personnel des services extérieurs de l'Etat à tous les échelons de l'administration territoriale. La solution la plus raisonnable devrait consister à choisir un niveau de déconcentration administrative, et un seul, qui serait renforcé par priorité. La province constitue actuellement l'échelon le mieux structuré de l'administration territoriale, et son renforcement paraît logique bien que le cadre de la province soit peut-être étroit pour les besoins de la planification régionale. Une telle décision suppose cependant que la création de nouvelles provinces soit soumise à des critères stricts afin de réduire la ponction qu'elle opère sur des effectifs ministériels déjà limités, et que la déconcentration des administrations centrales vers le niveau provincial soit poursuivie. Cette déconcentration devrait porter sur la gestion du personnel, la passation des marchés, la régionalisation des crédits budgétaires, et le renforcement des moyens et des pouvoirs de coordination du gouverneur.

80. Bien que d'importants éléments d'autonomie aient été introduits au niveau local, le contrôle du pouvoir central sur les décisions des élus locaux est toujours très important en ce qui concerne la région, la province et la commune, les trois échelons principaux de l'organisation territoriale. La création de sept régions en 1971 visait avant tout à établir la région en tant que cadre d'administration économique, mais celle-ci n'est restée qu'un niveau de l'aménagement du territoire et de la planification spatiale. Les provinces (36 en 1978) constituent l'échelon le plus important de l'organisation administrative locale, mais les assemblées provinciales ne disposent que d'une autonomie très réduite. C'est au niveau communal que la décentralisation est la plus importante. Les compétences du conseil municipal et de son président sont extrêmement étendues. En pratique cependant leur autonomie a été, jusqu'à une période récente, réduite par la tutelle exercée par le Ministère de l'intérieur, par l'absence d'une administration communale disposant des cadres techniques nécessaires à la préparation de projets d'investissement, et par la faiblesse de leurs propres ressources financières. Pour construire ou gérer des équipements importants, les collectivités locales peuvent cependant se regrouper en syndicats, et ceux-ci jouent un rôle important pour certains services publics (eau, électricité, transports urbains).

81. Afin de permettre aux collectivités locales de jouer un rôle accru dans le développement économique, le Gouvernement marocain a entrepris une profonde réforme de l'organisation territoriale comprenant:

- (a) L'amélioration qualitative et quantitative des structures administratives locales par la création d'une fonction publique communale, l'accroissement en nombre du personnel communal, et la mise en oeuvre d'un important programme de formation;



## CHAPITRE I: INTRODUCTION

1.01 L'économie marocaine a accompli des progrès considérables au cours des deuxième et troisième Plans de développement qui ont couvert la décennie 1968-77. Le revenu du pays a crû nettement plus vite que sa population durant cette période. Le revenu par tête s'est élevé à un rythme annuel voisin de 3%. Au cours du troisième Plan 1973-77, la croissance économique s'est en outre accélérée et elle s'est améliorée. Alors qu'en 1968-72 la progression annuelle réelle du PIB était restée en dessous de 6%, le taux objectif de 7,5% de la PIB retenu par le troisième Plan a été pratiquement atteint en 1973-77. Le conservatisme qui avait tendance à prévaloir depuis l'indépendance acquise en 1956, a fait place à partir de 1970-71 à une volonté marquée de croissance et d'amélioration de la répartition des fruits de cette croissance. Cette volonté s'est traduite par un accroissement spectaculaire de l'investissement entre 1973 et 1977, et par un élargissement considérable des capacités d'identification, de préparation et d'exécution des projets de développement dans tous les secteurs. L'accent mis sur les orientations sociales a suscité une expansion rapide de l'enseignement, de la formation et de la santé. Il a de plus conduit à s'interroger sur l'efficacité des approches sociales suivies jusque là, et à mettre au point des formules nouvelles d'attaque directe des problèmes que posent la faible productivité et le bas niveau de vie de nombreux marocains. En bref, la stratégie de développement du Maroc est devenue à la fois plus dynamique et plus riche en instruments. Le Maroc peut à juste titre se targuer des résultats économiques et sociaux appréciables qu'il a obtenus grâce aux efforts de développement consentis au cours de la décennie 1968-77.

1.02 L'accélération même de la croissance économique a toutefois créé ses propres problèmes. En effet, des déséquilibres financiers prononcés sont apparus en 1976 et surtout en 1977 car l'épargne et l'exportation n'ont pu être accrues aussi fortement que les investissements et les importations. Le poids très lourd de la modernisation des Forces armées royales s'est ajouté depuis 1975, à ces déséquilibres d'origine structurelle, dont l'ampleur a été renforcée par la variation des cours des principaux produits exportés ou importés par le Maroc. Pour faire face aux besoins de financement ainsi créés, le recours à l'emprunt extérieur a pris une ampleur croissante. Le Maroc traverse depuis 1978 une période de redressement financier, au cours de laquelle il s'attache avec détermination à rétablir les grands équilibres de l'économie. Cet effort passe par une réduction temporaire de l'investissement, de l'importation et de l'emploi; il s'inscrit dans le cadre tracé par le Plan 1978-80. Le défi que doit relever le Gouvernement pendant ce Plan est celui de préparer et d'entamer la mise en place des politiques de développement à long terme qui permettront à l'économie de retrouver un rythme de croissance élevé sur des bases structurelles assainies. Ces politiques sont à l'étude; certaines dont l'analyse était fort avancée ont déjà reçu un début d'application.

1.03 Un autre défi, non moins important, est celui que pose le faible niveau de revenu d'un nombre encore très important de familles marocaines. Tirant leur revenu d'activités peu rentables, ces familles ne peuvent satisfaire leurs besoins vitaux en ce qui concerne l'alimentation, le logement, l'enseignement ou la santé, et elles n'ont

qu'un accès difficile aux services collectifs. Les politiques sociales mises en oeuvre par le Maroc jusqu'à maintenant montrent que des méthodes valables existent pour surmonter ce problème. Il s'agit désormais d'étendre et d'améliorer l'efficacité de la stratégie de développement social déjà largement mise en place, en précisant mieux les groupes sociaux, cibles de cette stratégie, et en effectuant chaque fois que cela est possible une réduction des coûts unitaires des services rendus à ces groupes-cibles. Cette amélioration est d'autant plus indispensable que le Maroc ne peut compter que sur des ressources budgétaires limitées au cours des années à venir, et que la poussée démographique entraîne un accroissement inexorable des besoins de la population. La contrainte financière signifie en particulier la réduction, voire l'élimination, des subventions "sociales" et services gratuits de l'Etat au profit des groupes sociaux les plus riches, le principe étant que ces subventions devraient, dans la mesure du possible, être limitées à ceux dont le revenu est insuffisant pour leur permettre d'assurer la satisfaction de leurs besoins vitaux.

1.04 De nombreux facteurs ont contribué aux succès déjà obtenus par le Maroc dans sa lutte pour le développement, et ils l'aideront à surmonter les difficiles problèmes qui restent à résoudre. Parmi ces facteurs, certains ont un impact direct et peuvent être modifiés relativement rapidement; ce sont les politiques économiques, financières et sociales qui permettent au pays de mobiliser et d'allouer ses ressources avec plus d'efficacité par rapport aux objectifs retenus. Ces politiques sont analysées dans les chapitres qui suivent. D'autres facteurs, par contre, sont plus permanents, et ils précèdent en quelque sorte les choix d'objectifs et de politiques; il s'agit des ressources naturelles et des données qualitatives qui caractérisent la main-d'oeuvre marocaine. Celles-ci sont examinées ci-après. Cet examen n'est pas exhaustif; il vise simplement à souligner certaines des forces et des faiblesses qui continueront vraisemblablement à jouer un rôle important dans les choix stratégiques que le Maroc sera appelé à faire pour surmonter les obstacles à son développement.

#### Les ressources naturelles

1.05 Par rapport à de nombreux pays en voie de développement moins fortunés, le Maroc dispose de ressources naturelles assez abondantes. Le pays possède les réserves de phosphate les plus importantes et les plus accessibles du monde, ce qui donne au secteur phosphatier une place privilégiée dans l'économie en tant que générateur de devises et d'épargne. Les autres ressources minérales exportées sont le minerai de fer, le manganèse et le plomb, ainsi que le zinc, le cobalt et le cuivre mais pour des valeurs bien moindres concernant ces derniers. Les matériaux de construction sont abondants et bien situés. L'antracite et les centrales hydro-électriques contribuent à la couverture d'une partie des besoins énergétiques du pays. Le pétrole et le gas naturel sont extraits commercialement depuis plusieurs années mais en quantités très faibles; il existe toutefois des indices prometteurs de réserves supplémentaires de ces produits qui justifient la poursuite de l'effort de recherche. Le Maroc possède de l'uranium et des schistes bitumeux en quantités très importantes, mais les techniques et la rentabilité de leur exploitation ne sont pas encore fermement établies.

1.06 De par sa personnalité géographique, le Maroc a un potentiel agricole considérable. Le pays se trouve placé sous deux influences dominantes: celle de l'Atlantique qui baigne un littoral ouvert en majeure partie sur des plaines, et celle d'une dorsale de haute terres qui s'alignent du Rif central à l'Anti-Atlas occidental. Dans les plaines et sur les collines et piémonts à l'ouest de cette dorsale, l'agriculture en sec peut devenir intensive car le climat humide et tempéré d'origine atlantique règne sur des sols suffisamment fertiles. En outre, plusieurs rivières importantes descendent de l'Atlas et du Rif vers les plaines côtières de l'Ouest et du Nord, où elles fournissent l'eau qui permet d'irriguer des superficies agricoles étendues et d'assurer la couverture des besoins des villes. Par contre, de l'autre côté de la dorsale montagneuse, les masses d'air humide originaires de l'Atlantique ne peuvent parvenir que rarement, alors que celles de la Méditerranée n'assurent pas le relais. Dans le Sud et l'Est du pays, l'eau est une contrainte majeure; en dehors des oasis ou de quelques zones irriguées, l'agriculture ne peut être qu'extensive ou cesser tout à fait comme dans les régions sahariennes. Dans toutes les zones propices, l'agriculture marocaine est encore loin d'atteindre les rendements optima que permettraient les techniques agricoles existantes; le programme à long terme de mise en irrigation d'un million d'hectares n'est achevé qu'à concurrence de 70% environ. La double façade maritime que le Maroc possède sur la Méditerranée et surtout sur l'Atlantique met à sa disposition des richesses halieutiques considérables dont l'exploitation est également peu développée à ce jour. L'agriculture et la pêche marocaine ont encore un potentiel de croissance supplémentaire tout à fait remarquable.

1.07 La situation géographique du Maroc lui confère d'autres avantages. Son territoire est très proche de celui de l'Europe, auquel il est lié par la voie terrestre sans rupture de charge importante à travers le Détroit de Gibraltar. Il est relativement proche aussi, par voie maritime et aérienne, de l'Amérique du Nord, du Moyen Orient et de l'Amérique du Sud. La proximité des économies de ces régions est un facteur propice au développement des échanges internationaux. L'insertion du Maroc dans l'économie internationale s'est faite surtout avec l'Europe, notamment la France, pour des raisons historiques; elle peut encore se développer et se diversifier. En 1978, l'importation de biens et de services par l'économie marocaine représentait 32% du PIB et l'exportation 17%. Cette année là, environ 250.000 marocains travaillaient en Europe, et plus de 1,5 million de touristes ont visité le Maroc.

1.08 La diversité des conditions naturelles a fortement influencé l'implantation des hommes et de leurs activités économiques à travers le territoire marocain. L'accroissement démographique et le développement se sont concentrés dans les plaines du Nord-Ouest, et dans une moindre mesure les vallées irrigables du Souss au Sud-Ouest et de la Moulouya au Nord-Est; ces zones sont les plus favorables des points de vue du climat, du relief et de l'accès aux transports internationaux.

Par contre, les régions situées derrière la dorsale centrale, au Sud et à l'Est vers le Sahara, n'ont connu que des concentrations de développement très sporadiques et le pastoralisme extensif. Aux disparités naturelles régionales ont correspondu des migrations humaines allant des zones défavorisées vers les régions favorables. Dans ces dernières, un avantage institutionnel s'est ajouté à l'avantage naturel sous la forme d'infrastructures physiques et de services modernes bien plus développés. Un meilleur équilibre de l'implantation de ces infrastructures et services parmi les régions est l'un des objectifs importants que poursuit le Maroc; par ce biais, il vise à éviter l'apparition ou la persistance de poches de pauvreté dans les zones défavorisées.

#### Les ressources humaines

1.09 La population marocaine s'accroît et s'urbanise très rapidement: en 1979 elle comptait plus de 19 millions d'habitants et on prévoit qu'elle atteindra en 1992 entre 27 et 30 millions de personnes; les villes devront accueillir au moins 4 millions d'habitants supplémentaires entre 1977 et 1992. Ces perspectives démographiques inéluctables créent pour le Maroc une obligation de développement minimum, s'il veut améliorer les disponibilités en biens et en services par personne et pour tous les marocains. Cette obligation est particulièrement forte en ce qui concerne l'agriculture qui, au vu de son potentiel de production encore inexploité, doit s'organiser pour fournir à chaque famille une alimentation suffisante. Cette obligation est encore plus forte vis-à-vis des importants segments de la population dont les besoins vitaux essentiels ne sont pas entièrement satisfaits. Améliorer la productivité de ces urbains et de ces ruraux de manière à ce qu'ils puissent gagner des revenus suffisants pour se nourrir et se loger selon des normes minima mais adéquates, et leur procurer un niveau minimum d'enseignement et de soins médicaux, telles sont les tâches difficiles que la démographie met à la charge du pays. Parmi ces tâches, il en est une qui prend chaque jour une urgence plus grande; c'est la mise à la disposition d'un nombre croissant de familles marocaines, surtout les plus pauvres, des moyens modernes de se planifier aussi bien pour éviter les conséquences néfastes qu'aurait une démographie galopante, que pour donner à chaque famille le contrôle accru de son destin et de son bien-être.

1.10 Le niveau élevé de la natalité au Maroc depuis de nombreuses années fait que la population est maintenant très jeune et que la population en âge de travailler s'accroît nettement plus vite que la



population totale. Ces caractéristiques démographiques assurent au Maroc une main d'oeuvre abondante. Dans le même temps, elles mettent à la charge de l'économie de forts besoins de création d'emploi et de formation de la main d'oeuvre pour ces emplois. On estime qu'environ 190.000 travailleurs supplémentaires se sont présentés sur le marché du travail en 1977. Selon les prévisions de ce rapport qui tiennent compte à la fois de la participation croissante des femmes à l'emploi et des perspectives peu encourageantes de l'émigration en Europe, la création annuelle d'emploi devrait s'élever à 300.000 environ vers 1990. Depuis plusieurs années en outre, l'offre de travail non qualifié a dépassé les besoins de l'économie, alors que l'inverse s'est produit concernant le travail qualifié surtout depuis le début du plan 1973-77. Pour combattre cette tendance à l'inadéquation entre l'offre et la demande de travail selon les niveaux de qualification, le Maroc doit consentir un effort encore plus grand que par le passé de formation de sa main d'oeuvre et d'amélioration de l'efficacité de cet effort. Dans le même temps, il lui faudra mettre en oeuvre une stratégie d'investissement qui mette davantage l'accent sur les projets peu coûteux par emploi créé et appelant pour leur fonctionnement de forts contingents de travailleurs non qualifiés.

1.11 Le marché du travail au Maroc a pour caractéristiques essentielles d'être relativement libre et bien intégré. La réglementation en vigueur et le syndicalisme n'influencent son fonctionnement que de façon mineure. Les mouvements de travailleurs à l'intérieur du pays sont faciles et relativement bon marché grâce à l'infrastructure bien développée des transports et leurs coûts assez bas. Sous réserve de la tendance à l'inadéquation selon les niveaux de qualification entre l'offre et la demande de travail, l'éventail des occupations offertes est très ouvert, depuis celles qui sont très peu productives jusqu'aux plus nobles; en fait, la pression de l'offre non qualifiée tend à se traduire par un fractionnement des tâches à ce niveau en emplois de courte durée très peu rémunérateurs plutôt que par le chômage. La productivité et la rémunération très faibles de nombreux emplois urbains et ruraux constituent le problème fondamental qu'il faut surmonter si l'on veut réduire le nombre de familles qui ne peuvent satisfaire leurs besoins vitaux. Le chômage structurel ne semble pas être un problème aussi grave que la faiblesse de la productivité et des revenus; il touche surtout les travailleurs les plus jeunes en quête d'un premier emploi, et les plus âgés qui se trouvent poussés prématurément hors des rangs de la force de travail.

1.12 L'offre abondante de main d'oeuvre non qualifiée tend continuellement à restreindre les rémunérations des travailleurs appartenant à cette catégorie, et elle nourrit le courant migratoire vers l'étranger. Le Maroc tire de cette situation un avantage considérable sur les marchés

internationaux; ses coûts de main d'oeuvre non qualifiée sont parmi les plus bas du monde. Le fait que cette main d'oeuvre soit obligée souvent d'accepter un décalage entre l'inflation des prix à la consommation et l'accroissement des rémunérations contribue à la stabilité des coûts de production du Maroc. A l'inverse, cet avantage est compensé, dans une mesure qu'il est difficile de préciser faute de données suffisantes, par plusieurs facteurs adverses associés à cette situation; ceux-ci comprennent: la faible productivité de la main d'oeuvre peu ou mal formée; le fait que les travailleurs émigrés, même non qualifiés, sont souvent les meilleurs et les plus motivés; la tension très forte à la hausse sur les rémunérations qualifiées; et l'insuffisance de l'encadrement technique et de gestion.

### Les institutions de développement

1.13 La monarchie est l'élément central des institutions marocaines. Etablie à la fin du VIIIème siècle par Idriss ben Abdalah qui vint d'Arabie se réfugier au Maroc, la dynastie alaouite règne aujourd'hui en la personne de S.M. Hassan II. L'autorité de la monarchie sortit considérablement renforcée de la période qui suivit l'accession à l'indépendance, après l'imposition du Protectorat français de 1912 à 1956. Exilé par la puissance protectrice de 1953 à 1955, le Roi Mohamed V revint au Maroc comme le symbole extrêmement populaire de la volonté nationale. Le souverain gouverne dans le cadre de la Constitution de 1972. Aux termes de ce texte, le Maroc est une monarchie constitutionnelle, démocratique et sociale, où les libertés politiques individuelles sont garanties, et les citoyens sont représentés par des assemblées élues. Les assemblées locales ont été mises en place à la suite des élections de 1976 et l'Assemblée nationale (composée pour un tiers de représentants de divers groupes socio-professionnels élus au suffrage indirect) en 1977. La monarchie s'efforce de maintenir entre les différents groupes politiques et sociaux un équilibre qui préserve sa fonction d'arbitre placé au dessus des intérêts fractionnels.

1.14 Cette politique d'équilibre se traduit par la recherche permanente de l'union nationale sous la direction effective du Roi. Après la grave crise du régime en 1970-71, cette union s'est réalisée pour défendre la cause nationale dans le conflit qui depuis 1975 affecte le Sahara occidental. Tous les partis ont accepté de se mobiliser sur ce point. La question demeure posée de savoir dans quelle mesure l'équilibre politique atteint aujourd'hui pourra permettre de répondre aux pressions économiques et sociales qui s'accroissent au sein de la société marocaine: inflation, disparités de revenus, concentration de la croissance des activités et de l'emploi modernes, érosion des conditions de vie de nombreux paysans, hypertrophie des petits services urbains et bidonvilles. Certes, plusieurs réformes ont déjà permis de satisfaire

certaines demandes, qu'il s'agisse de la récupération des terres appartenant tenant à des étrangers, intervenue en 1973, ou de la "marocanisation" d'un nombre important de secteurs d'activités, à partir de la même année. Mais il faut noter que ces réformes ont touché uniquement les étrangers installés au Maroc sans porter atteinte à la situation des bénéficiaires de l'équilibre actuel.

1.15 Le développement économique du Maroc s'inscrit dans un cadre libéral, mais l'Etat exerce une influence déterminante sur son orientation et sur son rythme. Depuis 1957, des plans pluri-annuels servent de guide à l'investissement et aux réformes. Discutés, depuis 1962, au sein du Conseil supérieur de la promotion nationale et du Plan que préside le roi, ces plans ont force de loi. Ils ne fixent pas d'objectifs quantitatifs aux entreprises privées et visent surtout une bonne programmation des dépenses d'investissement de l'Etat. La Constitution de 1972 garantit le droit de propriété, sous réserve des exigences du développement économique et social, et l'expropriation ne peut intervenir que dans les cas et selon les formes prévues par la loi. L'Etat encourage l'initiative privée par des interventions multiples et une classe d'entrepreneurs marocains s'est développée dans les domaines commercial, agricole et foncier. Toutefois, en dépit de cette orientation privée maintes fois réaffirmée, les entreprises publiques et semi-publiques occupent, surtout dans les secteurs industriel et bancaire, une place prépondérante, et croissante depuis 1973. Le sens de ce mouvement demeure ambigu. Tout se passe comme si les entrepreneurs marocains, sauf dans quelques industries légères et traditionnelles, éprouaient une certaine réticence devant les risques de l'investissement industriel et préféreraient les voir assumer par l'Etat. En outre, l'extension du secteur public et semi-public est une source supplémentaire d'influence pour le pouvoir central et le moyen d'un développement et d'un raffinement des interventions de l'Etat. Ces interventions justifiées à l'origine, sont parfois marquées par une rigidité qui correspond mal aux besoins changeants des entreprises et de l'économie. Il s'ensuit des entraves à l'initiative privée que l'on veut encourager et des situations de rentes économiques au profit de certaines catégories d'entreprises. La souplesse et le dynamisme qui sont les avantages essentiels du système privé, disciplinés par la loi du marché, se trouvent réduits. Il semble que l'émergence des petites et moyennes entreprises les plus efficaces soit freinée par la rigidité des réglementations se voulant incitatives, de même que les transferts de technologie à travers les participations étrangères et leur adaptation au milieu marocain. Un objectif important du Plan 1978-80 est l'étude des réformes à apporter à la réglementation économique pour qu'elle serve mieux le développement du secteur des entreprises privées, semi-publiques et publiques.

1.16 Dans ses mémoires, S.M. Hassan II souligne avec force que "constitutionnelle et démocratique, notre monarchie est aussi sociale", c'est à dire "qu'un de ses objectifs essentiels est d'améliorer le sort des classes populaires". Ce thème est explicité dans divers chapitres des Mémoires, en particulier ceux qui sont consacrés à l'agriculture, à l'éducation et à l'habitat. Repris par de nombreuses déclarations et décisions officielles récentes, ce thème se traduit dans les faits par une stratégie complexe de développement social dont les résultats déjà appréciables n'en demeurent pas moins limités au regard des immenses besoins à satisfaire. Ces besoins sont ceux de la jeunesse dont le poids, déjà considérable, augmente et dont les possibilités d'insertion dans la vie productive sont actuellement limitées, ceux des paysans des zones non irriguées qui subsistent difficilement sur des superficies exigues, ceux des travailleurs sous-employés urbains et ruraux dont la productivité est très faible et les revenus insuffisants. La limitation du marché intérieur résultant de cette situation décourage, en retour, l'expansion de la petite et moyenne industrie nationale qui ne trouve pas aujourd'hui de débouchés à la mesure de ses capacités.

1.17 Les contraintes qui pèsent sur l'engagement social du Maroc sont sévères. Le revenu et l'épargne, surtout publics, y sont faibles, les ressources financières disponibles pour la politique sociale limitées. La capacité administrative est relativement bonne en qualité mais encore insuffisante en quantité, en partie précisément à cause de la faiblesse des ressources financières. La monarchie a le souci constant de préserver l'équilibre social. Les interventions redistributrices de l'Etat sont donc prudentes, minutieusement élaborées et conçues en vue de ne pas bouleverser les situations acquises. Elles se situent, pour ainsi dire, à la marge et ne portent que sur certains accroissements de patrimoine ou de revenu. En ce qui concerne les patrimoines, certains secteurs stratégiques, fortement générateurs d'épargne, comme les phosphates, sont depuis longtemps nationalisés. La Réforme agraire est une opération complexe de restructuration foncière à long terme guidée par la préoccupation de constituer des exploitations individuelles économiquement viables. Quant à la récupération ou la marocanisation par les secteurs public et privé marocains des fermes et des entreprises détenues par les étrangers, elle avait été encouragée, moyennant compensation, et elle n'avait pas porté atteinte à la situation des bénéficiaires de la répartition actuelle de la richesse.

1.18 En matière de revenus, les interventions redistributrices sont plus importantes, mais également prudentes, et elles n'ont probablement pas empêché un accroissement des écarts de situations. La redistribution se fait par des mesures générales telles que la fiscalité et les subventions des prix, ou par des interventions spécifiques. Etant donné les difficultés conceptuelles et pratiques affectant les mesures générales,

le Maroc penche de plus en plus vers les interventions spécifiques. Sans abandonner les mesures générales dont il se préoccupe d'améliorer l'efficacité, le Maroc utilise de plus en plus, comme instrument de redistribution, le projet de développement économique ou le programme social centré de manière précise sur des bénéficiaires appartenant aux segments les plus faibles de la population. Bien qu'elles soient encore insuffisantes, les capacités de préparation et d'exécution de projets de ce type sont développées vigoureusement. Ces projets ont pour caractéristique commune, recherchée par le Maroc, d'améliorer à la fois la distribution et la croissance du revenu, par le biais de l'accroissement de la productivité des bénéficiaires.

1.19 Pour mener à bien sa stratégie de développement économique et social, le Maroc dispose d'un encadrement administratif solide. L'administration, qui de tradition est prestigieuse, habituée au commandement et compétente, a su attirer des cadres de valeur capables de formuler et d'exécuter des programmes et des politiques de développement. Il reste que les meilleures compétences se sont dirigées jusqu'à maintenant surtout vers les secteurs financiers et industriels et que les autres secteurs souffrent d'insuffisances numériques pour les tâches de planification et d'exécution de projets de plus en plus complexes. Il y a aussi insuffisance numérique aux échelons intermédiaires pour soutenir de manière adéquate l'effort des cadres de décision. Enfin, alors que les services de l'Etat sont, sous les réserves ci-dessus, relativement bien équipés en moyens humains, les services des collectivités locales sont très insuffisants pour le développement économique et social sauf peut être à Casablanca et à Rabat. Le Maroc a instauré le service civil obligatoire et fait un gros effort de formation pour surmonter ces faiblesses; cette politique a besoin d'être poursuivie avec une vigueur accrue.

#### Le contexte international

1.20 Le Maroc souhaite élargir ses relations économiques avec l'étranger dans la mesure où il lui est ainsi possible de servir son intérêt sans compromettre son indépendance politique. C'est avec la Communauté économique européenne (CEE) que le Maroc entretient les relations économiques les plus étroites. Son commerce international se fait surtout avec la Communauté; ses travailleurs émigrés se dirigent surtout vers elle. Le Maroc a signé en 1976 un accord d'association de durée illimitée avec la CEE. Pour l'essentiel, cet accord prévoit: (1) le libre accès au marché de la Communauté pour les matières premières et les produits industriels originaires du Maroc; (2) l'octroi par la Communauté d'une aide financière au Maroc qui doit totaliser 130 millions d'unités de compte pour les cinq années suivant la signature de l'accord; et (3) la garantie aux travailleurs marocains de l'égalité de traitement avec les travailleurs des Etats membres en matière de conditions de travail et de rémunération, ainsi que dans le domaine de la sécurité sociale. Bien que la CEE se soit réservée le droit de limiter les importations de produits agricoles et de produits "sensibles" (par exemple, certains produits textiles en 1977), les exportateurs et les travailleurs marocains bénéficient d'un régime favorable d'accès à la

Communauté. L'accord d'association contient en outre des dispositions spéciales concernant les transferts de capitaux privés et de technologie. Si l'on ajoute à cet accord, ceux qui lient bilatéralement le Maroc aux Etats membres de la CEE (la France notamment), il est clair que l'économie marocaine est fortement orientée vers une interdépendance étroite vis-à-vis de l'Europe. Il faut noter, toutefois, que l'accession prévue à relativement brève échéance de la Grèce, du Portugal et de l'Espagne à la CEE risque de réduire l'attrait de la Communauté pour les exportateurs et les travailleurs marocains puisque les économies de ces trois pays en tireront un avantage concurrentiel renforcé.

1.21 Le Maroc a également resserré ses liens économiques avec l'URSS et plusieurs pays du Moyen-Orient et d'Afrique. L'accord signé en mars 1978 avec l'URSS est, potentiellement encore, le plus important. Cet accord prévoit l'exportation en URSS de phosphate et produits dérivés du phosphate au cours des trente années suivant sa signature; les quantités prévues pourraient atteindre les dix millions de tonnes par an au cours de la prochaine décennie. En retour, l'URSS doit accorder au Maroc des financements à des conditions très favorables (taux d'intérêt annuel de 3% et remboursement sur 18 années dont 3 différées) pour le développement de la nouvelle mine de Meskala et des équipements de transport; ces financements sont prévus pour un montant total égal à deux milliards de dollars. Depuis 1975, la confrontation concernant le Sahara occidental a compromis la coopération maghrébine à laquelle aspirait le Maroc, quoique les liens avec la Tunisie soient toujours étroits.

#### Le Plan du rapport

1.22 La suite du rapport est organisée en cinq chapitres. Les Chapitres II, III et IV sont consacrés à la croissance économique, et les Chapitres V et VI à la répartition des fruits de cette croissance. De manière plus précise, l'articulation des divers chapitres est la suivante:

- (1) Le Chapitre II examine la croissance et les changements structurels que l'économie a connus au niveau global au cours de la décennie 1968-77. Ce faisant, le Chapitre II fait apparaître les forces et les faiblesses principales de la croissance économique à l'issue des deux Plans de développement 1968-72 et 1973-77; à ce titre, il fait ressortir les problèmes immédiats et structurels que la politique économique et financière devra résoudre pour une croissance viable à court et à long terme. Ces problèmes concernent le financement extérieur, l'exportation, la mobilisation des ressources internes, la politique des prix et la planification.
- (2) Le Chapitre III s'efforce de cerner les résultats que l'on peut attendre des plans annuels de redressement financier qui dominent la période du Plan 1978-80, et il s'interroge sur les perspectives globales de l'économie au cours de la décennie 1981-90. Cette interrogation conduit à creuser l'analyse des principaux problèmes

identifiés au Chapitre II; ce chapitre débouche ainsi sur l'identification d'un certain nombre de besoins de réforme urgents et importants.

- (3) Les problèmes globaux de la croissance se retrouvent au niveau des secteurs économiques qui font l'objet du Chapitre IV. Ce chapitre s'appuie sur des travaux effectués antérieurement pour le compte du Gouvernement marocain et par la Banque mondiale.
- (4) Le Chapitre V est consacré à la situation de l'emploi et à la stratégie de développement social que poursuit le Maroc. Il approche ces deux questions sous l'angle de la satisfaction des besoins vitaux essentiels de la population, plutôt que sous celui de l'inégalité de la répartition de la richesse et du revenu. Cette approche vise à mettre en évidence l'importance des groupes sociaux qui ne disposent pas d'un revenu, ou d'un accès aux services publics, suffisants pour leur permettre de satisfaire leurs besoins vitaux essentiels, et elle s'interroge sur les raisons de cet état de fait. Dans la mesure où ces raisons sont claires, le Chapitre V débouche sur des propositions de modification ou de renforcement des politiques concernant la création d'emploi et le développement social.
- (5) Au Maroc comme dans de nombreux autres pays, la répartition du revenu a une dimension régionale ou spatiale, en ce sens que les différences régionales de développement sont prononcées et fortement ressenties sur les plans social et politique. Le Chapitre VI examine les politiques de développement régional et d'urbanisation, ainsi que l'adéquation de l'administration territoriale aux impératifs de ces politiques.





CHAPITRE II: CROISSANCE ET CHANGEMENTS STRUCTURELS DE L'ECONOMIE MAROCAINE  
AU COURS DE LA DECENNIE 1968-77

A. INTRODUCTION

2.01 L'économie marocaine a connu deux types d'évolution très contrastés pendant la décennie 1968-77. Jusqu'en 1974, la croissance économique est restée voisine de 5,4% par an. Ce rythme prudent était à l'image de la politique financière et monétaire suivie. Il s'appuyait sur un accroissement régulier, mais très progressif, de la part des ressources intérieures allouées aux investissements, et il permettait ainsi de maintenir le déficit en ressources de l'économie à un niveau faible. A partir de 1974, au contraire, cette prudence a fait place aux objectifs volontaristes du Plan 1973-77 qui visait une croissance économique accélérée et une répartition améliorée des fruits de cette croissance. Profitant de la brusque envolée des recettes phosphatières qui furent multipliées par 5 entre 1973 et 1974, le Gouvernement a lancé un programme ambitieux d'investissement qui, entraînant le secteur public puis le secteur privé, a accru le montant annuel investi par 2,6 entre 1973 et 1975. Cette accélération était ambitieuse, et de ce fait portait en elle de nombreux risques de déséquilibres internes et externes. Ces déséquilibres devaient apparaître plus rapidement que prévu à la suite d'une accumulation de facteurs externes contraires et en partie imprévisibles. Parmi ces facteurs, l'accroissement brutal des dépenses militaires occasionnées par les tensions aux frontières sahariennes a joué un rôle important. Il s'y est ajouté la récession économique mondiale qui a restreint les débouchés extérieurs et la chute des prix des phosphates à partir du milieu de l'année 1975. Cette phase d'investissement intensif a débouché à l'issue du Plan 1973-77 sur des déséquilibres financiers importants, qui ont conduit le Gouvernement à prendre des mesures correctives et à formuler un Plan triennal d'austérité 1978-80. L'objectif de ce Plan est de rétablir les grands équilibres de l'économie et d'assurer ainsi la reprise de la croissance sur une base économique saine.

B. OBJECTIFS ET STRATEGIE DU DEVELOPPEMENT, 1968-77

Rappel des progrès accomplis depuis l'indépendance

2.02 Dans le contexte de son indépendance politique acquise en 1956, l'économie marocaine a connu entre 1958 et 1967 trois plans de développement dont les résultats d'ensemble 1/ ont été les suivants:

---

1/ Les statistiques pour cette période sont difficilement comparables, faute de séries homogènes à prix constants.

	<u>Plan 1958-59</u>	<u>Plan 1960-64</u>	<u>Plan 1965-67</u>
Investissements réalisés:			
. Total en millions de DH courants	1580	5920	4860
. Montant annuel en millions de DH 1969	900	1300	1800
. % moyen par rapport au PNB	9,6	11,2	12,2
Croissance annuelle du PNB (%)	5,5	4,0	2,4

---

Source: Estimations faites à partir des données figurant dans  
Dr. Yusuf Sayigh, The Determinants of Arab Economic Development,  
Croom Helm, London 1978.

Durant cette période de 10 ans, l'économie a connu un taux de croissance modeste reflétant la part croissante, mais faible, des ressources intérieures allouées à l'investissement. Le processus de planification, calqué sur les méthodes pratiquées en France, a été adapté lentement aux particularités du contexte marocain. Il a permis à l'administration d'accroître progressivement sa maîtrise du développement du pays. Il faut cependant attendre les Plans 1968-72 et 1973-77 pour avoir affaire à un processus de planification élaboré, mais toujours limité au secteur public.

#### Objectifs et stratégie d'ensemble des Plans 1968-72 et 1973-77

2.03 Le Plan 1968-72 s'était préoccupé déjà d'accroître le dynamisme de l'économie pour permettre de mieux prendre en compte la pression démographique de plus en plus sensible. Il s'est articulé autour des trois priorités suivantes:

- Atteindre un taux de croissance élevé dans l'agriculture;
- Promouvoir le secteur touristique; et
- Accélérer la formation professionnelle pour satisfaire les besoins en personnel qualifié.

Il attachait une importance particulière à l'amélioration des conditions de vie de la population par des actions portant sur la planification familiale, l'assainissement des bidonvilles, et la création d'emplois, à travers notamment la Promotion nationale et la mise en valeur des zones irriguées. Le Plan prévoyait aussi un effort spécial de promotion du développement industriel. Et il envisageait d'améliorer la mobilisation de l'épargne privée, nationale et étrangère, notamment par un aménagement du code fiscal et des mesures d'incitation à l'investissement.

2.04 Estimant que les résultats du Plan 1968-72 avaient été modestes par rapport au potentiel de croissance de l'économie et aux besoins de la population, le Plan 1973-77 adopta des objectifs bien plus ambitieux. Le Plan visait une croissance économique fortement accrue (7,5% par an), se fondant sur un fort accroissement de l'investissement et une orientation prononcée de la croissance vers l'exportation. Il visait aussi une répartition plus équitable des fruits de la croissance économique. Pour atteindre ces objectifs, la stratégie de développement retenue devait comporter les éléments suivants:

- (1) Un ensemble coordonné de mesures et d'institutions destiné à réaliser un taux de croissance élevé des exportations;
- (2) Une relance de la demande domestique pour améliorer le taux d'utilisation des capacités industrielles installées, tournées vers le marché intérieur;
- (3) Une forte croissance de la production agricole, en cherchant notamment à réduire les décalages entre la construction des ouvrages hydrauliques agricoles et la mise en production des terres dominées, et à favoriser la culture et l'élevage traditionnels;
- (4) Une restructuration du secteur industriel grâce aux actions de l'Office de développement industriel (ODI), qui fut créé à cet effet en 1973;
- (5) Un aménagement de la fiscalité devant accroître la capacité d'épargne de l'Etat et favoriser une meilleure répartition des revenus;
- (6) Une réforme du système éducatif pour l'ajuster simultanément aux besoins des familles et à ceux des structures de production, en insistant cependant sur la formation professionnelle des cadres;
- (7) Une adaptation de l'administration en vue de la rapprocher de la population notamment par une régionalisation plus poussée, une justice plus équitable, un accroissement des dépenses sociales et des aides au logement pour les familles à faible revenu;
- (8) Une amélioration de la nutrition notamment à travers l'éducation familiale;
- (9) Une politique favorisant l'accès des marocains à la direction et au contrôle des structures de production; cette politique a compris la récupération des terres détenues par des étrangers et leur distribution aux petits fermiers et

la marocanisation des affaires qui visait à associer à égalité les partenaires marocains et étrangers dans la plupart des secteurs de l'industrie et des services.

2.05 Le Plan 1973-77 a posé de façon ouverte le problème de la réduction des disparités affectant les diverses couches sociales, que ce soit au niveau des besoins fondamentaux (notamment la nutrition), des revenus, des régions ou de l'accès aux services publics. En parallèle, il recommandait une politique plus dynamique que par le passé en matières budgétaire et monétaire, considérant que la priorité devait être donnée à la croissance, même au risque de créer des tensions inflationnistes.

Les objectifs quantitatifs des Plans 1968-72 et 1973-77

2.06 Les objectifs quantitatifs retenus dans les Plans 1968-72 et 1973-77 ont reflété les différences d'intensité observées au niveau des finalités qualitatives. L'objectif de croissance annuelle de la PIB qui était de 4,3% pour la période 1968-72 est passé à 7,5% pour le quinquennat 1973-77. De même, l'objectif d'investissement qui avait été fixé en 1968-72 à environ 2,5 milliards de dirhams 1969 par an, soit 15,5% de la PIB, a été fixé dans le Plan 1973-77 à environ 5,0 milliards de dirhams 1969 par an, soit 17% de la PIB. Globalement, les objectifs macroéconomiques peuvent se résumer ainsi:

	Croissance annuelle (%)		Pourcentage de la PIB	
	Plan 68-72	Plan 73-77	1973	1977
Production Intérieure Brute <u>1/</u>	4,3	7,5	100,0	100,0
Importations	5,4	8,0	21,3	21,7
Exportations	4,9	10,0	16,1	17,5
Investissement (et stocks)	4,4	18,0 <u>3/</u>	16,5	22,9 <u>3/</u>
Consommation administrative <u>1/</u>	4,6	3,5	2,9	2,5
Consommation des ménages <u>2/</u>	3,3	4,8	81,3	73,5

1/ Ne comprend pas les traitements des agents de l'Etat.

2/ Non compris la consommation des Touristes.

3/ Avant la révision du Plan (voir par. 2.08).

Source: Secrétariat d'Etat au Plan, documents des Plans 1968-72 et 1973-77.

2.07 Ces objectifs se plaçaient dans une perspective officielle à long terme qui visait un taux moyen de croissance de la PIB à l'horizon 2000 d'environ 7% par an, les taux assignés à l'agriculture et à l'industrie étant de 3,8% et 7,6% respectivement. Ces objectifs exigeaient une forte accélération des investissements sur toute la période (10% de croissance par an). Leur réalisation devait permettre à la consommation des ménages de croître au rythme de 6% par an environ et donc d'améliorer les conditions de vie de la population dont on voudrait par ailleurs ralentir la croissance.

#### La révision en 1975 du Plan 1973-77

2.08 Les deux Plans 1968-72 et 1973-77 ont été révisés en cours de période, mais la révision du second fut de loin la plus importante. La révision en 1975 du Plan 1973-77 qui était déjà ambitieux, fut décidée à la suite de l'augmentation de recettes en devises (et d'épargne) procurée par la hausse spectaculaire du prix des phosphates en 1975. Les allocations budgétaires prévues au Plan pour les investissements publics et semi-publics furent très fortement accrues, alors que celles affectées au secteur purement privé restèrent indicatives. Les allocations au secteur public et semi-public furent portées de 10,9 milliards de dirhams prévus en 1973 dans la version originale du Plan à 29,3 milliards dans la version révisée en 1975. La révision accordait une forte priorité aux participations de l'Etat au développement industriel à travers la création d'unités fortement utilisatrices de capital (aciérie, sucreries, cimenteries, et unités chimiques), et au Fonds spécial de développement régional, conformément à l'objectif de réduction des disparités régionales.

### C. LA CROISSANCE ET SES PRINCIPAUX FACTEURS

#### Les principaux facteurs

2.09 La croissance réelle de l'économie (PIB aux prix 1969) est estimée à 6,5% par an en moyenne au cours de la décennie 1968-77. Cette moyenne recouvre toutefois deux périodes nettement contrastées des points de vue du rythme et de l'origine de la croissance. Jusqu'en 1972, le PIB<sup>1/</sup> a crû à un rythme annuel estimé à 5,6%, le dynamisme de l'économie résultant surtout de l'exportation qui dépassa les objectifs prudents du Plan 1968-72. L'exportation a crû durant cette période à un rythme voisin de 8% par an, alors que le Plan prévoyait 5%. La formation brute de capital fixe a augmenté au taux annuel moyen de 4,2%, restant ainsi légèrement inférieure à l'objectif du Plan. Ce schéma de croissance permit à la fois de réduire le déficit en ressources<sup>2/</sup> de l'économie, et d'accélérer quelque peu la croissance de la consommation (surtout publique) par rapport aux très faibles progrès que cette dernière avait enregistré avant 1968.

---

<sup>1/</sup> Le produit intérieur brut à la différence de la production intérieure brute comprend les traitements des fonctionnaires.

<sup>2/</sup> Le déficit en ressources de l'économie est défini et mesuré par l'écart entre les exportations et les importations (y compris les services dits non-facteurs) qui est égale à la différence entre l'investissement et l'épargne.

2.10 La période postérieure à 1972 a connu, au contraire, une accélération marquée de la croissance économique et un élargissement considérable du déficit en ressources de l'économie. Avec un taux annuel de 7,3%, la croissance réelle du PIB a pratiquement atteint l'objectif fixé par le Plan 1973-77. Les investissements ont augmenté au taux record de près de 28% par an, et sont ainsi devenus le moteur principal de la croissance. Cette augmentation s'est produite pour l'essentiel par l'effet d'entraînement direct et indirect des dépenses d'équipement de l'Etat qui ont connu un très fort accroissement en 1973-77, alors que les encouragements introduits en 1973 ont également eu un impact positif sur l'investissement privé. A cet effet d'entraînement, se sont ajoutés l'accroissement rapide des dépenses militaires à partir de 1975 et l'augmentation très forte des dépenses sociales courantes de l'Etat. Ces tendances de la demande intérieure se sont traduites par une hausse considérable des besoins en produits et services importés. Dans le même temps, les exportations de phosphates et de produits agricoles ont perdu leur dynamisme, et leur pouvoir d'achat international est retombé en 1977 à un niveau inférieur à celui de 1972 après un accroissement substantiel mais temporaire en 1974 et 1975. Ces divers facteurs ont produit un schéma de croissance extrêmement déséquilibré où la faiblesse de l'exportation et de l'épargne a fait de plus en plus contraste avec le dynamisme de l'investissement et de la consommation publique. En 1977, le déficit en ressources de l'économie a dépassé les 20% du PIB (calculé aux prix courants) alors qu'il n'avait jamais excédé 5% jusqu'en 1974. Pour le couvrir, le recours à l'emprunt extérieur aux conditions du marché prit une ampleur considérable, ainsi qu'on le verra plus loin.

2.11 L'évolution des ressources et emplois de l'économie peut se résumer ainsi (en pourcentage):

	Croissance annuelle (aux prix 1969)		Part dans le PIB (prix courants)		
	1968-72	1973-77	1967	1972	1977
Produit Intérieur Brut	5,6	7,3	100,0	100,0	100,0
Importations	3,2	17,2	20,4	19,8	39,7
Exportations:	8,3	0,9	18,2	19,1	18,0
- en pouvoir d'achat <u>1/</u>	4,9	0,7	-	-	-
Consommation:	4,9	6,2	89,0	87,4	89,8
- des administrations	6,2	19,3	12,2	13,0	21,9
- des ménages	4,7	3,2	76,8	74,4	67,9
Investissement <u>2/</u>	3,5	28,6	13,3	13,2	31,9

1/ Obtenu en divisant les exportations en prix courants par l'indice des prix à l'importation.

2/ Formation brute de capital fixe et variation des stocks.

Source: Tableau 2.3, Annexe statistique.

2.12 Les chiffres ci-dessus font apparaître un ralentissement de la croissance de la consommation des ménages au cours du Plan 1973-77 (3,2% par an) par rapport à la période du Plan 1968-72 (4,7% par an). Le progrès de la consommation des ménages est probablement resté relativement lent en 1973-77 à cause des mauvaises performances du secteur agricole (et en particulier la mauvaise récolte de 1977) qui ont affecté le revenu de la population rurale, notamment celui des segments les plus pauvres. Il convient de noter, toutefois, que les estimations de la consommation des ménages, sur lesquelles reposent les chiffres ci-dessus, sont obtenues par solde lors de l'établissement des comptes nationaux, sans vérification par enquête directe. Il s'y attache donc une marge d'incertitude peut-être importante.

### Structure de la production

2.13 De fortes différences ont marqué les rythmes de croissance sectoriels entre 1972 et 1977 et une nouvelle structure du PIB en est résultée. Au cours du Plan 1973-77, le secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP) est devenu de loin le plus dynamique, en réponse au très fort accroissement de la demande des investisseurs. L'augmentation considérable de l'investissement en 1973-77, a permis à l'industrie de réaliser un taux de croissance qui peut paraître décevant (moins de 7% par an sur la période), mais il faut remarquer qu'un certain temps est requis pour faire fonctionner les capacités de production mises en place, et que l'effet de l'investissement au cours des années 1973-77 sur la production n'était que partiel encore en 1977. Les services des administrations ont connu une accélération marquée de leur croissance réelle en 1973-77, et leur part dans le PIB a augmenté. La croissance agricole, par contre, est restée extrêmement décevante au cours des années 1973-77 à cause des mauvaises conditions climatiques, alors qu'au cours des années 1960-71 la production agricole avait augmenté de 3,7% par an (aux prix de 1960). L'évolution durant la période 1968-77 des contributions sectorielles au PIB peut se résumer comme suit (en pourcentage):

	<u>Croissance Annuelle</u>		<u>Part dans le PIB</u>		
	<u>(aux prix 1969)</u>		<u>(prix courants)</u>		
	<u>1968-72</u>	<u>1973-77</u>	<u>1967</u>	<u>1972</u>	<u>1977</u>
Agriculture	6,8	-2,4	21,7	21,6	16,3
Mines	3,9	2,5	4,1	3,4	5,3
Energie	7,5	4,8	3,9	3,7	2,5
Industrie	5,4	6,9	16,1	16,5	16,5
BTP	4,9	21,9	4,4	4,2	8,9
Services non publics	4,1	7,6	39,3	37,3	33,1
Services publics	4,4	11,9	10,5	10,4	11,9
Droits et taxes indirectes	-	21,0	-	2,9	5,5
Produit Intérieur Brut	5,6	7,3	100,0	100,0	100,0

Source: Tableau 2.1. Annexe statistique.

2.14 Le secteur des phosphates mérite une mention spéciale, en raison du rôle important qu'il joue en ce qui concerne les recettes en devises et celles de l'Etat. La valeur ajoutée par l'extraction des phosphates ne représente qu'un pourcentage faible du PIB (entre 2 et 2,5%); les activités minières sont des activités peu créatrices d'emploi bien que leur impact régional ne soit pas négligeable. Le rôle d'entraînement du secteur phosphatier s'est accru au niveau de l'engrais chimique et depuis 1975 de l'acide phosphorique, et au niveau du secteur des transports puisque les réseaux de chemins de fer et portuaire lui ont consacré la plus grande part de leurs activités. L'évolution récente montre l'importance croissante des dérivés du phosphate. Elle fait ressortir aussi l'influence des récentes variations du prix à l'exportation des phosphates sur les recettes de l'Etat et donc sur ses possibilités de financement des investissements. Les principaux indicateurs du rôle du secteur phosphatier ont évolué comme suit (chiffres en pourcentage):

	<u>1969</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>1977</u>
<u>Part du secteur phosphatier dans:</u>				
- le PIB	2,2	3,5	2,2	2,4
- le trafic marchandise ferroviaire	...	66,6	65,0	75,2
- le trafic marchandise portuaire	...	66,7	57,7	59,3
<u>Part dans les exportations de biens</u>				
- phosphate (prix courants)	22,4	55,0	55,3	36,5
- phosphate (prix 1969)	22,4	33,0	29,6	28,9
- dérivés (prix courants)	2,1	1,8	1,7	5,7
<u>Part dans les recettes de l'Etat</u>				
- Taxes sur l'activité minière	7,7	2,8	1,9	0,8
- Recettes du Trésor versées par l'OCP	5,9	30,0	23,0	8,5



2.15 Des variations de prix importantes ont également affecté les divers secteurs de l'économie. Entre 1969 et 1977, l'accroissement des valeurs ajoutées en prix courants s'est réparti de la manière suivante (chiffres en millions de dirhams):

	<u>Accroissement des valeurs ajoutées 1969-77</u>		
	<u>Total</u>	<u>Dû à la hausse des:</u>	
		<u>Prix</u>	<u>Quantités</u>
Agriculture	4.074	4.074	-
Secteur secondaire (dont mines)	10.549 (1.828)	6.379 (1.575)	4.170 (253)
Secteur tertiaire	<u>14.207</u>	<u>7.325</u>	<u>6.882</u>
PIB	28.830	17.778	11.052

Source: Tableaux 2.1 et 2.2, Annexe statistique.

Les secteurs agricole et minier, qui ensemble occupaient 21,6% du PIB en 1977, ont contribué pour 2% seulement à l'accroissement réel du PIB entre 1969 et 1977, mais pour 32% à l'accroissement en prix. Il faut remarquer cependant que les valeurs ajoutées sur lesquelles ces chiffres se fondent, sont estimées aux prix du marché et qu'elles incluent l'effet des variations de la fiscalité indirecte (nette des subventions). En l'absence d'estimations aux coûts des facteurs, il est difficile d'en tirer des conclusions fermes quant à l'évolution des prix sectoriels relatifs.

#### Importations et exportations

2.16 La croissance économique n'aurait pas été possible sans un fort accroissement des importations, surtout depuis 1973. L'accroissement en volume a été de 17% par an au cours du Plan 1973-77. Conjugué à la hausse considérable des prix, il a porté les importations en valeur courante à plus de 4 milliards de dollars en 1977, alors qu'elles étaient inférieures à 1 milliard avant 1972. La croissance réelle des besoins en importations, si on exclut les paiements pour achat d'équipements militaires à l'étranger, s'est produite essentiellement à cause du fort accroissement de l'investissement et, par conséquent, des achats de biens d'équipement et services connexes. La quantité élevée et croissante de denrées alimentaires qu'il a fallu importer pour compenser les faibles productions agricoles de la période 1973-77 a joué un rôle très important aussi. La croissance des produits intermédiaires est devenue relativement faible (moins de 8% par an) après 1973, ce qui s'explique par la quasi-stagnation

de la plupart des produits bruts importés (sauf pour le soufre qui entre dans la préparation de l'acide phosphorique); l'augmentation de l'importation des produits semi-finis a été de 7% par an environ en 1973-77, les produits chimiques et le ciment ayant crû le plus vigoureusement. A partir de 1974, les prix caf de toutes les catégories d'importations se sont fortement accrus, notamment celui des produits pétroliers. L'indice des prix à l'importation a atteint 220 en 1977, comparé à 161 pour l'indice du coût de la vie, sur la base 100 en 1969. La croissance et la composition des importations ont évolué comme suit (pourcentages):

	Croissance annuelle		Composition		
	(Prix 1969)		(prix courants)		
	<u>1968-72</u>	<u>1973-77</u>	<u>1967</u>	<u>1972</u>	<u>1977</u>
Denrées alimentaires	-7,8	15,6	23,1	13,9	10,5
Biens de consommation	-0,9	10,7	12,7	12,8	7,5
Produits énergétiques	10,0	10,5	4,0	5,7	9,0
Biens intermédiaires	11,8	7,3	26,8	31,5	24,0
Biens d'équipement	<u>-2,7</u>	<u>37,1</u>	<u>16,9</u>	<u>15,8</u>	<u>26,8</u>
Total biens	2,6	15,9	83,5	79,7	77,8
Autres services non-facteurs	6,1	-3,9	11,1	13,4	4,8
Transactions gouvernementales	<u>7,6</u>	<u>41,0</u>	<u>5,4</u>	<u>6,9</u>	<u>17,4</u>
Total importations de biens et services non-facteurs	3,2	17,2	100,0	100,0	100,0

Source: Tableau 2.6, Annexe statistique.

2.17 Les recettes d'exportation ont crû aussi rapidement que les importations jusqu'en 1974, mais leur croissance a nettement fléchi depuis. Ces fluctuations sont attribuables pour une large part aux exportations de phosphate qui ont évolué comme suit:

<u>Exportations de phosphate</u>	<u>1967</u>	<u>1972</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>
Quantité (millions de tonnes)	9,3	13,6	18,7	13,1	14,7	15,8
Prix moyen (\$ la tonne)	11,5	10,7	49,5	63,8	33,9	29,7
Valeur (million de \$)	107,0	145,5	925,6	835,8	498,3	469,3
- % des exportations totales (aux prix courants)	25,2	22,7	54,7	54,7	39,9	36,5

Source: Tableaux 3.2 et 3.3, Annexe statistique.

En outre, l'accroissement de la demande extérieure et la hausse des prix ont joué en faveur des autres exportations marocaines jusqu'en 1974, mais on a observé le renversement de ces tendances depuis lors, du fait de la récession économique mondiale, notamment en Europe. Toutes les catégories d'exportation ont souffert de cette conjoncture. Le secteur des exportations est celui qui a réalisé les plus mauvaises performances par rapport aux objectifs du Plan 73-77 dont il était pourtant le secteur prioritaire. La faiblesse des résultats à l'exportation depuis 1974 a également des facteurs internes pour origine, mais il est difficile d'apprécier l'impact de ces facteurs de manière quantitative. Les recommandations et la priorité donnée aux exportations dans le Plan 1973-77 n'ont pas été suivies d'effets pratiques importants en ce qui concerne les politiques et les investissements retenus pendant cette période (voir Chapitre III). La croissance et la composition des exportations ont évolué comme suit (pourcentages):

	Croissance annuelle		Composition		
	(prix constants)		(prix courants)		
	1968-72	1973-77	1967	1972	1977
Produits agro-alimentaires	5,4	-4,9	44,4	37,9	23,0
Phosphates	7,7	5,1	21,4	17,1	29,1
Autres produits miniers	1,0	0,0	7,5	4,7	4,8
Produits manufacturés	<u>16,3</u>	<u>11,1</u>	<u>3,4</u>	<u>8,3</u>	<u>11,9</u>
Total biens	6,5	0,8	76,7	68,0	68,8
Tourisme	14,5	0,9	14,3	20,6	17,8
Autres services non-facteurs	<u>10,3</u>	<u>8,0</u>	<u>9,0</u>	<u>11,4</u>	<u>13,4</u>
Total exportations de biens et services non-facteurs	8,3	0,9	100,0	100,0	100,0

Source: Tableau 2.5, Annexe statistique.

2.18 Le pouvoir d'achat des exportations marocaines sur les marchés extérieurs a connu, comme on l'a déjà noté, une augmentation substantielle, mais temporaire, en 1974-75 à la suite de l'envolée des prix du phosphate. La différence entre ce pouvoir d'achat et la valeur à prix constants des exportations donne une mesure approximative du supplément (ou de la réduction) de ressources réelles que l'économie a pu obtenir (ou subir) du fait des variations de prix relatifs à l'exportation et à l'importation. Cette différence évaluée aux prix de l'année 1969 a évolué de la manière suivante pendant la décennie 1968-77:

	<u>Millions de dirhams</u>	<u>Pourcentage du PIB à prix constants 1969</u>
1968	- 28	+0,2
1969	0,0	0,0
1970	- 85	-0,5
1971	- 49	-0,2
1972	-373	-1,8
1973	-459	-2,2
1974	384	+1,7
1975	399	+1,6
1976	-251	-0,9
1977	-436	-1,5

Source: Tableau 2.4, Annexe statistique.

2.19 Les chiffres cités ci-dessus montre que le Maroc n'a tiré qu'un avantage mineur, et de très courte durée, de l'évolution des prix relatifs internationaux. En effet, la hausse des prix du phosphate en 1974-75 a été accompagnée par des accroissements de même sens des prix à l'importation, surtout en ce qui concerne les produits pétroliers, les denrées alimentaires et les biens d'équipement. Ces derniers ont poursuivi leur croissance en 1976-77 alors que le prix du phosphate est retombé à 30 dollars la tonne environ. Les suppléments de ressources obtenus en 1974-75 ont été suivis par des pertes croissantes et substantielles en 1976-77. Sur la période du Plan 1973-77, le Maroc a enregistré une perte nette de 363 millions de dirhams aux prix 1969. Il convient de souligner que ces chiffres sont sensibles, non seulement aux évolutions de prix, mais également aux variations de composition des importations et des exportations. Et l'on peut, à ce titre, remarquer que pour certains biens, la composition des exportations en 1976-77 n'a pas évolué en fonction des changements intervenus dans la structure des prix relatifs à l'exportation, de même qu'en 1970-73. Dans cette perspective, les gains 1974-75 apparaissent comme le résultat d'un concours de circonstances heureux pour le Maroc, et non pas comme celui d'une volonté délibérée d'adaptation de l'économie à la nécessité de la compétitivité internationale aussi bien en ce qui concerne l'exportation qu'en ce qui concerne le remplacement des importations.

#### Les changements de structure de l'économie

2.20 Des variations importantes ont caractérisé l'évolution des prix relatifs dans l'économie marocaine au cours de la décennie 1968-77, mais cette évolution est mal documentée. Il est par suite difficile de tirer

des conclusions fermes sur l'évolution relative des importations et des exportations par rapport à l'offre et à la demande intérieures de biens et services. La comparaison des deux tableaux d'échanges intersectoriels actuellement disponibles pour 1969 et 1975 permet cependant de détecter que des changements structurels importants ont pris place au cours de cette période bien que la comparaison ne puisse être faite qu'aux prix courants.

2.21 L'importance des échanges extérieurs pour le fonctionnement de l'économie a été élevée comme le montrent les pourcentages suivants qui mesurent l'importance relative des importations et des exportations dans les principaux comptes de production sectoriels par rapport à l'offre (demande) totale de biens et services du secteur concerné:

	<u>Importations</u>		<u>Exportations</u>	
	<u>1969</u>	<u>1975</u>	<u>1969</u>	<u>1975</u>
Agriculture	7,4	17,1	14,2	8,5
Mines et énergie	10,5	15,1	31,0	47,0
Industrie	27,4	30,1	8,2	4,6
Services à la production	4,1	2,6	2,9	5,3

Source: Tableaux d'échanges intersectoriels 1969 et 1975.

Les évolutions de prix ont sans doute été la cause principale de l'accroissement de l'importance relative des échanges externes concernant le secteur des mines et de l'énergie. Concernant l'agriculture, l'importance relative des importations s'est accrue et celle des exportations a diminué, de manière très marquée; ces mouvements traduisent la faiblesse des performances de l'agriculture tant en ce qui concerne l'expansion de l'exportation que le remplacement des importations. En d'autres termes, l'évolution de la production agricole locale a été mal orientée par rapport aux possibilités d'écoulement sur les marchés extérieurs, et l'expansion de la production de denrées alimentaires a été insuffisante par rapport à la croissance de la demande interne. Concernant l'industrie, les mouvements des parts importées et exportées sont de même sens que pour l'agriculture mais bien moins prononcés. On peut néanmoins en tirer l'indication que l'orientation vers l'exportation du développement industriel a probablement manqué de vigueur, alors que la substitution de la production locale à l'importation des produits industriels n'a pas permis de réduire la dépendance de l'industrie vis à vis des importations. Seul le secteur des services a vu ses échanges avec l'extérieur évoluer de façon favorable, grâce notamment au tourisme en ce qui concerne les exportations, et grâce à l'expansion de la flotte et des moyens de communications marocains pour les importations. Les tendances ainsi décelées entre 1969 et 1975 ont conduit au total à l'aggravation sévère du déficit en ressources de l'économie en 1976 et 1977.

2.22 Pour suppléer à la faible croissance de la demande extérieure au cours du Plan 1973-77, excepté celle qui s'adresse aux produits liés au phosphate et aux produits manufacturés et à certains services non facteurs, les structures de production locale se sont tournées vers la demande intérieure. A partir des mêmes sources d'information que pour les échanges externes, l'évolution de la structure de la demande intérieure a pu être repérée pour les deux années 1969 et 1975, et elle est résumée dans le tableau ci-dessous:

	Valeur totale de l'offre (Millions de dirhams)	Pourcentage du total			
		Demande Inté- rieure	dont		Cons. Finale
		Année 1969			
Agriculture	5.960	85,9	32,3	-	53,6
Mines et énergie	2.450	70,0	43,2	-	26,8
Industrie	13.000	91,8	31,6	9,0	51,2
Bâtiment et travaux publics	1.470	100,0	10,0	85,0	5,0
Services à la production	5.340	97,1	29,7	-	67,4
		Année 1975			
Agriculture	12.100	91,5	45,0	-	46,5
Mines et énergie	7.930	53,0	37,4	-	15,6
Industrie	30.580	91,4	37,7	11,0	42,7
Bâtiment et travaux publics	5.520	100,0	6,6	87,3	6,1
Services à la production	10.470	94,7	49,2	-	45,5

Source: Tableaux d'échanges intersectoriels 1969 et 1975.

2.23 La demande de consommation finale locale a connu en moyenne un taux de croissance de 3,6% par an sur la décennie 1968-77, alors que celui du PIB a été de 6,5%, lorsque ces deux agrégats sont exprimés aux prix de l'année 1969. Cette faiblesse relative de la demande de consommation finale s'est traduite pour tous les secteurs, sauf le bâtiment et les travaux publics, par une baisse assez nette en 1975, comparée à la situation en 1969, de la part de l'offre des biens et services destinée à la consommation des ménages (et dans une moindre mesure à la consommation des administrations). Ces diminutions correspondent au rôle moteur joué par la demande d'investissement pour accélérer la croissance de l'économie. Etant donné que peu d'industries de biens d'équipement opéraient au Maroc durant cette période, un tel type de demande a eu un impact surtout sur les importations; de plus, beaucoup de projets nouveaux ont été fortement utilisateurs de capital.

L'effort d'épargne

2.24 L'épargne nationale a augmenté rapidement jusqu'en 1974, dépassant le niveau de la FBCF certaines années, mais après 1975 elle a décliné en valeur absolue et relative. L'épargne nationale a évolué comme suit (en prix courants):

	<u>1968</u>	<u>1970</u>	<u>1972</u>	<u>1975</u>	<u>1977</u>
<u>1. Millions de dirhams courants</u>					
Epargne intérieure	1.800	2.470	2.850	5.690	4.760
Transferts courants nets et revenus nets des services facteurs (dont: travailleurs à l'étranger)	-150 (200)	60 (320)	360 (640)	1.750 (2160)	1.940 (2650)
Total	1.650	2.530	3.210	7.440	6.700
<u>2. En pourcentage du PNB (en prix courants)</u>					
Epargne intérieure	11,0	12,7	12,4	14,9	9,8
Transferts courants nets et revenus nets des services facteurs (dont:travailleurs à l'étranger)	-0,9 (1,2)	0,3 (1,6)	1,6 (2,8)	4,6 (5,7)	4,0 (5,5)
Epargne nationale	10,1	13,0	14,0	19,5	13,8

Source: Tableaux 2.3, 3.1, Annexe statistique.

En l'absence de comptes d'agents, il est difficile de préciser l'origine du renversement de tendance concernant l'épargne après 1974. Les données budgétaires permettent toutefois de constater que l'effort d'épargne de l'Etat n'a cessé de fléchir depuis 1970, ce fléchissement ayant été particulièrement net après 1974 avec l'accroissement des dépenses militaires (voir la Section E ci-après) et des subventions aux prix à la consommation. Concernant les entreprises et les ménages, aucune donnée n'est disponible pour cerner leurs épargnes respectives.

### L'effort d'investissement

2.25 Les dépenses d'investissement effectivement réalisées sont difficiles à estimer avec précision au Maroc. Plusieurs sources fournissent des indications de tendance sans qu'aucune agrégation cohérente n'ait été effectuée. Les comptes de la nation fournissent une estimation de la formation brute de capital fixe (FBCF) en prix courants et constants et son allocation sectorielle en prix courants, mais pour les dépenses d'investissement affectées aux administrations, la distinction n'est pas faite entre celles qui sont effectivement exécutées par les administrations et celles qui représentent des transferts pour investissements effectués par les entreprises publiques (Tableau 2.10, Annexe statistique). Grâce aux informations fournies par le Secrétariat d'Etat au Plan, une estimation des investissements du secteur public a pu être faite; à partir de cette estimation et des données sur les déboursements de crédits à moyen et long termes par les banques de développement, on peut obtenir par solde les investissements réalisés par le secteur privé moderne. Cette méthode produit une légère sous-estimation des investissements du secteur privé, car les données concernant les autres agents comportent des montants relativement faibles, mais impossibles à distinguer, de dépenses consacrées à des fins autres que l'investissement au sens de la comptabilité nationale (achats de terrains par exemple). Utilisant les mêmes sources, une allocation sectorielle des investissements aux prix 1969 réalisés pendant les Plans 1968-72 et 1973-77 a été estimée. (Tableau 2.11, Annexe statistique)<sup>1/</sup>.

2.26 En dépit du faible niveau de désagrégation dû à la précarité des informations utilisées, l'évolution de la FBCF confirme que le développement spectaculaire de la FBCF après 1975 a été déclenché par les dépenses en capital de l'Etat et du reste du secteur public qui ont entraîné directement ou indirectement le secteur privé. Les investissements alloués au logement ont poursuivi une croissance régulière, amorcée depuis 1968. Cette évolution peut être résumée de la manière suivante:

---

<sup>1/</sup> La réconciliation des diverses sources d'information en matière d'investissement est impossible sans procéder à une analyse spécifique et complète poste par poste. L'allocation sectorielle qui est analysée dans les paragraphes ci-dessous résulte de l'agrégation de quelques unes de ces sources; cette allocation est purement indicative de l'ordre de grandeur des investissements sectoriels qui ont pu prendre place pendant la période 1968-77.



<u>Formation brute de capital fixe</u>	<u>1968</u>	<u>1970</u>	<u>1972</u>	<u>1975</u>	<u>1977</u>
<u>1. En millions de dirhams courants</u>					
Administrations <u>1/</u>	500	580	710	2150	4650
Entreprises publiques	950	1050	950	3400	4530
(dont: transferts budgétaires)	(390)	(500)	(400)	(1190)	(1940)
Autres secteurs	740	1360	1520	3310	6170
(dont: logement)	<u>(250)</u>	<u>(440)</u>	<u>(580)</u>	<u>(1130)</u>	<u>(2180)</u>
Total	2190	2990	3180	8860	15350
<u>2. En pourcentage du PNB</u>					
Administrations <u>1/</u>	3,1	3,0	3,1	5,6	9,6
Entreprises publiques	5,8	5,4	4,2	8,9	9,4
(dont: transferts budgétaires)	(2,4)	(2,6)	(1,7)	(3,1)	(4,0)
Autres secteurs	4,5	7,0	6,6	8,7	12,8
(dont: logement)	<u>(1,5)</u>	<u>(2,3)</u>	<u>(2,5)</u>	<u>(3,0)</u>	<u>(4,5)</u>
Total	13,4	15,4	13,9	23,2	31,8

1/ Ne comprend que les investissements exécutés par les services administratifs civils de l'Etat.

Source: Tableaux 2.11 et 2.3, Annexe statistique.

2.27 Au cours du Plan 1973-77, le Gouvernement a suivi une politique de surprogrammation de ses dépenses d'investissement direct et indirect de manière à lever toute contrainte financière pesant sur les investissements des administrations et des entreprises publiques. En conséquence, les ouvertures de crédits d'investissement ont augmenté très rapidement et le Trésor a assumé une part croissante du financement de l'investissement total de la nation. Ce financement a compris des participations de plus en plus importantes aux investissements industriels entrepris par les sociétés publiques et semi-publiques. Dans le même temps, les investissements privés ont bénéficié des mesures d'encouragement adoptées en 1973 et de l'assistance accordée par l'Etat pour faciliter la mobilisation des services techniques et des financements extérieurs nécessaires. Sous l'effet d'impulsion ainsi donnée par l'Etat, les investissements publics et privés ont connu un essor sans précédent au cours du Plan 1973-77. Les données relatives aux approbations d'investissements officiellement encouragés (Tableaux 2.8 et 2.9, Annexe statistique) et aux opérations de la Banque nationale de développement économique confirment le succès quantitatif de ces politiques.

2.28 Exprimés aux prix de l'année 1969, les volumes investis pendant la période 1973-77 ont doublé par rapport à ceux investis en 1968-72. (Tableau 2.10, Annexe statistique). Les investissements directs de l'Etat ont augmenté le plus (174%); ils ont compris notamment:

- (1) L'infrastructure hydroagricole à laquelle un montant annuel d'environ 300 millions de dirhams 1969 a été alloué régulièrement au cours de la décennie;
- (2) L'infrastructure de transports et de télécommunications dont l'enveloppe a été multipliée par plus de 3 entre les deux plans; et
- (3) L'infrastructure socio-éducative, administrative et régionale dont les montants réels investis ont augmenté de 6 fois entre les deux plans, portant ce type d'investissement de 5% de la FBCF totale en 1967-72 à 14% en 1973-77. Cette évolution reflète l'objectif d'améliorer les conditions de vie de la population qui a été adopté par le Plan 1973-77.

Les investissements réalisés par les entreprises publiques ont représenté environ 34% de la FBCF totale. Ils se sont dirigés surtout vers les mines et l'énergie où des offices contrôlent la quasi-totalité de la production. Pour le secteur industriel et le secteur des communications, les interventions se sont fortement accrues au cours du Plan 1973-77; elles ont porté le volume investi par les entreprises publiques et semi-publiques à un niveau à peu près équivalent à celui du secteur privé.

2.29 Le secteur privé qui investissait plus de 40% de la FBCF avant 1976 a vu son importance relative diminuer durant la période 1973-77. Cette diminution a été particulièrement sensible dans le secteur industriel, malgré la forte reprise enregistrée par le secteur privé depuis 1976. Le logement a connu une croissance régulière mais il n'occupe encore que 14% de la FBCF totale.

2.30 Ainsi au cours de la décennie 1968-77, deux secteurs ont vu le volume de leurs investissements progresser fortement en valeurs absolue et relative; ce sont le secteur socio-administratif, qui inclut l'éducation, la santé, les loisirs, et aussi les programmes de développement régional et communal, et le secteur des communications, notamment pour le développement d'une flotte aérienne et maritime. Les investissements ont

cependant augmenté dans tous les secteurs ainsi qu'il ressort des données suivantes:

	Formation brute de capital fixe 1/				
	Milliards de DH		Accrois- sement(%)	Répartition(%)	
	1968-72	1973-77		1968-72	1973-77
Administrations	2,7	7,4	174	21	28
Entreprises publiques	4,7	8,9	89	37	34
Autres	5,2	9,9	90	42	38
Total	12,6	26,2	108	100	100
Agricultures et barrages	2,8	4,5	61	22	17
Mines et énergie	2,5	3,8	52	20	14
Industrie	1,6	3,3	106	13	13
Communications	1,6	4,6	188	13	18
Services production	1,5	2,0	33	12	8
Services publics	0,6	3,7	517	5	14
Logement	2,0	4,3	115	15	16
Total	12,6	26,2	108	100	100

1/ Aux prix constants de l'année 1969.

Source: Tableau 2.10, Annexe statistique.

Les chiffres ci-dessus font apparaître une baisse significative de la part de la FBCF investie dans les secteurs que l'on peut qualifier de directement productifs (agriculture, mines, énergie et industrie). Cette baisse indique que l'essor récent de l'investissement a servi davantage à améliorer les infrastructures économiques et sociales qu'à élargir les capacités productives de l'économie.

2.31 Globalement, le coefficient d'efficacité marginale du capital (ICOR) s'est établi à 3,0 environ au cours des deux plans 1968-72 et 1973-77. Toutefois, ce coefficient est calculé en divisant le total investi en 1968-72 et en 1973-77 par l'accroissement du PIB entre 1968 et 1973 et entre 1973 et 1978, respectivement. Il implique donc un décalage d'une année entre l'investissement et l'accroissement de PIB, qui est trop court pour que l'on puisse considérer que le coefficient est un indicateur valable de l'efficacité de l'investissement. En fait, l'examen des variations de valeur ajoutée par secteurs montre le rôle important joué par l'agriculture en raison de la récolte exceptionnelle de 1978 et par les administrations, pour expliquer le maintien du coefficient à son niveau de 3,0 après 1974.

D. CROISSANCE ET EMPLOI

2.32 La demande d'emploi a crû entre 1971 et 1977 au rythme de 3,4% par an, après avoir connu un taux de croissance de 1,9% entre les recensements de 1960 et 1971. Le changement de rythme de l'expansion économique a donc eu pour effet d'accélérer la création d'emploi. L'évolution sectorielle indique un déclin de l'importance relative de l'emploi agricole qui représente moins de la moitié des emplois estimés depuis 1976; néanmoins l'emploi agricole continue à croître lentement en valeur absolue. Le changement de la composition sectorielle de l'emploi concerne tous les autres secteurs comme le montrent les estimations suivantes:

	<u>Répartition (%)</u>			<u>Croissance (% p.a.)</u>	
	<u>1960</u>	<u>1971</u>	<u>1977</u>	<u>1960-71</u>	<u>1971-77</u>
Agriculture	62,2	54,8	47,3	0,7	0,9
Mines et énergie	1,6	1,5	2,0	1,2	8,1
Ind. manuf.	9,0	10,6	11,0	3,4	4,0
Bât. et T.P.	1,9	4,2	7,2	9,8	13,0
Transp, commerce, etc.	14,9	17,3	19,7	3,3	7,0
Administrations	6,9	7,3	8,5	2,5	5,6
Non classé	<u>3,6</u>	<u>4,3</u>	<u>4,3</u>	<u>3,5</u>	<u>3,5</u>
	100,0	100,0	100,0	1,9	3,4

Pour mémoire:

Chiffres en milliers

Demande d'emploi	2 949	3 631	4 433	1,9	3,4
Chômage	305	350	394	1,3	2,0
Offre d'emploi <u>1/</u>	3 254	3 981	4 827	1,8	3,3
Population totale	11 626	15 379	18 247	2,6	2,9

1/ Non compris les travailleurs marocains à l'étranger.

Source: Recensements de 1960 et de 1971, et estimations de la mission pour 1977 (Tableau 10 en annexe du chapitre III).

2.33 Le problème de l'adéquation de l'offre à la demande d'emploi n'a pas de réponse satisfaisante à l'heure actuelle au Maroc sur le plan des données statistiques nationales. La fragilité des estimations qui figurent au paragraphe précédent met en garde contre la tentation de tirer des conclusions fermes à partir de ces estimations quant à l'ampleur et la tendance passées des demandes d'emploi non satisfaites (chômage).

Quoi qu'il en soit, les statistiques disponibles indiquent que le taux de croissance annuel de 3,4% de la demande d'emploi entre 1971 et 1977 aurait été légèrement supérieur à celui de l'offre d'emploi (force de travail) évalué à 3,3% environ. Ces évolutions auraient laissé un volume de demandes d'emploi non satisfaites voisin de 400.000 en 1977, contre 350.000 en 1971. L'émigration vers le marché européen a joué un rôle important au début des années 70 pour alléger la pression des demandes d'emploi non satisfaites; on estime que le nombre des travailleurs émigrés se situait entre 250.000 et 300.000 en 1977. Toutefois, les possibilités d'émigration en Europe ont commencé à se restreindre depuis 1974 avec le ralentissement enregistré par la croissance économique dans cette région.

2.34 Selon les statistiques disponibles, la création d'emploi serait demeurée inférieure aux objectifs des Plans 1968-72 et 1973-77, l'écart entre réalisations et objectifs restant voisin de 20%. En milliers, la création d'emploi prévue et réalisée aurait atteint les chiffres suivants:

	Plan 1968-72		Plan 1973-77	
	Prévue	Réalisée	Prévue	Réalisée
Agriculture	270	80	100	80
Secondaire	30	140	390	220
Administration	40	40	70	80
Autres activités	<u>140</u>	<u>140</u>	<u>250</u>	<u>300</u>
Total	480	400	810	680

---

Source: Estimations de la mission.

Cependant, quand on analyse la création d'emploi aux niveaux global et sectoriel l'impression se dégage que la croissance n'a pas été orientée vers les secteurs les plus fortement utilisateurs de main d'oeuvre, et qu'à l'intérieur des secteurs la stratégie d'investissement n'a pas toujours cherché à minimiser le coût en investissement des emplois créés.

2.35 Globalement, au cours de la décennie 1968-77, on peut comparer les deux périodes avant et après 1974, année du "boom" phosphatier, la période antérieure à 1968 étant citée pour mieux faire ressortir les changements qui ont pris place depuis cette date. Cette comparaison fait apparaître les tendances suivantes pour les indicateurs principaux concernant la croissance économique et l'emploi:

	<u>Avant 1968</u>	<u>1968-1974</u>	<u>1974-1977</u>
Croissance du PIB (% par an)	4,0	5,4	7,5
Part du PIB allouée à la FBCF(%)	10,0	13,0	25,0
Coefficient d'efficacité marginale du capital (ICOR)	2,5	2,4	3,3
Croissance de l'emploi (% par an)	0,5	1,4	3,0
Croissance de la valeur ajoutée par emploi (% par an)	3,5	3,9	4,4

Source: Dr. Yusuf Sayigh, opus cité et Tableaux 1.4 et 2.4, Annexe statistique.

Les chiffres ci-dessus font apparaître une accélération de la croissance économique grâce à une élévation de la part investie du PIB, et une tendance marquée à la hausse pour l'ICOR depuis 1974. La croissance de la valeur ajoutée par emploi s'est accélérée nettement depuis 1974. Ces évolutions indiquent un accroissement de l'utilisation du capital par rapport à celle de la main d'oeuvre, surtout depuis 1974.

2.36 L'évolution selon les secteurs de la valeur ajoutée par emploi peut se résumer ainsi:

	<u>Valeur ajoutée par emploi</u> (Milliers de DH 1969)			<u>Croissance annuelle (%)</u>	
	<u>1960</u>	<u>1971</u>	<u>1977</u>	<u>1960-71</u>	<u>1971-77</u>
Agriculture	1,6	2,1	1,7	2,5	-3,5
Mines et énergie	21,3	25,7	21,0	1,7	-3,3
Industrie	7,8	8,5	9,9	0,8	2,6
Construction	7,1	6,1	7,5	-1,4	3,5
Transports-services	11,8	10,5	10,3	-1,1	-0,3
Commerce	12,0	14,1	17,6	1,5	3,8
Administrations	<u>5,9</u>	<u>7,6</u>	<u>9,6</u>	<u>2,3</u>	<u>4,0</u>
PIB	4,5	5,5	6,5	1,8	2,8

Source: Estimations de la mission.

L'interprétation des évolutions de la valeur ajoutée par emploi dans chaque secteur ne peut que rester superficielle en l'absence d'études plus détaillées. C'est ainsi que pour l'agriculture, l'évolution contrastée entre les périodes 1960-71 et 1971-77 reflète pour une part l'intensification en capital des méthodes de production liée à l'importance relative croissante de la production irriguée, mais il faut souligner qu'elle reflète aussi l'impact des conditions climatiques qui est

resté en général défavorable depuis 1971. Pour le secteur des mines et de l'énergie, la politique de maintien de l'emploi poursuivie par les entreprises publiques a conduit à une baisse de valeur ajoutée par emploi entre 1971 et 1977, alors que la production de phosphate déclinait. La décroissance régulière de la valeur ajoutée par emploi dans le secteur des transports et des services depuis 1960 a probablement pour origine le fait que les petits services sont un secteur-refuge pour les travailleurs en quête d'un emploi permanent dans les villes.

2.37 Le besoin d'études plus détaillées est important aussi pour distinguer à l'intérieur des secteurs les divers types d'entreprises notamment en fonction de leur taille et de leur mode de gestion. Cela est vrai pour le secteur de la construction où la valeur ajoutée par emploi est comparativement moins élevée que dans les autres secteurs, et qui offre les meilleures possibilités potentielles de création d'emploi. Le secteur industriel a été le seul à être étudié de façon approfondie (voir Chapitre IV); ces études montrent l'importance du secteur des petites et moyennes entreprises (PME), lesquelles fournissaient 62% des emplois industriels en 1975 contre 53% de la valeur ajoutée. Si l'on compare la période 1960-71 à la période 1969-75 pour lesquelles on dispose d'informations, on peut estimer que les investissements dans l'industrie moderne ont cru de 14% par an environ entre 1969 et 1975 contre 5% entre 1960 et 1971. L'emploi dans ce secteur n'a cru que de 5,7% par an entre 1969 et 1975 contre 4,3% entre 1960 et 1971, ce qui laisse à supposer que l'allocation des ressources n'a pas privilégié les sous-secteurs à fort coefficient de main d'oeuvre. On peut noter, enfin, que le développement observé pour les PME a permis de faire croître l'emploi dans ces entreprises au rythme de 3,4% par an, bien que la croissance de leur valeur ajoutée ait été moindre que celle de l'industrie moderne (4,1% et 7,9% par an, respectivement, entre 1969 et 1975).

2.38 L'allocation des investissements par sous-secteurs industriels qui a résulté de l'application des incitations officielles à l'investissement ne paraît pas avoir favorisé l'emploi. Les statistiques disponibles montrent en effet que les quatre sous-secteurs (produits alimentaires, produits agricoles, textiles et vêtements) qui ont été à l'origine de 62% des emplois créés entre 1969 et 1975, n'ont été destinataires que de 25% des investissements encouragés officiellement pendant cette période.

2.39 En conclusion, il apparaît que l'allocation des investissements est restée en dessous de l'optimum du point de vue de la création d'emploi au cours de la décennie 1968-77. Entre le Plan 1968-72 et le Plan 1973-77, cette allocation a évolué en faveur des secteurs fortement utilisateurs de capital tels que les infrastructures physiques (communication et bâtiments administratifs). Tout au long de la décennie, le système d'incitations à l'investissement, entendu au sens

large pour inclure les financements directs et indirects de l'Etat, paraît avoir favorisé les activités intensives en capital à l'intérieur des divers secteurs, qu'il s'agisse par exemple de l'agriculture irriguée ou de la grande industrie moderne. Il n'est pas surprenant donc que les objectifs de création d'emploi des Plans 1968-72 et 1973-77 n'aient pas été atteints. Cette défaillance n'a pas été, toutefois, sans préoccuper le Gouvernement. Nous verrons dans les chapitres qui suivent que la période du Plan 1978-80 doit être mise à profit pour définir, et commencer à mettre en oeuvre, une stratégie d'investissement approchant davantage l'optimum du point de vue de la création d'emploi, tant au niveau global qu'au niveau des secteurs économiques.

### E. LE FINANCEMENT EXTERNE

#### L'évolution de la balance courante

2.40 Le déficit en ressources de l'économie s'est rapidement creusé à partir de 1975, après une longue période marquée par des déficits relativement peu importants et même par de petits surplus certaines années. Aux prix courants, ce déficit est passé de 200 millions de dirhams en 1974 à plus de 10 milliards en 1977. Cette évolution a eu pour origine l'aggravation du déficit sur les biens et l'apparition d'un solde négatif au titre des services (non facteurs) à partir de 1976. En millions de dirhams courants, l'évolution a été la suivante:

	<u>1967</u>	<u>1972</u>	<u>1974</u>	<u>1977</u>
<u>Biens</u>				
Exportations, FOB	2150	2950	7400	5780
Importations, CAF	<u>2620</u>	<u>3580</u>	<u>8330</u>	<u>14440</u>
Solde	-470	-630	-930	-8660
<u>Services non-facteurs</u>				
Exportations	650	1390	1850	2630
Importations	<u>520</u>	<u>910</u>	<u>1120</u>	<u>4130</u>
Solde	130	480	730	-1500
Déficit en ressources	-340	-150	-200	-10160

Source: Tableau 3.1 Annexe statistique.



2.41 L'aggravation du déficit sur les biens est due au très fort accroissement du volume des biens importés face aux performances médiocres des exportations. Aux prix de l'année 1969, les importations de biens ont plus que doublé entre 1972 et 1977, alors que les exportations ont évolué autour d'un montant moyen, égal à 2,8 milliards de dirhams, déjà atteint en 1972. A l'importation, les principales augmentations ont été enregistrées par les biens d'équipement qui ont presque quintuplé entre 1972 et 1977 et les produits alimentaires qui ont plus que doublé. A l'exportation, tous les produits ont connu des fluctuations en hausse et en baisse en cours de période. Les fluctuations des termes de l'échange, occasionnées surtout par la hausse temporaire du prix du phosphate en 1974-75, ont également joué un rôle non négligeable. Après avoir atteint 128 en 1975, l'indice des termes de l'échange sur les biens est redescendu à 89 en 1977, ainsi qu'il ressort des indices suivants (base 100 en 1969):

	<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>
Indice des prix à l'exportation	245	262	207	198
Indice des prix à l'importation	199	205	212	223
Termes de l'échange	123	128	98	89

Source: Tableaux 2.5 et 2.6, Annexe statistique.

2.42 L'apparition d'un déficit au titre des services (non facteurs) à partir de 1976 a eu pour origine l'augmentation de l'importation de services liés à celle des biens (frêt et assurance) et surtout l'apparition des paiements pour l'achat d'équipement militaire qui sont classés parmi ces services. Les services non-gouvernementaux ont traditionnellement été positifs depuis 1969, même en incluant les frais de transport et d'assurances liés aux importations; néanmoins, compte tenu de la forte croissance de ces dernières, le surplus a eu tendance à se réduire comme le montre les chiffres ci-dessous (en millions de dirhams courants):

	<u>1967</u>		<u>1972</u>		<u>1977</u>	
	<u>Exp.</u>	<u>Imp.</u>	<u>Exp.</u>	<u>Imp.</u>	<u>Exp.</u>	<u>Imp.</u>
Frais de transports <u>1/</u>	76	249	221	432	639	1901
Tourisme	400	189	893	388	1500	420
Autres services	<u>51</u>	<u>100</u>	<u>80</u>	<u>105</u>	<u>266</u>	<u>319</u>
Sous-total	527	538	1194	925	2405	2640
Transactions gouvernementales	<u>126</u>	<u>170</u>	<u>195</u>	<u>310</u>	<u>221</u>	<u>3227</u>
Services non facteurs	653	708	1389	1235	2626	5867

1/ Incluant le différentiel CAF-FOB sur les importations.

Source: Tableau 3.1, Annexe statistique.

En ce qui concerne les transactions gouvernementales, les paiements récents pour l'achat d'équipement militaire à l'étranger expliquent leur forte croissance au cours de ces dernières années.

2.43 Le déficit en ressources n'a été compensé qu'en partie par le surplus qu'ont laissé les autres services (facteurs) et les transferts courants, malgré la forte croissance des rapatriements d'économies des travailleurs marocains à l'étranger. L'augmentation de ces rapatriements a été fortement encouragée par une "prime de fidélité" et par les efforts de certaines banques marocaines auprès des travailleurs émigrés. Toutefois, en prix constants, ces rapatriements ont eu tendance à plafonner depuis 1975. En plus de l'accroissement des rapatriements d'économies des travailleurs marocains à l'étranger, il convient de noter, l'augmentation des paiements au titre de l'intérêt sur la dette publique extérieure entre 1972 et 1977. Cette augmentation correspond à l'accroissement très fort des emprunts extérieurs depuis 1975. L'évolution des services (facteurs) et transferts courants a été la suivante (en milliards de dirhams courants):

	<u>1967</u>		<u>1972</u>		<u>1977</u>	
	<u>Recettes</u>	<u>Dépenses</u>	<u>Recettes</u>	<u>Dépenses</u>	<u>Recettes</u>	<u>Dépenses</u>
Revenu des investissements						
- privé	15	128	19	148	13	186
- public	14	84	41	176	126	665
Rapatriements d'économies	<u>208</u>	<u>213</u>	<u>640</u>	<u>202</u>	<u>2652</u>	<u>234</u>
Services (facteurs)	237	425	700	526	2791	1085
Transferts privés	196	65	261	66	230	59
Transferts publics	<u>-</u>	<u>68</u>	<u>79</u>	<u>82</u>	<u>340</u>	<u>277</u>
Total	433	558	1040	674	3361	1421

Source: Tableau 3.1, Annexe statistique

Le financement du compte courant

2.44 Une récapitulation sommaire des principaux postes de la balance des paiements extérieurs figure à la page suivante. Le solde des paiements courants qui avait dégagé des surplus jusqu'en 1974, a enregistré des déficits considérables en 1975-77, reflétant en cela les évolutions décrites dans les paragraphes qui précèdent concernant le déficit en ressources de l'économie et le solde des services et transferts courants. Le recours aux emprunts publics extérieurs a constitué le principal mode de financement des déficits courants, ce qui n'a pas empêché un fléchissement des avoirs extérieurs nets en valeur absolue et par rapport aux importations depuis 1975.

2.45 Les flux nets de capitaux privés en provenance de l'étranger sont restés faibles, malgré la forte poussée des investissements qui aurait pu entraîner un appel à l'investissement privé étranger. Ce contraste a résulté du pourcentage élevé des investissements qui a été réservé au secteur public marocain et, semble-t-il, d'un manque apparent d'intérêt de la part des investisseurs étrangers. Un tel manque peut s'expliquer par la perception que ces investisseurs ont de la politique gouvernementale, car les potentialités économiques du Maroc auraient dû provoquer un phénomène inverse. Cette politique est analysée au Chapitre III. En outre, le Trésor n'autorise que rarement les emprunts privés à long terme à l'étranger sans la garantie de l'Etat.

RECAPITULATION DE LA BALANCE DES PAIEMENTS  
(millions de dollars; prix courants)

Rubrique	1967	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Exportations <u>1/</u>	554	946	1298	2107	2019	1717	1867
Importations <u>1/</u>	-622	-979	-1377	-2155	-2996	-3520	-4124
Solde du déficit en ressources	-68	-33	-79	-48	-977	-1803	-2257
Rapatriement d'économies	41	139	249	356	532	547	589
Autres revenus des facteurs, nets	-78	-102	-111	-90	-109	-147	-210
Transferts courants nets	13	43	46	19	8	47	52
Balance du compte courant	-92	47	105	237	-546	-1356	-1826
Capitaux privés MLT nets	9	14	3	-22	-	38	53
Capitaux publics MLT nets <u>2/</u>	59	32	3	66	404	1273	1699
Capitaux nets à court terme	-18	-32	-75	-158	125	29	68
Erreurs et omissions et variation de Réserves de change (- = hausse)	42	-61	-36	-123	17	16	6
Réserve de change en fin d'exercice <u>3/</u>							
Avoirs extérieurs non compris les réserves en or	55	214	241	391	352	467	505
Réserves en or aux prix du Marché	<u>21</u>	<u>39</u>	<u>67</u>	<u>113</u>	<u>85</u>	<u>82</u>	<u>104</u>
Avoirs extérieurs TOTAL	76	253	308	504	437	549	609

1/ Y compris les services non facteurs.

2/ Y compris les utilisations nettes des ressources du FMI et les dons spéciaux pour la défense.

3/ D'après les statistiques financières internationales publiées par le FMI. Les réserves en or sont évaluées selon le cours de l'or, marché de Londres.

Source: Tableau 3.1, 3.1A Annexe statistique.

2.46 Les emprunts publics souscrits directement ou garantis par l'Etat ont donc financé la majeure partie du déficit du compte courant, le Gouvernement ayant pour politique de centraliser au niveau du Trésor la quasi totalité des emprunts extérieurs. De surcroît, le pays a reçu des transferts gratuits importants après 1975, qui lui ont permis de financer une partie des dépenses spéciales consenties pour la défense. Le volume de ces transferts n'a pas été rendu public, mais on peut l'estimer par différence entre, d'une part, les flux de capitaux observés au niveau de la balance des paiements et, d'autre part, les estimations faites à partir des données sur la dette extérieure des tirages sur les dons officiels et les emprunts publics. En millions de dollars, ces estimations sont les suivantes:

	<u>1973</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>
Flux brut de capitaux publics	82	148	538	1349	1824	1623
Tirages sur les emprunts publics	-94	-258	-664	-736	-1785	1191
Dons officiels recensés	<u>-30</u>	<u>-31</u>	<u>-29</u>	<u>-29</u>	<u>-38</u>	<u>-30</u>
Différence	-42	-141	-155	-584	-1	-402

---

Source: Estimations de la mission.

La différence ci-dessus comprend, en plus des transferts non recensés et des transactions avec le FMI, des différences d'enregistrement inévitables, mais mineures, entre les flux obtenus à partir des statistiques sur la dette extérieure et ceux enregistrés au niveau des paiements extérieurs. En 1976, le Maroc a eu recours aux ressources du FMI; ses achats dans le cadre du financement compensatoire et au titre des facilités pétrolières accordées par cette institution se sont élevés à environ 132 millions de dollars (115 millions de DTS), avec obligation de rachat en 1979. Les transferts gratuits spéciaux auraient donc atteint dans ces conditions un montant voisin de un milliard de dollars pour les années 1976-78.

2.47 Les mouvements de capitaux à court terme ont pris une ampleur considérable en 1974 et 1975 car dans le cadre de sa politique de vente des phosphates, le Maroc a pendant ces deux années augmenté fortement le crédit à court terme qu'il consent à ses acheteurs de phosphate. Cette politique a eu pour effet de freiner la hausse des avoirs extérieurs temporairement. Depuis 1975, les avoirs extérieurs nets ont augmenté en valeur absolue, mais fléchi en valeur relative. A la fin de l'année 1977, ils ne représentaient plus que 1,8 mois d'importations de cette même année.

La dette publique extérieure et son service

2.48 A partir de 1975, le Maroc a fortement accru ses emprunts extérieurs à moyen et long terme pour couvrir les déficits croissants de la balance des paiements courants, ainsi qu'il ressort des chiffres cités dans le tableau de la page qui suit. L'encours mobilisé seulement de la dette extérieure qui était resté modéré par rapport au PIB, (inférieur à 20%) jusqu'en 1975, a crû très rapidement depuis lors pour représenter 41% du PIB en 1978. Le montant total, mobilisé et non mobilisé, des engagements souscrits ou garantis par l'Etat s'élevait à plus de 7 milliards de dollars, soit 60% du PIB, à la fin de l'année 1978. Ces engagements ont été souscrits surtout par l'Etat, mais la part souscrite par d'autres institutions avec la garantie de l'Etat a augmenté régulièrement, passant de 25% en 1972 à 30% en 1977 du total de la dette souscrite.

ENCOURS ET SERVICE DE LA DETTE EXTERIEURE, 1972-1978  
(Millions de dollars; prix courants)

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
<u>Encours en fin d'année</u>							
Total souscrit <u>1/</u>	1216	1308	1831	2.405	3143	5104	7421
Montant Mobilisé	919	998	1218	1753	2341	4078	5139
- montant mobilisé en % du PIB	18,3	16,1	15,8	19,5	25,0	39,3	41,4
<u>Tirages sur la dette mobilisable</u>							
Total annuel déboursé	123	98	270	664	736	1785	1191
- en pourcentage de la FBCF	17,8	11,6	23,9	27,9	26,2	53,9	40,0
- en pourcentage du PIB	2,4	1,2	3,5	7,4	7,9	17,2	9,6
<u>Service au cours de l'année <u>2/</u></u>							
Intérêt seulement	35	42	43	50	66	148	252
Total du service de la dette	103	129	138	145	162	265	548
- en pourcentage des exportations de biens et services	9,1	8,1	5,5	5,6	7,1	10,7	18,5
<u>Termes moyens des emprunts</u>							
Intérêt (pourcent l'an)	5,3	5,5	5,2	7,3	7,5	6,8	6,9
Durée (années)	22,3	16,6	16,6	14,7	12,2	13,1	13,3

1/ La variation annuelle du total souscrit inclut les variations de change et les annulations de prêt.

2/ Estimations BIRD effectuées à partir des informations fournies par le Ministère des finances. Ces chiffres ne correspondent pas exactement aux données établies à partir de la balance des paiements, qui sont les suivantes:

	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>
Intérêt seulement	38	40	44	55	85	148
Total du service	117	120	126	129	162	273

Source: Tableaux 3.1 et 4.1, Annexe statistique.

2.49 Pour financer le Plan 1973-77, le Maroc a tablé sur l'amélioration de sa capacité d'emprunt que lui a procuré l'augmentation temporaire des recettes phosphatières en 1974-75. Cette politique s'est traduite par un fort accroissement des emprunts souscrits auprès des pays et fonds arabes et surtout auprès des sources commerciales et financières privées. Les concours des sources officielles traditionnelles, multilatérales et bilatérales, ont cru également mais de manière bien plus modérée. Les engagements souscrits ou garantis par l'Etat ont évolué de la manière suivante au cours des années 1972-77 (chiffres en millions de dollars):

Source	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>
Institutions internationales	97	53	151	67	153	222	212
Sources bilatérales (Etats)	63	48	227	138	156	640	1164
Crédits commerciaux	15	76	20	134	7	158	16
Crédits financiers	<u>3</u>	<u>12</u>	<u>126</u>	<u>368</u>	<u>598</u>	<u>970</u>	<u>1008</u>
Total des engagements à moyen et à long terme	178	189	524	707	914	1990	2400

Source: BIRD.

2.50 L'accroissement des emprunts souscrits aux conditions du marché a entraîné un durcissement des conditions moyennes de la dette extérieure du Maroc, ainsi qu'il ressort des chiffres suivants:

<u>Conditions Moyennes sur le total souscrit</u>	<u>Intérêt (% par an)</u>	<u>Maturité (années)</u>	<u>Différé (années)</u>	<u>Part équivalente à un don (%)</u>
fin 1972	5,3	22	4	31
fin 1974	5,2	18	5	30
fin 1979	7,1	13,9	4,9	17,1

Source: BIRD.



2.51 Les engagements extérieurs souscrits par le Maroc en 1973-77 lui ont permis d'obtenir en cinq ans un transfert net de ressources estimé à 2,2 milliard de dollars. Si l'on y ajoute les engagements souscrits en 1978, ces engagements devraient produire un transfert net encore positif sur la période du Plan 1978-80. Au delà de cette période, toutefois, le transfert net changera de sens avec la montée des obligations de remboursement qui s'ajouteront à la charge de l'intérêt. On estime à 4,2 milliards de dollars environ le transfert net négatif qui se produira en 1981-85.

2.52 En conclusion, le déficit en ressources externes de l'économie, qui était resté modeste jusqu'en 1974, a atteint en 1977 un niveau élevé, entraînant à partir de 1975 des déficits considérables au titre des paiements extérieurs courants. Le financement de ces déficits a été assuré dans sa quasi totalité par le Trésor qui souscrit directement, ou garantit, presque tous les emprunts extérieurs. La contribution des capitaux privés étrangers est restée faible, que ce soit sous la forme de l'investissement direct ou de l'emprunt (ce dernier n'étant autorisé que de manière exceptionnelle). La politique d'emprunt extérieur suivie au cours de Plan 1973-77 s'est appuyée pour une part sur les facilités d'accès aux sources arabes, mais surtout sur le recours aux emprunts aux conditions du marché qui a connu un très fort accroissement entre 1975 et 1978. Il s'ensuivit un accroissement rapide de l'encours de la dette extérieure, accompagné d'un durcissement de ses conditions moyennes et d'une montée rapide des obligations de remboursement et de la charge de l'intérêt. A l'issue du Plan 1973-77, le service de la dette extérieure représentait 18,5% des recettes d'exportation (de biens et services), et les tendances à la hausse de l'emprunt extérieur et du service de cet emprunt étaient devenues très nettement excessives par rapport à la croissance des exportations. Il était urgent de mettre en place un programme de redressement financier visant à renverser ces tendances. Conscient de cette situation, le nouveau Gouvernement installé en septembre 1977 s'est attelé à cette tâche; ce renversement d'orientation économique et financière fait l'objet de la première section du Chapitre III, consacrée au Plan 1978-80.

## F. LE FINANCEMENT INTERIEUR

### Rappel des principaux facteurs structurels

2.53 Au cours de la décennie 1968-77, le financement intérieur a dû s'adapter aux changements structurels et institutionnels que l'économie a connus. Parmi ces changements, il y a lieu d'insister sur les suivants: la poussée démographique, l'expansion du rôle de l'Etat-investisseur, l'émergence des collectivités locales, le souci du développement régional et l'accroissement des pressions inflationnistes et des besoins de la défense.

2.54 La forte poussée démographique a eu des répercussions importantes dans plusieurs domaines où l'Etat exerce des responsabilités étendues. On peut indiquer notamment les prestations de services sociaux, l'offre de produits alimentaires de base à des prix accessibles pour tous, la construction de logements et la création d'emploi. Entre 1967 et 1977, la population marocaine est passée de 14 à 18 millions de personnes. Elle a crû à un rythme de 2,7% par an alors que son revenu (le PIB) a augmenté à un taux voisin de 6,5% par an, et que la part prélevée par l'Etat sur ce revenu est passée de 15 à 25%.

2.55 Le rôle de l'Etat s'est accru fortement dans le domaine de l'investissement au cours du Plan 1973-77, renversant la tendance observée précédemment. Le souci de prudence financière qui domina la période du Plan 1968-72, s'était traduit en effet par une stabilisation aux alentours de 14% entre 1967 et 1972 de la part du PIB consacrée à l'investissement, et par une diminution de la part de l'investissement total pris en charge par l'Etat. Cette prudence, jugée excessive dans le Plan 1973-77, fit place à une volonté marquée de dynamisme public à partir de 1973 qui s'accrut encore à la suite de l'accroissement des recettes phosphatières en 1974-75. Entre 1972 et 1977, l'investissement total fut porté de 14 à 32% du PIB, la participation de l'Etat passant de 31 à 52% du total. Pour une part importante, cette participation prit la forme de transferts du Trésor aux entreprises publiques et semi-publiques destinés au financement de leur investissement et parfois à la couverture de leurs déficits de fonctionnement. Les données font encore défaut pour établir les comptes consolidés du secteur public au Maroc, mais il est clair que son importance relative s'est accrue de manière substantielle. Le Plan 1978-80 s'interroge sur ce point en ces termes "bien que nous ayons pris l'habitude de penser que notre système économique est libéral, il nous faut prendre conscience du rôle croissant des interventions de l'Etat dans notre économie."

2.56 Les collectivités locales ne jouent encore qu'un rôle faible, mais qui promet de s'accroître à la suite de la réforme de 1976 les concernant. Cette réforme vise, à long terme, l'octroi d'une autonomie politique et financière croissante aux collectivités locales. Pour l'instant, cet objectif n'a reçu qu'un début d'application à cause des contraintes sévères qui pèsent sur la plupart des collectivités, à l'exception des principales municipalités urbaines. En effet, les moyens humains de préparation, d'exécution et de gestion de programmes de développement sont encore très insuffisants au niveau local, et ne pourront être

accrus que progressivement. En outre, la plupart des collectivités locales ne disposent que d'une assiette fiscale insuffisante pour leur permettre de devenir autonomes financièrement. Pendant longtemps encore, elles devront compter sur les recettes d'impôts qui leur sont reversées par l'Etat pour assurer la couverture de leurs dépenses. Cette perspective ne devrait pas pour autant ralentir les efforts en cours pour améliorer les recettes locales, notamment celles tirées des services en régie et de la fiscalité nouvelle sur la propriété immobilière.

2.57 Le développement régional a reçu des crédits considérables au cours du Plan 1973-77 qui s'était fixé pour objectifs de réduire les disparités régionales de développement et d'améliorer la situation économique et sociale des populations qui vivent dans les régions déshéritées du pays. L'aisance financière procurée par les recettes phosphatières de 1974-75 a permis d'amplifier les interventions de l'Etat dans ce domaine. Selon les données citées par le Plan 1978-80, les crédits d'investissement disponibles pour le développement régional se sont élevés à 3,3 milliards de dirhams pour la période 1973-77, dont 1,8 milliard avaient été émis au 31 décembre 1977 et 1,6 reportés sur le Plan 1978-80. Les deux tiers environ de ces crédits ont été affectés au Fonds spécial de développement régional, et le tiers restant a été alloué à des subventions directes aux collectivités locales, à la Promotion nationale et au Fonds des provinces sahariennes. Une évaluation de cet effort financier par rapport aux objectifs poursuivis reste à faire. Le Plan 1978-80 ne prévoit pas de dotation nouvelle pour le Fonds spécial de développement régional, en raison de l'importance des reports de crédits. Il propose de mettre cette pause à profit pour préciser les objectifs de l'effort de développement régional et consolider son cadre institutionnel. Ce sujet est traité plus en détail au Chapitre VI.

2.58 L'inflation et les besoins de la défense sont devenus des facteurs d'importance croissante pour le financement intérieur au cours du Plan 1973-77. Jusqu'en 1974, le Maroc n'allouait qu'une faible part de ses ressources à la défense; l'épargne de l'Etat était à la mesure de son effort d'investissement, et l'économie connaissait une inflation des prix très modérée. Ces tendances se sont retournées depuis lors. Le fort accroissement des dépenses militaires a placé une contrainte majeure sur l'effort d'épargne de l'Etat alors que ses dépenses d'investissement ont été multipliées. Ce déséquilibre a été un facteur important de l'accélération de l'inflation des prix au Maroc entre 1974 et 1977, bien que les hausses de prix à l'exportation et à l'importation aient aussi joué un rôle non négligeable.

### Evolution globale de la politique fiscale et budgétaire

2.59 L'analyse de la politique fiscale et budgétaire fait apparaître des contrastes très marqués entre les périodes 1968-73 et 1974-77. Entre 1968 et 1973, la prudence a dominé; par rapport au PIB, les dépenses de fonctionnement et d'investissement ont diminué alors que les recettes courantes ont augmenté (surtout en 1973), ce qui a eu pour effet d'améliorer l'épargne budgétaire et de réduire le déficit global des opérations du Trésor. Cette politique s'est traduite par un taux remarquablement faible d'inflation durant cette période, mais elle a produit un effet d'ensemble déflationniste sur l'économie. Le Plan 1973-77 a remarqué que la croissance économique et la création d'emploi auraient pu être plus élevées en 1968-72, si la politique budgétaire avait été plus expansionniste. Avec le bénéfice du recul, il est clair en effet que la diminution, par rapport au PIB, des dépenses consacrées à l'amélioration des services économiques et sociaux était peu justifiée, étant donné le faible taux du service de la dette au cours de cette période. Si l'on se rappelle que la part investie du PIB était aux alentours de 14% seulement, il est clair également que la politique fiscale et budgétaire n'a pas contribué suffisamment à l'élévation du niveau de l'activité économique.

2.60 Ces tendances se sont renversées brutalement après la flambée des prix du phosphate en 1974-75. L'accroissement de recettes en devises et de recettes budgétaires procuré par les ventes de phosphate permit de réviser le Plan 1973-77 et d'élever très fortement le niveau de l'investissement pendant les années 1975-77. Entre 1973 et 1975, les dépenses du Gouvernement consacrées à l'investissement sont passées de 1,2 à 4,5 milliards de dirhams, et la même tendance a pu être observée pour l'investissement d'origine privée et semi-publique. En 1977 les dépenses d'investissement du Gouvernement furent portées à un niveau voisin de 10 milliards de dirhams, et cette fois leur accroissement a représenté la quasi totalité de l'augmentation de la formation brute de capital fixe au Maroc. Cette évolution a porté leur part dans l'investissement total de 37 à 67% entre 1973 et 1977. Pendant cette période également, il faut noter les évolutions saillantes suivantes: la charge de la défense s'est accrue très fortement pour faire face aux tensions aux frontières sahariennes; les subventions aux prix à la consommation des produits de base ont augmenté en raison de la hausse des prix de ces produits à l'importation; les recettes tirées du phosphate se sont mises à décliner rapidement à partir de 1976; et l'accroissement des recettes de l'impôt, hormis celles qui proviennent du phosphate, ne put se faire que graduellement à cause des obstacles d'ordre socio-politique à une réforme d'ensemble véritable de la fiscalité. Ces divers

facteurs ont pesé de plus en plus sur la situation des finances publiques et entraîné un élargissement du déficit global des opérations du Trésor (17% du PIB en 1977). Pour couvrir ce déficit, le Trésor a dû augmenter fortement le recours au financement monétaire, ce qui a accru les pressions inflationnistes, et surtout aux emprunts extérieurs auprès de sources commerciales, ce qui a provoqué une montée très rapide des obligations de service de la dette extérieure. Dans le courant de l'année 1977, le besoin de redressement financier s'est fait de plus en plus pressant, en dépit du freinage qu'il implique pour la croissance économique et la création d'emploi.

2.61 L'évaluation de la politique fiscale et budgétaire suivie de 1974 à 1977 fait apparaître l'effet dominant des besoins de la défense, des subventions aux prix, et des fluctuations des recettes phosphatières. Cet effet a rapidement réduit l'autonomie des décisions dans ce domaine. Avec le bénéfice du recul, il semble que l'expansion des dépenses d'investissement aurait dû être freinée courant 1976, dès qu'il est apparu que l'Etat se trouvait dans l'impossibilité d'accroître son épargne. Ce freinage aurait permis de modérer les pressions inflationnistes d'origine budgétaire, et de réduire les tensions sur les coûts internes d'investissement qui furent enregistrées en 1975-77.

Le rôle croissant des dépenses de l'Etat

2.62 Comme on l'a noté ci-dessus, les dépenses de l'Etat ont connu un très fort accroissement après 1973. Les chiffres qui suivent (dépenses rapportées au PIB aux prix courants, en pourcentages) traduisent cette évolution:

	<u>1968</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1975</u>	<u>1977</u>
<u>Dépenses de l'Etat</u>	<u>20,4</u>	<u>20,0</u>	<u>19,4</u>	<u>32,4</u>	<u>41,8</u>
<u>dont</u> Investissement <u>1/</u>	5,4	4,9	4,3	10,2	16,3
Défense <u>2/</u>	2,5	2,6	2,8	4,3	9,2
Subventions	0,1	0,1	0,1	5,6	2,6
Dépenses courantes diverses	12,4	12,4	12,2	12,3	13,7
Investissement budgétaire en % de la FBCF	42,0	37,4	34,8	50,3	67,1
FBCF totale en % du PIB	13,2	14,0	13,9	24,3	32,8

1/ Non compris la défense, mais y compris les transferts en capital aux entreprises publiques et semi-publiques.

2/ Estimations de la mission.

Source: Ministère des finances.

Les chiffres ci-dessus montrent de manière claire l'évolution des principales composantes de la dépense de l'Etat, confirmant les observations qualitatives avancées dans les paragraphes qui précèdent. Concernant la défense, il convient d'expliquer que les données budgétaires publiées comportent une part importante de ces dépenses qui figure parmi les transferts effectués par le Ministère des finances; cette part doit être ajoutée aux montants qui figurent sous le titre du Ministère de la défense pour atteindre les 9% du PIB en 1977. Quant aux subventions, il semble qu'elles ont atteint leur sommet en 1975.

2.63 Les chiffres qui suivent ventilent les dépenses de l'Etat selon la nature du service rendu (classement par fonction) et regroupent, pour chaque service, les dépenses de fonctionnement et d'investissement:

Dépenses:	<u>1968</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1975</u>	<u>1977</u>
<u>En millions de dirhams</u>					
Services économiques	1.057	1.139	1.169	3.426	6.342
dont (Agriculture)	(588)	(418)	(521)	(849)	(1.360)
Services sociaux	872	1.311	1.397	2.475	3.446
dont (Education)	(601)	(1.007)	(1.041)	(1.867)	(2.628)
(Santé)	(271)	(304)	(356)	(608)	(818)
Défense <u>2/</u>	408	586	699	1.561	4.304
Services administratifs	368	618	588	1.186	2.117
Subventions	169	142	206	2.046	1.109
Charge de la dette <u>3/</u>	298	423	450	566	1.004
Non classé	<u>238</u>	<u>320</u>	<u>323</u>	<u>539</u>	<u>768</u>
Total	3.410	4.539	4.832	11.799	19.090
<u>En pourcentage du total</u>					
Services économiques	31	25	24	29	33
dont (Agriculture)	(17)	(9)	(11)	(7)	(7)
Services sociaux	26	29	29	21	18
dont (Education)	(18)	(22)	(22)	(16)	(14)
(Santé)	(8)	(7)	(7)	(5)	(4)
Défense	12	13	14	13	23
Services administratifs	11	14	12	10	11
Subventions	5	3	3	17	6
Charge de la dette	9	9	9	5	5
Non classé	<u>6</u>	<u>7</u>	<u>8</u>	<u>5</u>	<u>4</u>
Total	100	100	100	100	100

1/ Y compris le Fonds spécial de développement régional (354 millions)

2/ Estimations de la mission.

3/ Intérêt plus amortissement de certains emprunts intérieurs.

Source: Ministère des finances.

2.64 Les variations de la répartition par fonction des dépenses de l'Etat se sont inscrites dans le cadre déjà tracé du déclin du total de ces dépenses par rapport au PIB entre 1968 et 1973 et du fort accroissement enregistré les quatre années suivantes. Les variations les plus remarquables sont celles qui ont concerné les dépenses affectées aux services sociaux et à la défense, d'une part, et les services économiques, d'autre part. L'importance relative de ces derniers a diminué entre 1968 et 1973 alors que celle des services sociaux a augmenté. Ces tendances se sont retournées de façon marquée entre 1973 et 1977. Pendant ce quadriennat, les services sociaux ont perdu du terrain, au profit en quelque sorte des services économiques et grâce au déclin des subventions et de la charge de la dette entre 1975 et 1977. Combinées, les parts réservées à la défense et aux services administratifs, qui comprennent des affectations importantes à la sécurité intérieure, se sont accrues fortement après 1975. L'expansion marquée des services économiques, en valeur absolue et relative, entre 1973 et 1977, traduit le rôle croissant qu'a pris l'Etat dans l'économie, à travers surtout les transferts aux entreprises publiques et semi-publiques.

2.65 Les dépenses affectées aux services sociaux ont néanmoins crû fortement en valeur absolue, et par rapport au PIB, ces dépenses sont passées de 5 à 7% entre 1968 et 1977. En termes réels et par personne, elles ont augmenté de près de 70% entre ces deux dates, ainsi qu'il ressort des chiffres suivants:

	<u>Dépenses consacrées aux services sociaux</u> (aux prix constants 1969)				
	<u>1968</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1975</u>	<u>1977</u>
Dépenses totales (millions de dirhams)	893	1.161	1.183	1.648	1.944
Population (millions)	14,2	15,8	16,3	17,3	18,3
Dépenses par tête (dirhams)	63	73	73	95	106

1/ Le déflateur utilisé est celui de la consommation publique.

En dépit de l'important effort en faveur des services sociaux que traduisent les chiffres ci-dessus, la question se pose de savoir si le Maroc n'aurait pas dû leur affecter des ressources encore plus importantes, étant donné l'ampleur des besoins encore non satisfaits et le



rang peu élevé que le pays occupe dans l'échelle mondiale des indicateurs de développement social. Cette question est analysée au Chapitre V. Ici on peut indiquer de manière provisoire qu'il semble que les dépenses de santé auraient dû être à la fois plus élevées et mieux programmées et que dans le domaine de l'enseignement et de la formation l'effort total a été probablement aussi large que les ressources le permettaient mais qu'il n'a peut-être pas été suffisamment bien adapté aux besoins de l'économie.

2.66 Pour terminer, il est utile de soulever un problème de procédure budgétaire. Le Gouvernement a introduit en 1973 le concept de zéro budgeting qui veut qu'à la fin de chaque plan de développement tous les crédits budgétaires d'investissement soient soumis à un examen de justification formel avant d'être reportés sur la période pluriannuelle suivante. Cette procédure a été appliquée à la fin des Plans 1968-72 et 1973-77. Elle constitue un compromis entre la remise en cause (zéro budgeting) annuelle de tous les crédits et leur reconduction automatique. Ces deux procédures sont souvent à l'origine de délais et de complications pour l'exécution des programmes et des projets de développement. Le compromis adopté au Maroc permet de réduire ces inconvénients puisque les crédits sont reportés automatiquement à l'intérieur des périodes planifiées, mais remis en cause à la fin de chacune de ces périodes.

#### La faiblesse de l'épargne budgétaire

2.67 Les comptes du Trésor sont résumés ci-dessous (chiffres en millions de dirhams):

	<u>1968</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1975</u>	<u>1977</u>
Recettes courantes <u>1/</u>	2.586	3.604	4.316	8.337	11.669
dont (Monopoles)	(120)	(34)	(89)	(1.080)	(582)
Dépenses courantes <u>2/</u> <u>3/</u>	2.475	3.424	3.748	8.076	11.925
dont (Défense) <u>3/</u>	(408)	(586)	(699)	(1.561)	(4.304)
Epargne budgétaire	111	180	568	261	-256
Dépenses d'investissement	892	1.115	1.084	3.723	7.626
dont (Transferts)	-	(66)	(80)	(954)	(1.725)
Déficit global	781	935	516	3.462	7.882

1/ Y compris les comptes spéciaux du Trésor et les fonds de concours des budgets annexes.

2/ Y compris les dépenses d'investissement militaires.

3/ Estimations de la mission.

Source: Ministère des finances.

2.68 L'analyse de l'épargne budgétaire requiert que toutes les dépenses militaires soient classées parmi les dépenses courantes puisqu'elles représentent une consommation de ressources. Dans la présentation officielle des comptes budgétaires au Maroc, les dépenses d'équipement militaires sont au contraire classées sous la rubrique des dépenses d'investissement de l'Etat. A cause de cette différence, l'épargne budgétaire qui apparaît au paragraphe précédent est bien plus faible que celle qui ressort de la présentation officielle, notamment en 1975-77 lorsque les dépenses d'équipement militaires ont été fortement accrues. Rapportés au PIB, les agrégats budgétaires principaux ont évolué comme suit (pourcentages):

	<u>1968</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1975</u>	<u>1977</u>
Recettes courantes	15,7	15,9	17,3	22,9	25,0
Dépenses courantes	<u>15,0</u>	<u>15,0</u>	<u>15,0</u>	<u>22,2</u>	<u>25,5</u>
Solde courant	0,7	0,9	2,3	0,7	-0,5
Investissement	<u>5,4</u>	<u>4,9</u>	<u>4,3</u>	<u>10,2</u>	<u>16,3</u>
Déficit global	4,7	4,1	2,0	9,5	16,8
Solde courant en pourcentage de l'investissement	12	16	52	7	-

2.69 Au cours du Plan 1968-72, l'effort d'épargne budgétaire n'a guère changé car bien que les dépenses courantes soient restées stables par rapport au PIB, les recettes courantes n'ont augmenté que très légèrement. En fait, le niveau rapporté au PIB des recettes courantes était bas selon les normes internationales; par exemple ce niveau atteignait à l'époque 27% en Tunisie. L'amélioration déjà notée de l'épargne budgétaire en 1973 est provenue d'un effort fiscal accru qui a résulté de mesures diverses, et de la continuation d'une politique stricte de limitation des dépenses de fonctionnement.

2.70 L'affaîssement de l'épargne budgétaire entre 1973 et 1977 est venu surtout de l'accroissement très fort des dépenses courantes. L'augmentation des recettes courantes a été considérable, bien que dans une large mesure elle ait eu pour origine la hausse des prix du phosphate en 1974-75 et celle des importations qui s'ensuivit. Toutefois, l'augmentation des dépenses courantes a été encore plus forte à la suite surtout de l'accroissement des subventions jusqu'en 1975 et des dépenses militaires, de sorte que l'épargne budgétaire est devenue négative en 1977. Entre 1975 et 1977, les subventions ont diminué

de 900 millions de dirhams environ, mais dans le même temps les dépenses militaires ont augmenté de 2,7 milliards de dirhams. L'augmentation des recettes courantes a dépassé ce dernier chiffre puisqu'elle a atteint près de 3,4 milliards de dirhams entre 1975 et 1977, alors que les recettes phosphatières enregistraient une diminution de 1,5 milliards de dirhams. L'effort de mobilisation des recettes courantes a donc été considérable, même s'il n'a pas suffi au regard des dépenses pour éviter l'affaïssement de l'épargne budgétaire.

2.71 A l'exception de l'année 1973, l'épargne budgétaire n'a permis de couvrir qu'une part mineure des dépenses d'investissement de l'Etat. Ceci reste vrai même si l'on ne considère que l'investissement direct des administrations. L'augmentation des transferts en capital aux entreprises publiques et semi-publiques en 1975-77 pose la question du bien-fondé de cette politique qui a entraîné des besoins d'emprunt considérables pour l'Etat, et par suite des pressions accrues sur le système bancaire et la balance des paiements. Cette question en appelle une autre qui est celle de savoir si le secteur des entreprises publiques et semi-publiques ne disposait pas d'une épargne propre que l'Etat aurait pu mobiliser au lieu de recourir à l'emprunt. Etant donné l'absence de comptes consolidés pour le secteur public au Maroc, il n'est possible de fournir qu'une réponse très partielle à cette importante question (voir ci-dessous).

#### Les entreprises publiques et semi-publiques

2.72 Les flux financiers entre le Trésor public et les entreprises publiques et semi-publiques sont de trois types: (a) le versement obligatoire des surplus de ces entreprises à l'Etat; (b) les subventions de l'Etat destinées à couvrir les déficits d'exploitation éventuels des entreprises; et (c) les contributions sous diverses formes (participations au capital social, prêts, etc.) de l'Etat au financement des investissements des entreprises. Les chiffres disponibles pour décrire les transferts de surplus obligatoires se référant à la période 1973-77 sont les suivants (en millions de dirhams):

Office chérifien des phosphates (OCP)	4 245
Banque du Maroc	227
Régie des tabacs	105
Caisse de dépôt et de gestion	72
Office national des transports	65
Office de commercialisation et d'exportation	6
Budgets annexes (ports, postes, etc.)	143
Divers	<u>104</u>
Total	4 967

Le total de ces transferts a représenté environ 13% des recettes courantes totales de l'Etat en 1973-77, et l'OCP a fourni 85% de ce total. Les données disponibles concernant les subventions d'exploitation sont très incertaines, car il est difficile de distinguer ces subventions des contributions à l'investissement des entreprises en l'état actuel des procédures comptables appliquées à ces entreprises. Sous cette réserve, le Ministère des finances donne les chiffres suivants (en millions de dirhams) pour les subventions d'exploitation aux budgets annexes et à divers établissements publics:

<u>Année</u>	<u>Montant</u>
1973	46
1974	54
1975	68
1976	101
1977	142

Le total des subventions d'exploitation, qui pour les années 1973-77 s'établit à 411 millions de dirhams, est à rapprocher du montant, pour la même période, des transferts de surplus obligatoires, soit 4967 millions de dirhams. Ce rapprochement fait apparaître un surplus net de l'ordre de 4,5 milliards de dirhams.

2.73 Selon les estimations du Secrétariat d'Etat au Plan, les contributions de l'Etat à l'investissement des entreprises publiques et semi-publiques (transferts en capital) se sont élevées à 5,9 milliards de dirhams pendant la période 1973-77, se répartissant par secteurs de la manière suivante (chiffres en milliards de dirhams):

Agriculture	1,8
Mines	0,9
Energie et eau	0,8
Industrie	0,6
Transports	1,6
Divers	<u>0,2</u>
Total	5,9

Ces chiffres traduisent l'ampleur et la diversité des transferts en capital de l'Etat aux entreprises. Si l'on exclut le secteur des mines des transferts en capital, et l'OCP des versements de surplus, ils font apparaître que l'Etat a investi environ 5,4 milliards de dirhams en 1973-77 dans le secteur des entreprises publiques et semi-publiques, alors qu'il a reçu de ce secteur des versements de surplus totalisant 0,7 milliards de dirhams environ. Le rapprochement de ces deux chiffres laisse 4,7 milliards de dirhams nets à la charge de l'Etat pour la

couverture des besoins de financement de l'investissement des entreprises publiques et semi-publiques au cours du quinquennat 1973-77.

Financement du déficit budgétaire global

2.74 L'évolution des principales sources de financement du déficit budgétaire global est décrite par les chiffres suivants:

	<u>1968</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1975</u>	<u>1977</u>
1. <u>Millions de dirhams</u>					
Dépôts auprès du Trésor	50	94	7	638	492
Emprunts intérieurs nets	238	295	282	606	777
Concours extérieurs nets	220	320	7	1.350	5.195
Avances de la Banque Centrale	<u>273</u>	<u>225</u>	<u>220</u>	<u>868</u>	<u>1.418</u>
Total	781	935	516	3.462	7.882
2. <u>Pourcentages</u>					
Dépôts auprès du Trésor	6	10	-	18	6
Emprunts intérieurs nets	30	32	55	17	10
Concours extérieurs nets	28	34	-	39	66
Avances de la Banque Centrale	<u>36</u>	<u>24</u>	<u>45</u>	<u>26</u>	<u>18</u>
Total	100	100	100	100	100

Source: Ministère des finances.

Les chiffres ci-dessus indiquent qu'au cours du Plan 1968-72, le recours aux avances de la banque centrale a diminué au profit des recettes nettes sur emprunts intérieurs et extérieurs. Les concours extérieurs ont eu une importance négligeable en 1973, mais ils ont crû fortement ensuite pour atteindre 66% du financement total en 1977. Le recours aux avances de la banque centrale a augmenté en valeur absolue, mais il est resté limité en valeur relative. Les conséquences internes sur l'économie du mode de financement du déficit budgétaire global est traité ci-après dans le cadre de l'analyse de la politique monétaire.

L'effort fiscal

2.75 Une étude de fond de la fiscalité au Maroc est en cours, de sorte que l'analyse de l'effort fiscal qui est faite ici s'en tient aux aspects généraux principaux. L'élasticité des recettes courantes de l'Etat par rapport au PIB s'est accrue après 1973, atteignant 1,5; cet accroissement a eu pour origine la flambée des recettes phosphatières enregistrée en 1974-75 et l'augmentation des importations qui s'ensuivit, ainsi que le relèvement des taux de certains impôts, notamment la taxe spéciale à l'importation. Rapportées au PIB, les recettes courantes de l'Etat étaient à un niveau

modéré (25%) en 1977 si l'on compare le Maroc aux autres pays qui appartenaient à sa classe de revenu par tête. Il était encore possible, selon ce critère, d'accroître la pression des recettes courantes sur l'économie sans risque important de déprimer les niveaux de consommation privée et d'activité économique. Il convient de noter, toutefois, que la relation entre recettes courantes (y compris les recettes diverses du Trésor) et le PIB ne constitue qu'un premier indicateur global de performance du système de recettes. Cet indicateur est influencé par l'élasticité de chaque impôt (ou catégorie de recettes courantes) par rapport à son assiette, ainsi que par l'élasticité des assiettes des divers impôts par rapport au PIB. Il convient donc de distinguer ces deux effets sur l'indicateur global. En période d'inflation rapide des prix, il est particulièrement important d'isoler les impôts dont l'assiette est physique, tels que les droits sur les produits pétroliers et les tabacs, car les recettes que procurent ces impôts varient avec le volume, et non pas la valeur courante, de leurs assiettes. La fiscalité marocaine est analysée de ces divers points de vue ci-dessous, dans le but de faire ressortir ses forces et ses faiblesses structurelles principales.

2.76 Dans une première étape, on élimine des recettes courantes totales du Trésor celles qui ne correspondent ni à un impôt, ni à un droit, pour service rendu. On parvient ainsi au concept de recettes fiscales que l'on rapporte au PIB pour faire apparaître l'évolution suivante:

<u>Année</u>	<u>Pourcentage</u>
1970	16,6
1972	14,8
1973	16,6
1975	23,3
1977	23,0

On retrouve dans les pourcentages cités ci-dessus une évolution semblable à celle qui vient d'être notée concernant la relation entre recettes courantes totales et PIB. Le rapport des recettes fiscales au PIB a diminué entre 1970 et 1972, augmenté fortement grâce au phosphate entre 1972 et 1975 et diminué légèrement entre 1975 et 1977. L'élasticité des recettes fiscales par rapport au PIB s'est établie à 1,7 entre 1970 et 1977, mais elle n'a été que de 1,0 entre 1970 et 1973.

2.77 Dans une deuxième étape et pour obtenir une meilleure appréciation de la performance du système fiscal, il paraît utile de procéder aux ajustements supplémentaires suivants:

- (1) Eliminer l'impact de l'agriculture sur les recettes fiscales et le PIB puisque comme dans de nombreux autres pays, ce secteur a peu contribué aux recettes fiscales pendant la période d'analyse (environ 70 millions de dirhams en moyenne par an);
- (2) Eliminer des recettes, le produit des recettes douanières liées aux importations; et
- (3) Eliminer l'impact du secteur minier (c'est-à-dire principalement du phosphate) sur les recettes et le PIB en raison des fortes variations de prix enregistrées en 1973-77.

Compte-tenu de ces ajustements, la relation entre recettes fiscales et PIB s'établit comme suit:

<u>Année</u>	<u>Pourcentage</u>
1970	17,5
1972	16,2
1973	17,8
1975	18,8
1977	20,8

Les pourcentages ci-dessus ont un intérêt particulier car ils reflètent vraiment les tendances de la politique fiscale poursuivie, dépouillée de l'effet des principaux facteurs exogènes. Ces pourcentages indiquent un faible accroissement de la pression fiscale entre 1970 et 1975, et une augmentation sensible entre 1975 et 1977. On peut en tirer la conclusion que la disponibilité des recettes phosphatières en 1974-75 a permis de repousser la nécessité d'accroître la pression fiscale pour faire face à l'augmentation des dépenses publiques.

2.78 En ce qui concerne le comportement des divers impôts par rapport à leurs assiettes, la faiblesse de l'impôt agricole a été mentionnée. L'agriculture compte pour environ 16% de la valeur ajoutée au Maroc, mais n'apporte qu'une contribution minime au budget de l'Etat: L'impôt agricole est le seul impôt portant directement sur les activités agricoles, car le Maroc n'impose ni les ventes de produits agricoles, pour l'exportation ou le marché intérieur, ni la terre et les immeubles agricoles. Cet impôt n'a rapporté que 52 millions de dirhams en 1977, répartis sur les 210.000 agriculteurs environ qui avaient un revenu fiscal (la base de l'impôt) supérieur à 1.400 dirhams par an. L'agriculture marocaine pourrait être imposée davantage, aussi bien pour satisfaire l'équité que pour encourager une utilisation plus intensive des terres cultivables. Ce dernier objectif devrait être prioritaire dans la réforme fiscale qui est à l'étude.

2.79 La contribution complémentaire sur le revenu global des personnes physiques (impôt progressif sur le revenu) est un second élément du système fiscal qui n'a joué qu'un rôle modeste jusqu'à maintenant. Les recettes procurées par cet impôt sont restées inférieures à 50 millions de dirhams par an depuis son introduction en 1972. Ses taux sont faibles pour la plupart des contribuables et l'exemption à la base est élevée; sauf en ce qui concerne les rémunérations salariales, son assiette reste très mal appréhendée. Dans le cadre de la réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, cet impôt devrait être fondu avec les impôts cédulaires sur le revenu, auxquels il est pour l'instant complémentaire.

2.80 L'impôt sur les bénéfices professionnels, qui porte sur les personnes physiques et morales, est l'impôt direct le plus important du point de vue du rendement. Par rapport au PIB, dont on a exclu l'agriculture et les mines, et avec un décalage d'un an, cet impôt a représenté les pourcentages suivants (paiements de l'OCP exclus):

<u>1970</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1975</u>	<u>1977</u>
2,4	2,3	2,2	1,9	3,2

Ces pourcentages n'ont cessé de décliner jusqu'en 1975, et le rattrapage observé en 1977 se situe encore en dessous du niveau atteint au cours des années soixante. Les diverses exemptions accordées, notamment dans le cadre des encouragements à l'investissement et à l'exportation, expliquent pour une part la performance décevante de l'impôt sur les bénéfices professionnels, mais les difficultés administratives d'appréhension de l'assiette de cet impôt ont semble-t-il joué un rôle bien plus important. Cet impôt exige donc un effort de recouvrement accru. Concernant les exemptions destinées à encourager l'investissement et l'exportation, le problème se pose de savoir si ces exemptions sont le moyen le plus efficace d'atteindre les buts recherchés. On peut démontrer aisément en effet que ces exemptions encouragent le plus les entreprises établies qui dégagent des bénéfices importants alors que les entreprises nouvelles y sont peu sensibles car elles n'ont la perspective de faire des bénéfices qu'à un horizon éloigné. Autrement dit, ces exemptions encouragent le plus les entreprises qui en ont le moins besoin.

2.81 Le prélèvement sur les traitements et salaires est perçu à la source, et pour la moitié environ, son assiette est constituée par les rémunérations que verse l'Etat. Son produit a augmenté rapidement, passant de 1,0% du PIB en 1970 à 1,8% en 1977, car son assiette a également crû fortement. Les impôts directs comprennent aussi: la taxe urbaine dont le produit est resté en dessous de 30 millions de dirhams par an, ce qui est faible; la taxe sur le produit des actions qui fut introduite en 1972 et a procuré des recettes croissantes; et depuis 1978, la taxe sur les profits immobiliers. Comme on l'a indiqué, une réforme de



la fiscalité directe portant sur les personnes physiques devrait viser la consolidation de ces impôts cédulaires en un impôt unique sur le revenu global des personnes physiques.

2.82 Dans le domaine de la fiscalité indirecte, le produit des taxes intérieures de consommation et de la taxe sur le chiffre d'affaires s'est comporté comme suit par rapport au PIB (pourcentages):

	<u>1970</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1975</u>	<u>1977</u>
Taxes intérieures de consommation par rapport au PIB (%)	2,7	3,2	3,1	2,5	2,5
Taxe sur le chiffre d'affaires par rapport au PIB, agriculture exclue (%):					
- à l'importation	-	2,9	3,0	3,0	4,1
- intérieure	-	2,4	2,3	2,3	2,4
- totale	4,0	5,3	5,3	5,3	6,5

Les taxes intérieures de consommation ont cessé de suivre la croissance du PIB depuis 1973, car leurs taux qui se rapportent à des assiettes physiques (vins, alcools, sucre, produits pétroliers, tabacs, allumettes, etc. ) n'ont pas été ajustés suffisamment par rapport à la hausse des prix. L'accroissement de la taxe sur le chiffre d'affaires par rapport au PIB, agriculture exclue, a été le fait de l'augmentation du chiffre d'affaires à l'importation.

2.83 Les taxes à l'importation -- droits de douane et taxes sur le chiffre d'affaires à l'importation -- ont fait preuve d'une élasticité relativement élevée par rapport au PIB, ainsi qu'il ressort des pourcentages cités au paragraphe précédent pour la taxe sur le chiffre d'affaires et ci-dessous pour les droits de douane (pourcentages):

	<u>1967</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1975</u>	<u>1977</u>
Droits de douane par rapport:					
- au PIB	3,0	2,5	2,0	4,0	4,7
- aux importations	18	16	16	15	17
- aux importations, produits alimentaires exclus	25	19	20	19	19
Importations par rapport au PIB	17	15	18	28	29

L'augmentation des taxes à l'importation par rapport au PIB est provenue surtout de l'accroissement des importations en importance relative; le rapport de ces taxes au PIB varie dans le même sens que le rapport des importations au PIB. Un second facteur est intervenu pour soutenir l'élasticité des droits de douane; c'est l'élévation du taux de la taxe spéciale à l'importation qui est passé de 3% ad valorem en 1973 à 5% en 1975 et à 8% en 1977 (et à 12% en 1978 et 15% en 1979). Le produit de la taxe spéciale a par suite très fortement augmenté; il a atteint 908 millions de dirhams en 1977 contre 84 en 1972 et 61 en 1967. Il est intéressant toutefois de noter que le rapport entre le produit des droits de douane et la valeur des importations qui y sont soumises (c'est-à-dire, non compris les produits alimentaires, les matières premières et les produits pétroliers) a connu une diminution marquée. Cette diminution a correspondu à l'augmentation de la part, dans les importations imposées, des biens d'équipement industriels qui sont soit exemptés, soit soumis à des droits faibles (cette part est passée de 32 à 53% entre 1973 et 1977).

### Les finances locales

2.84 Comme on l'a noté au début de cette section, une réforme fondamentale des collectivités locales est intervenue en 1976, mais dont l'exécution n'a fait que commencer et doit s'étaler sur de nombreuses années encore. Les données statistiques disponibles sont inadéquates pour effectuer une analyse des finances locales. Si l'on devait se fonder sur les chiffres qui figurent au Tableau 5.8 de l'annexe statistique, auquel le lecteur peut se reporter, on en tirerait la conclusion surprenante qu'au Maroc les collectivités locales ont dégagé des surplus globaux croissants et très importants. Cette situation provient de la procédure comptable appliquée à ces collectivités et que la réforme de 1976 a modifié. Cette procédure voulait que les collectivités locales tiennent des comptes séparés pour le fonctionnement et l'équipement, ce dernier n'étant approuvé que plusieurs mois après le début de l'exercice. Les collectivités se retrouvaient donc en fin d'exercice avec des crédits à reporter très importants. Ces reports ont gonflé au fil des années, de sorte qu'il est impossible d'évaluer l'évolution véritable des finances locales sur la base des chiffres disponibles. Les finances locales posent néanmoins un certain nombre de problèmes fondamentaux qui sont abordés au Chapitre III.

## G. LA POLITIQUE MONETAIRE ET DU CREDIT 1/

### L'importance de la politique monétaire

2.85 Dans de nombreux pays en voie de développement, la politique monétaire et du crédit ne joue qu'un rôle mineur d'accommodation des besoins de financement du secteur public. Ce modèle a normalement les conséquences suivantes: le crédit au secteur privé devient résiduel; la banque centrale opère comme payeur pour le Trésor; les prêts aux établissements publics sont accordés sous la forme de contributions en capital; les banques constituent des guichets payeurs supplémentaires; et les taux d'intérêt n'ont qu'un rôle très limité dans la mobilisation et l'allocation des ressources. Tous ces facteurs réduisent l'utilité de l'analyse monétaire et du crédit pour la bonne compréhension du processus de développement et de ses déterminants.

2.86 Ce modèle ne s'applique pas au Maroc si l'on se fonde sur l'examen de son histoire économique depuis 1967. Le Maroc est un pays qui possède une panoplie très riche d'instruments de politique monétaire et qui en a fait une utilisation à la fois cohérente et souple. Comme on le verra ci-dessous, le contrôle direct du crédit a été utilisé de manière temporaire pour faire face à des situations difficiles. D'une manière générale, toutefois, ce sont les instruments indirects, tels que les plafonds de réescompte et les obligations d'achat de bons du Trésor ou de maintien des réserves, et surtout la persuasion, qui ont été utilisés pour contribuer à l'achèvement des objectifs de la politique économique de l'Etat. De plus, une réforme des taux d'intérêt a été mise en oeuvre à partir de 1974, dans le but d'améliorer le fonctionnement du marché des capitaux au sens large.

2.87 La répartition du crédit bancaire intérieur entre les créances sur le Trésor et le crédit à l'économie a peu varié entre 1967 et 1977. Chacun de ces deux secteurs a reçu environ la moitié du crédit intérieur consenti par le système bancaire, les variations annuelles de cette répartition étant relativement faibles; toutefois, les créances sur le Trésor ont manifesté une légère tendance à dépasser les 50% à partir de 1975. Cette stabilité de la répartition du crédit bancaire intérieur entre le Trésor et l'économie est

---

1/ Une excellente analyse des aspects institutionnels et de l'histoire de la politique monétaire et du crédit depuis 1969 est présentée dans le numéro 44 de juin 1977 de la revue Etudes et Statistiques, publiée par la Banque du Maroc. On peut se référer aussi au document Surveys of African Economies, volume 7, IMF, Washington 1977.

d'autant plus remarquable que le crédit à l'économie comprend le crédit au secteur des entreprises publiques et semi-publiques qui a connu une expansion marquée de son importance relative entre 1973 et 1977. Cette stabilité laisse à penser que la politique monétaire s'est fondée essentiellement sur des critères économiques, et non pas sur des critères institutionnels tels que la nature des agents emprunteurs. La répartition du crédit entre le Trésor et l'économie a été la suivante (pourcentages):

	<u>1967</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1975</u>	<u>1977</u>
Créances sur le Trésor	47	52	49	51	53
Crédit à l'économie	53	48	51	49	47

#### Le contrôle direct du crédit

2.88 Des restrictions quantitatives ont été appliquées au crédit entre 1969 et 1972 et depuis 1976. En 1969, ces restrictions furent introduites pour juguler les sorties de devises et réduire la croissance de la masse monétaire par rapport à celle de l'économie. A l'exception des besoins de financement de la campagne céréalière, l'accroissement du crédit à court terme fut limité à 5% du niveau atteint fin 1968. Ces restrictions restèrent en effet jusqu'en 1972, mais en plus du financement des campagnes céréalières, les exportations et le moyen terme réescomptable en furent dispensés. En 1976, ce sont à la fois les pressions sur les réserves de change et sur le niveau des prix intérieurs qui ont amené le Comité de surveillance du crédit à imposer une limite de 20% à l'expansion du crédit, assortie des mêmes exceptions qu'en 1969-72. Il est intéressant de citer l'évaluation que fait la banque centrale de ces restrictions dans l'étude citée plus haut:

"L'encadrement (du crédit) ainsi appliqué constitue un efficace moyen d'action dont l'effet contraignant s'exerce de manière rapide et précise mais il ne peut suffire à lui seul à contenir en toutes circonstances l'expansion de la masse monétaire. A cette limite du procédé s'ajoutent d'autres inconvénients, notamment celui d'entraver le jeu normal de la concurrence entre les banques et de fausser la distribution du crédit, et ce, malgré les dérogations consenties en faveur des financements jugés prioritaires. Cette méthode apparaît toutefois bien adaptée aux périodes de tensions quand les mécanismes indirects de contrôle de la liquidité des banques ne permettent pas d'atteindre rapidement les objectifs fixés, et en particulier de proportionner l'évolution des moyens de paiement aux progrès de la production intérieure et aux possibilités financières extérieures".

2.89 Cette citation indique bien que les autorités monétaires marocaines ne se résolvent à la mise en place de restrictions quantitatives sur le crédit que pour faire face à des tensions exceptionnelles; elles sont conscientes des désavantages de cet instrument. En ce qui concerne la situation qui prévaut depuis 1976, on voit mal quand les restrictions appliquées depuis cette date pourront être levées en raison de l'ampleur des déséquilibres à corriger.

#### Les mesures indirectes

2.90 Les mesures indirectes de contrôle de l'expansion du crédit comprennent le réescompte auprès de la banque centrale, les achats obligatoires de bons du Trésor et l'obligation de maintien de réserves auprès de l'institut d'émission. Les plafonds de réescompte auprès de la banque centrale ont été ajustés selon la situation économique; ils sont passés de 10% des dépôts totaux des banques en 1969 à 7% en 1976. Il est intéressant de noter, toutefois, que les autorisations de réescompte sont restées sous-utilisées par les banques (voir l'étude déjà citée de la Banque du Maroc). Il serait souhaitable de rechercher les raisons de cette sous-utilisation.

2.91 Les achats obligatoires de bons du Trésor par les banques furent introduits en 1966, et fixés en 1969 à 30% du montant des dépôts à vue et à terme des banques (non compris les dépôts en devises). La banque centrale exerce un contrôle mensuel du niveau des souscriptions et peut imposer des sanctions pour le non-respect de cette obligation. Cet instrument permet de moduler la liquidité des banques. Et surtout, il donne au Trésor un accès privilégié à l'épargne financière; de 1970 à 1977, un tiers environ des besoins en crédit du Trésor a été financé par ces achats, ainsi qu'il ressort des chiffres suivants (en milliards de dirhams):

<u>Agent détenteur</u>	<u>Créances sur le Trésor</u>				
	<u>1970</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1975</u>	<u>1977</u>
Banque centrale (net)	1,6	1,7	1,9	3,0	5,1
Banques de dépôts	0,9	1,2	1,4	2,5	3,3
dont (Bons du Trésor)	(0,9)	(1,2)	(1,4)	(2,5)	(3,3)
Secteur privé	<u>0,5</u>	<u>0,7</u>	<u>0,7</u>	<u>1,1</u>	<u>1,7</u>
Total	3,0	3,6	4,0	6,6	10,1

Source: Tableau 6.2, Annexe statistique.

2.92 L'obligation de maintien des réserves chez la banque centrale fut introduite en 1966, et jusqu'en 1971 elle portait sur une part de l'accroissement des dépôts bancaires. Comme cette formule désavantageait les banques les plus dynamiques, elle fut modifiée en 1971; à partir de cette date, les réserves obligatoires ont été fixées à un taux qui peut varier entre 4% et un maximum de 7% des dépôts auprès des banques. Toutefois, les banques ayant continuellement une marge non-utilisée de réescompte auprès de la banque centrale, il leur était possible d'éviter l'impact sur leur liquidité des réserves obligatoires en augmentant leur utilisation du réescompte. A cause de ce problème, une série de réformes furent introduites après la levée de l'encadrement du crédit en 1972. Premièrement, la possibilité de refinancement total du crédit à moyen terme fut abolie, et les banques furent astreintes à l'obligation d'employer au moins 4,5% de leurs dépôts à vue et à terme sous la forme de crédit à moyen terme réescomptable. Deuxièmement, le financement à court terme des campagnes céréalières a fait l'objet de fiches spéciales de réescompte hors plafond. Troisièmement, les institutions spécialisées ont été admises au réescompte de manière souple pour leur permettre d'assurer leurs fonctions; tel a été le cas de la Caisse de dépôts et de gestion pour lui permettre de financer les collectivités locales et de souscrire aux émissions des banques de développement( la BNDE ou le CIH).

#### La sélectivité du crédit

2.93 La sélectivité du crédit au Maroc a été assurée par la création d'institutions spécialisées, par la modulation des conditions bancaires (taux d'intérêt, réescompte, etc. ) et par les mesures de persuasion. Les institutions spécialisées comprennent la BNDE (industrie, transports, pêche), le CIH (logement et tourisme), la CNCA (agriculture) et la CDG (fonds public diversifié s'alimentant auprès des caisses d'épargne et de sécurité sociale). Les comptes consolidés de ces institutions font apparaître que leurs activités de crédit à l'économie ont pris une importance relative croissante entre 1973 et 1977 par rapport à celles de banques de dépôts; ce mouvement correspond à l'expansion de l'investissement observée en 1973-77. Ces institutions ont fortement accru leur recours (avec la garantie de l'Etat) aux concours extérieurs pendant cette période, alors que leurs sources intérieures, notamment les dépôts, ont diminué en importance relative. Leurs comptes consolidés sont les suivants (chiffres en milliards de dirhams):

	<u>1970</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1975</u>	<u>1977</u>
<u>Créances sur</u>					
- les collectivités locales	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3
- l'économie	1,1	1,5	1,6	2,7	4,4
- le Trésor	0,2	0,3	0,3	0,3	0,5
- les banques	0,1	0,1	0,2	0,3	0,5
- autres	0,1	0,2	0,2	0,3	0,4
<u>Actif=Passif</u>	<u>1,6</u>	<u>2,2</u>	<u>2,4</u>	<u>3,8</u>	<u>6,1</u>
Dépôts à vue	0,7	0,9	1,0	1,4	2,0
Emprunts intérieurs	0,1	0,2	0,3	0,5	0,6
Emprunts extérieurs	0,2	0,3	0,3	0,7	2,0
Prêts et avances de la banque centrale	0,3	0,4	0,4	0,5	0,6
Concours de l'Etat	0,1	0,2	0,1	0,3	0,4
Autres	0,2	0,2	0,3	0,4	0,3
<u>Parts en pourcentage:</u>					
- des emprunts extérieurs	13	14	13	18	33
- des concours intérieurs	87	86	87	82	67

Source: Tableau 6.4, Annexe statistique.

2.94 Lors de la réforme des taux d'intérêt de 1974, le taux de réescompte auprès de la banque centrale a été porté de 3,5 à 4,5%. Des taux préférentiels ont été réservés à certaines activités économiques, notamment: 3% pour les créances nées sur l'étranger; 4% pour le crédit à l'exportation; 3,5% pour les coopératives agricoles; 3,625% pour les crédits à moyen terme; et 3 à 4% pour le refinancement des crédits accordés par les institutions spécialisées. Ces taux préférentiels de refinancement auprès de la banque centrale sont parfois assortis de la mise hors plafond d'encadrement de certains crédits; on peut citer la fiche céréales, le crédit à l'exportation, le moyen terme réescomptable, et depuis 1979 le crédit aux petites et moyennes entreprises. A ces moyens d'orientation, il faut aussi ajouter l'obligation faite aux banques d'employer 4,5% au moins de leurs dépôts à vue et à terme sous la forme de crédit à moyen terme réescomptable, et qui vise à orienter les financements bancaires vers les investissements productifs. Les taux d'intérêt préférentiels bancaires et la mise hors plafond sont des instruments puissants d'orientation du crédit vers les secteurs jugés prioritaires, surtout lorsqu'ils sont utilisés conjointement.

2.95 Les mesures de persuasion prennent la forme de recommandations faites aux banques par la banque centrale. Elles viennent le plus souvent renforcer la sélectivité imprimée par les instruments décrits précédemment. En 1975 par exemple, la banque centrale demanda aux banques de satisfaire en priorité les besoins de financement des investisseurs et des exportateurs; dans le même temps, elle leur recommanda d'éviter de financer le stockage excessif ou spéculatif, et d'une manière générale de ne pas trop alléger la trésorerie des entreprises pour les induire à utiliser leurs ressources propres ou l'investissement étranger. La banque centrale a aussi encouragé les banques à accroître la mobilisation des comptes d'épargne.

2.96 Les statistiques donnant la répartition (en pourcentages) du crédit accordé à l'économie par les banques de dépôt et les institutions spécialisées sont les suivantes:

	<u>1969</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1975</u>	<u>1977</u>
<u>1. Répartition par secteur</u>					
Agriculture	16,0	13,3	17,1	10,3	8,6
Mines et industrie	31,5	31,8	29,9	30,1	27,2
Commerce	17,7	16,1	17,9	15,9	13,1
Construction	5,4	4,0	4,6	5,1	6,4
Tourisme	4,4	4,6	3,4	2,3	1,5
Autres	8,6	11,7	11,8	15,9	18,1
Non classé	<u>16,4</u>	<u>18,3</u>	<u>21,3</u>	<u>20,4</u>	<u>25,1</u>
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<u>3. Répartition par durée</u>					
Long et moyen terme	27	33	29	31	35
Court terme	73	67	71	69	65

Source: Tableau 6.3, Annexe statistique.

2.97 Les statistiques ci-dessus ne permettent pas d'évaluer de manière précise l'impact du contrôle sélectif du crédit sur sa répartition sectorielle. En effet, les crédits non classés qui comprennent pour l'essentiel les crédits inférieurs à 50.000 dirhams ont pris une importance croissante qui fausse les autres résultats. Cette évolution est en soi un élément positif puisqu'il se peut qu'elle indique que les besoins des petits entrepreneurs sont de mieux en mieux satisfaits par le système bancaire, donc que le système assure de mieux



en mieux la transformation de l'épargne au profit de tous les emprunteurs. L'agriculture a vu sa part dans les crédits classés baisser constamment depuis dix ans. Cette évolution peut s'interpréter de plusieurs façons: le nombre des petits agriculteurs ayant accès au crédit s'est accru, et ils sont venus gonfler les crédits non classés; l'investissement agricole privé a diminué; une part croissante de l'investissement agricole a été financée sur ressources propres des agriculteurs. La première interprétation semble être la plus vraisemblable compte tenu de ce que l'on sait par ailleurs des efforts consentis par la Caisse nationale de crédit agricole pour élargir sa clientèle. L'importance relative du crédit aux mines et à l'industrie est peut-être sous-estimée si comme dans le cas de l'agriculture, l'importance relative des petits entrepreneurs de ces secteurs a crû. Le tourisme a vu son importance relative diminuer régulièrement depuis 1972.

2.98 L'importance croissante du crédit à moyen et à long terme mérite d'être soulignée; il est passé de 27% du total en 1969 à 35% en 1977. L'essentiel de cette augmentation a pris place pendant la forte expansion de l'investissement entre 1973 et 1977.

#### La politique des taux d'intérêt

2.99 La réforme de 1974, au cours de laquelle le taux de réescompte est passé de 3,5 à 4,5%, a apporté des modifications importantes au niveau et à la structure des taux d'intérêt au Maroc. Concernant les taux débiteurs, la réforme visait à rapprocher ces taux du coût d'opportunité du capital au Maroc, et par là, à décourager les investissements fortement utilisateurs de capital et à encourager l'auto-financement. Concernant les taux créditeurs, l'amélioration de la mobilisation de l'épargne financière et du fonctionnement du marché des capitaux était visée. En fait, les dépôts à vue et à terme augmentèrent à la suite de la réforme, une indication de son efficacité. Il est cependant important de noter l'accélération de l'inflation des prix depuis 1976. A l'époque de la réforme, l'inflation se situait entre 6 et 7% par an, de sorte que le nouveau niveau des taux d'intérêt (10 à 12% pour les prêts à terme à la construction et à l'industrie) était de nature à promouvoir les objectifs de la réforme. De même, les taux d'intérêt servis sur les dépôts de plus de 24 mois et sur les bons du Trésor à cinq ans (6,5%) et sur les obligations à long terme (7,5%) étaient suffisamment élevés pour attirer les épargnants. L'accélération de l'inflation des prix (8,6% en 1976, puis 12,5% en 1977 et 9,7% en 1978) a fait perdre aux niveaux révisés des taux d'intérêt leur cohérence avec les objectifs de la réforme de 1974.

L'un des objectifs de la réforme de 1974 était d'améliorer le fonctionnement du marché des capitaux. Cette amélioration n'a été que mineure jusqu'à maintenant. Les raisons en sont discutées dans le Chapitre III concernant les perspectives et problèmes de l'économie.

#### Evolution des prix à la consommation.

2.100 Au cours des années 1959-73, la hausse des prix au Maroc était restée extrêmement modérée, puisque les prix à la consommation n'avaient augmenté en moyenne que de 2,9% par an. Au cours d'une première période, correspondant au Plan de développement 1960-64, le Maroc avait connu une accélération du taux d'inflation qui atteignit 5,8% en 1963. De même que durant les années 1975-77, la fixation d'objectifs économiques ambitieux avait eu pour conséquence d'aggraver le déficit du budget et de la balance des paiements, rendant ainsi nécessaire la mise en oeuvre d'un programme de redressement financier dans le cadre du Plan triennal 1964-67. Ce programme permit de réduire le taux annuel d'inflation de 4,4% durant les années 1960-64 à 0,5% de 1964 à 1967. Durant les années suivantes correspondant au Plan de développement 1968-72, les prix à la consommation n'augmentèrent que de 2,5% par an.

2.101 La période récente 1973-77 fut par contre marquée par une accélération du taux d'inflation sous l'effet de facteurs d'origine externe (la hausse du prix de pétrole et du prix des produits à l'importation) qui a été renforcé par la forte croissance de la masse monétaire (20% par an de 1973 à 1977) et la révision ambitieuse du plan de développement économique et social intervenue en 1975. C'est ainsi que de 4,1% en 1973, la hausse des prix atteignit 16% en 1974, 8% en 1975, 8,6% en 1976 et 12,5% en 1977. En moyenne, les prix à la consommation augmentèrent de 9,7% durant la période 1973-77.

2.102 Depuis 1977, les mesures de redressement financier mises en place dans le cadre Plan triennal ont permis de réduire fortement la croissance de la masse monétaire de 19% en 1977 à 16% en 1978 et à 13% en 1979. La hausse des prix à la consommation, qui en 1977 menaçait de s'emballer a pu ainsi être maîtrisée et le taux d'inflation a progressivement diminué de 12,5% en 1977, à 9,7 en 1978 et 8,3% en 1979.

### CHAPITRE III: LES PERSPECTIVES ET LES PROBLEMES D'ENSEMBLE DE L'ECONOMIE

3.01 Le Chapitre II a fait ressortir qu'à l'issue du plan 1973-77, l'économie marocaine se trouvait confrontée à deux nécessités distinctes mais étroitement liées. A court terme, il fallait retrouver rapidement la maîtrise des tendances à la hausse très vives qui affectaient l'investissement et les importations, et qui entraînaient un élargissement trop fort du déficit en ressources de l'économie et du recours à l'emprunt extérieur. Dans le même temps, des actions en profondeur étaient devenues indispensables pour relancer les exportations, accroître l'épargne et sauvegarder le rythme du progrès social. Ces actions devaient toutefois s'inscrire dans une perspective à plus long terme étant donné les obstacles à surmonter.

3.02 Le Chapitre III se propose d'analyser relativement brièvement comment le plan 1978-80 répond aux besoins énoncés dans le paragraphe précédent. On y trouvera ensuite un essai de quantification des perspectives macro-économiques au cours de la décennie 1981-90, dont l'intérêt principal est d'identifier les choix fondamentaux de stratégie du développement pendant cette période et de soumettre ces choix aux impératifs de la cohérence d'ensemble. Le Chapitre III analyse enfin les principaux problèmes qu'il faudra résoudre à long terme si l'on veut que l'économie trouve un schéma de croissance à la fois rapide (pour satisfaire l'impératif démographique) et équilibrée (pour satisfaire l'impératif financier). Toutefois, deux problèmes -- l'emploi et l'achèvement d'objectifs sociaux suffisants -- sont traités aux Chapitres V et VI car leur importance et leur complexité demandent qu'on leur consacre des développements dépassant le cadre exigé du Chapitre III.

#### A. LE PLAN 1978-80

3.03 Pour réduire l'ampleur du déséquilibre économique apparu en 1977, le Gouvernement a mis en place en 1978 un programme annuel comportant les volets suivants:

- (1) L'austérité budgétaire a permis de réduire le déficit global du Trésor; si l'on en exclut les transferts gratuits en provenance de l'étranger, ce déficit est passé de près de 8 milliards de dirhams en 1977 à 6 milliards environ en 1978. Cette réduction a été obtenue par une diminution des dépenses d'investissement de l'Etat dépassant les 40% et dans une moindre mesure par un renforcement de la fiscalité et une limitation

sévère des dépenses de fonctionnement. Elle a permis au Trésor de réduire la mobilisation nette des emprunts extérieurs de près de moitié. Toutefois, le recours du Trésor au crédit bancaire, y compris la mobilisation des dépôts préalables à l'importation instaurés en 1978, s'est fortement accru étant donné notamment la diminution des transferts gratuits en provenance de l'étranger et des dépôts des correspondants du Trésor.

- (2) La politique du crédit est également devenue plus restrictive; en dépit des besoins du Trésor, l'accroissement du crédit intérieur net a pu être limité à 14% contre 22% en 1977. Par ailleurs, les taux d'intérêt servis aux déposants à terme et aux détenteurs d'obligations ont été relevés pour encourager la mobilisation des épargnes financières; le relèvement a varié entre 1 et 1,5% selon les échéances pour atteindre 7% en moyenne. Toutefois, l'inflation des prix est restée forte; l'indice des prix à la consommation a crû de 9,7% contre 12,5% en 1977.
- (3) Des restrictions sévères ont été imposées à l'importation; jointes aux limites placées sur l'investissement de l'Etat et le crédit, ces restrictions ont permis de réduire les achats de biens à l'étranger de 22% en prix constants et de 14% en prix courants. Bien que des moins values importantes soient apparues par rapport aux prévisions de début d'année concernant les recettes phosphatières et les transferts gratuits de l'extérieur, cette politique a permis de réduire le déficit des paiements extérieurs courants et l'entrée nette de capitaux d'emprunt à l'étranger a diminué. Au total, la diminution des réserves de change a été limitée à 33 millions de dirhams environ pour l'ensemble de l'année 1979, et les avoirs extérieurs nets du pays représentaient en fin d'année un peu plus de deux mois d'importations.
- (4) Les mesures décrites ci-dessus ont obéi à un souci marqué de sélectivité. Tout en assurant en priorité la satisfaction des besoins de la défense, la politique budgétaire a visé à maintenir une croissance suffisante des dépenses d'équipement et de fonctionnement affectées à l'éducation, la formation et la santé ainsi qu'aux projets de développement bénéficiant directement aux couches sociales les plus démunies. De même, l'agriculture et l'exportation ont été épargnées par les restrictions appliquées au crédit intérieur. Finalement, les restrictions à l'importation ont été modulées de manière à décourager le stockage spéculatif et l'importation de produits de consommation non essen-

tiels; elles se sont efforcées par contre de ne pas entraver, dans la mesure du possible, les importations de produits intermédiaires et de biens d'équipement indispensables à la poursuite de l'expansion économique.

3.04 Les mesures introduites en 1978 ont permis au Gouvernement de retrouver la maîtrise des tendances inflationnistes qui affectaient l'économie. Toutefois, elles n'ont constitué qu'une première étape. En effet, le déficit en ressources estimé à 15% du PIB aux prix courants en 1978, était encore beaucoup trop large. Et les conditions générales, tant internes qu'externes, restaient peu propices à une expansion rapide des exportations et de l'épargne. Le Gouvernement a donc préparé le Plan Triennal 1978-80 qui entend poursuivre les politiques restrictives et la sélectivité inaugurées en 1978. Le Plan a été approuvé à une très forte majorité par le Parlement à la fin de l'année 1978. Ses trois objectifs principaux sont les suivants:

- (1) Rétablir, si possible dès 1980, les équilibres qui soient financièrement viables à long terme entre l'investissement et l'épargne et entre les exportations et les importations;
- (2) Maintenir une croissance suffisante des ressources budgétaires et humaines consacrées aux actions sociales;
- (3) Préparer et commencer à mettre en place les réformes indispensables pour que l'économie retrouve dès que possible un schéma de croissance rapide et équilibrée qui facilite la résolution du problème de la pauvreté.

3.05 Pour atteindre les deux premiers objectifs, le Plan confirme la stratégie inaugurée en 1978. La dépense d'investissement et de consommation continuerait d'être limitée dans la mesure requise par la capacité d'importation de l'économie, les principaux instruments restant les restrictions sélectives appliquées aux dépenses budgétaires, au crédit intérieur et aux importations. Toutefois, de manière à préserver au maximum la croissance de la production et de l'emploi, le Plan envisage des efforts accrus pour orienter les investissements vers les projets rapidement productifs qui sont susceptibles d'accroître les exportations ou d'effectuer le remplacement d'importations à des coûts concurrentiels internationalement. Un accent particulier serait mis sur les industries fortement utilisatrices de main-d'oeuvre, et sur la promotion des petites et moyennes entreprises non agricoles; la petite agriculture serait également privilégiée, notamment à travers le crédit. Une proportion accrue des ressources financières à court et à long terme serait dirigée vers les projets et les secteurs prioritaires. L'investissement et l'épargne privés seraient appelés à prendre la relève de l'Etat, contraint par l'austérité budgétaire, et pour ce faire recevraient des encouragements supplémentaires. En outre, par une politique appropriée des prix, des

salaires et des contrôles s'appliquant aux entreprises publiques et semi-publiques, le Gouvernement s'efforcerait d'accroître la productivité et la capacité d'épargne de ces entreprises, ce qui leur permettrait de réduire leur dépendance à l'égard du Trésor et des sources de financement extérieures. Finalement, les actions sociales seraient poursuivies. Sur le plan quantitatif 1/, le Plan s'attend entre 1978 et 1980 aux évolutions principales suivantes: une augmentation modérée (moins de 7% par an) des exportations; un ralentissement marqué de la croissance économique (4,6% par an); et un fléchissement important (20%) de la création d'emploi salarié par rapport au niveau moyen atteint entre 1975 et 1978. Le Plan s'attend également à des niveaux d'investissement et d'importation fortement réduits par rapport à ceux des années 1976-77.

3.06 L'ampleur considérable des projets qui restaient à achever à l'issue du Plan 1973-77 n'a permis d'inscrire que peu de projets nouveaux au programme d'investissement de l'Etat pour les années 1978-80. Les seuls projets nouveaux inscrits au programme d'investissement de l'Etat pour les années 1978-80 sont ceux qui concernent la petite agriculture, la petite et moyenne industrie, le logement social, l'enseignement et la formation professionnelle. Par rapport aux réalisations des années 1975-77, les propositions du Plan 1978-80 font apparaître une répartition des crédits par secteur très similaire. Ceci ressort des chiffres cités ci-dessous qui décrivent les parts (en pourcentage) des crédits d'investissement alloués aux principaux secteurs d'intervention de l'Etat (défense nationale non comprise):

---

1/ Les taux de croissance cités ici sont ceux du Plan. Ils sont fondés sur des prévisions aux prix constants de l'année 1978 et sont calculés en comparant 1980 à l'année 1978 qui est utilisée comme année de base au lieu de 1977.

	1975-77		1978-80
	Crédits ouverts	Crédits émis	Crédits ouverts
1. <u>Actions de soutien à la production</u>	59	58	58
Agriculture et barrages	23	23	26
Industrie (yc. mines et énergie)	17	15	14
Infrastructure physique	19	20	18
2. <u>Actions à caractère social</u>	36	31	37
Enseignement et formation	13	12	17
Santé et autre socio-culturel	9	8	9
Développement régional	14	11	11
3. Administration générale	5	5	5
4. Non classé	-	6	-
TOTAL	100	100	100
TOTAL (milliards de DH courants)	20,1	14,8	21,4

Source: Secrétariat d'Etat au Plan, Projet de Plan Triennal 1978-80,  
Volume I, Annexes I à III.

3.07 Pour la relance du développement à long terme, le Plan 1978-80 identifie un nombre considérable de réformes. Les plus importantes concernent la promotion des exportations, la mobilisation de l'épargne publique et privée (y compris la fiscalité), le renforcement des collectivités locales et de l'administration économique, et l'amélioration des interventions à caractère social. Dans de nombreux cas, toutefois, ces propositions restent sujettes à des études supplémentaires qui sont indispensables pour en préciser le contenu. La période triennale doit être consacrée à ce travail de réflexion et d'études, quoique certaines réformes soient susceptibles d'aboutir plus rapidement car les études sont déjà très avancées. Des projets de réformes avancés existent aussi au niveau sectoriel; ils sont cités dans les chapitres suivants.

3.08 Les objectifs retenus dans le Plan 1978-80 ont été judicieusement choisis et la stratégie d'ensemble qui est proposée pour les atteindre paraît appropriée. Toutefois, l'exécution des propositions du Plan se heurtait à deux problèmes difficiles à résoudre:

- (1) Il subsiste des impondérables importants concernant notamment les dépenses de défense et les exportations qui introduisent une forte incertitude dans la planification, même à court terme; et
- (2) Le redressement financier n'est pas sans provoquer des difficultés aiguës pour les administrations et sans entraîner des sacrifices importants pour la nation.

3.09 A cause des impondérables et de l'incertitude qu'ils suscitent, le Gouvernement a poursuivi en 1979 et en 1980 la pratique inaugurée en 1978 de programmes annuels reposant sur le contrôle serré du crédit intérieur, des importations et des dépenses budgétaires, et susceptibles d'être rectifiés à intervalles rapprochés au gré des circonstances. Grâce à cette politique, le déficit global du Trésor ainsi que le déficit du compte courant de la balance des paiements ont pu être réduits chacun d'environ 20% durant la période 1977-79, et le Gouvernement entend poursuivre l'effort de redressement financier sur les mêmes bases en 1980. L'évolution des principales grandeurs économiques est retracée ci dessous:

<u>Comptes nationaux</u> (Millions de dirhams; prix 1969)	<u>1977</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u> (estimations)	<u>1980</u> (prévisions)	<u>Taux annuel de croissance en % 1977-80</u>
Produit intérieur brut	29 028	29 932	30 859	31 939	3,2
Investissement	8 019	6 167	6 243	5 319	-12,8
Consommation	24 352	26 150	26 939	28 334	5,2
Exportations <u>1/</u>	4 295	4 395	4 638	4 917	4,6
Importations <u>1/</u>	8 392	7 040	6 961	6 631	-7,6

1/ Biens et services non-facteurs, c'est-à-dire y compris notamment les recettes du tourisme et les transactions gouvernementales.

Source: Annexe statistique et estimations de la mission.



<u>Balance des paiements</u> (Millions de dollars, prix courants)	<u>1977</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u> (estim.)	<u>1980</u> (prévision)
Exportations <u>1/</u> dont: biens FOB	1 867 (1 283)	2 167 (1 488)	2 754 (1 925)	3 306 (2 401)
Importations <u>1/</u> dont: biens FOB	-4 124 (2 821)	-3 980 (2 629)	-4 694 (3 205)	-5 187 (3 719)
Déficit en ressources	-2 257	-1 813	-1 940	-1 881
Revenu du travail	589	760	975	1 100
Paiements d'intérêts (nets)	-129	-222	-367	-388
Autres revenus des facteurs	-81	-123	-135	-127
Transferts courants nets <u>2/</u>	<u>52</u>	<u>50</u>	<u>49</u>	<u>26</u>
Balance du compte courant	-1 826	-1 348	-1 418	-1 270
Tirages sur emprunts extérieurs	1 786	1 191	1 434	1 495
Service de la dette extérieure (dont intérêts)	265 (148)	548 (252)	799 (411)	990 (427)
Avoirs extérieurs (dont or) <u>3/</u>	609 (104)	772 (154)	917 (360)	867 (360)

1/ Biens et services non-facteurs.

2/ Non compris les dons pour l'achat de matériel militaire.

3/ Evalué sur la base du prix de l'or sur le marché de Londres;  
(source: International Financial Statistics publié par le F.M.I.)

Source: Annexe statistique et estimations de la mission.

3.10 Cette prévision fait apparaître un scénario moins optimiste que celui retenu dans le Plan 1978-80, mais qui paraît plus conforme aux programmes de redressement financier annuels. Ces programmes, en effet, ont limité l'emprunt extérieur dans le but de contrôler l'endettement à long terme et par ce biais imposent à l'économie une contrainte devise très serrée. Les restrictions sélectives introduites par le Gouvernement font que cette contrainte s'exerce sur l'importation de biens de consommation non essentiels et surtout sur le poste des biens d'équipement importés, alors que les importations de produits intermé-

diaires et de matières premières sont maintenues à un niveau jugé suffisant pour satisfaire aux besoins des capacités de production existantes, notamment celles qui sont tournées vers l'exportation. Néanmoins, la hausse des prix internationaux, et, en particulier, l'augmentation considérable des prix du pétrole en 1979 et en 1980 font que les importations de biens augmenteraient de 9,4% en dirhams courants de 1977 à 1980. En prix constants, les importations diminueraient cependant de plus de 20% entre 1977 et 1980. Par suite, il faut s'attendre à une diminution de l'investissement qui est estimée ici à environ 40% entre 1977 et 1980 aux prix 1969. Cette réduction touche pour l'essentiel l'investissement financé par l'Etat, en particulier celui qui est consacré aux projets industriels et d'infrastructure; l'investissement privé est, on l'a vu, épargné par les restrictions financières appliquées depuis 1978.

3.11 Grâce à cette compression des importations et compte tenu de l'accroissement attendu des exportations, le déficit en ressources de l'économie (défini comme la différence entre les importations et les exportations de biens et services non-facteurs ajustée de la variation des termes de l'échange) devrait diminuer en prix constants de 4,6 milliards de dirhams en 1977 à 2,8 en 1979, et à 2,3 en 1980. A cette date, il ne représenterait plus que 7% du PIB contre 16% en 1977. Le recours à l'emprunt extérieur restera cependant élevé (plus de 1 milliard de dollars par an au cours de la période 1978-80), ce qui correspondra à des engagements nouveaux de 1,4 milliard de dollars en 1979 et 1,7 en 1980. L'évolution du service de la dette reflète cet accroissement de l'endettement; alors qu'en 1977, le service de la dette ne représentait que 10,7% du montant des exportations de biens et services, en 1980 il doit atteindre 22,3%.

3.12 Au cours de la période 1978-79, la mise en oeuvre de programmes de redressement financier a eu pour effet de réduire la croissance du PIB à 3,1% par an, et en 1980 elle ne serait que de 3,5%. La diminution nécessaire de l'investissement se traduit en effet par un ralentissement de l'activité du secteur des travaux publics et de la construction. A cet impact direct s'ajoute l'effet multiplicateur sur l'ensemble de l'économie des baisses de revenu engendrées par la diminution de l'investissement. Les restrictions sévères imposées aux dépenses de fonctionnement des administrations jouent dans le même sens. Enfin, la limitation des importations de produits intermédiaires et de matières premières entrant dans la fabrication de certains produits de consommation freine l'activité industrielle. La prévision de ce rapport retient les évolutions sectorielles suivantes (aux prix de 1969):

	Niveau - 1977 (Millions de dirhams 1969)	Variation en %		
		1978	1979	1980 (prévision)
Agriculture	3 538	18,2	-6,0	4,0
Energie et Eau	1 061	5,1	32,1	..
Mines	901	6,5	5,7	..
Industrie	4 802	5,6	2,4	..
Bâtiments et Travaux Publics	2 414	-18,5	-4,9	..
Secteur secondaire	9 178	-0,7	4,8	4,0
Services	14 905	4,1	4,7	3,3
Impôts indirects	1 407	-20,1	3,5	5,1
Produit intérieur brut	29 028	3,1	3,2	3,5

Source: Estimations de la mission.

3.13 La compression des dépenses budgétaires se traduit par des ajustements de programmes considérables que les administrations publiques doivent effectuer par rapport aux niveaux atteints en 1977. Concernant le fonctionnement, les restrictions budgétaires portent surtout sur les dépenses de matériel et d'entretien, car le poste personnel est difficilement compressible étant donné les besoins des secteurs prioritaires (éducation, santé et défense) et la protection statutaire accordée aux agents publics. Il en résulte des situations de pénurie de matériel et d'insuffisance d'entretien qui pourraient porter un préjudice sérieux à la bonne utilisation des équipements en place si elles devaient se prolonger. Au niveau de l'investissement, et sauf dans le secteur de l'infrastructure physique où la maîtrise des programmes est traditionnellement bien assurée, les administrations éprouvent des difficultés considérables à ajuster leurs programmes physiques en fonction des enveloppes financières réduites.

3.14 L'effet du ralentissement de la croissance économique sur la création d'emploi ne peut être chiffré avec précision sur la base des données disponibles. Des estimations très grossières peuvent néanmoins être faites en se fondant sur des coefficients tirés de l'analyse du passé qui relie l'emploi aux valeurs ajoutées par secteur, et en appliquant ces coefficients aux prévisions de croissances sectorielles citées plus haut. Ces estimations indiquent qu'il faut s'attendre à une réduction de la croissance de l'emploi total entre 1978 et 1980 qui viendrait principalement de réductions dans les secteurs des travaux publics et des services qui leur sont liés; ces réductions seraient compensées par des accroissements dans les autres secteurs <sup>1/</sup>. Dans le même temps, la force de travail aurait tendance à poursuivre sa croissance au rythme annuel de 3,3% environ, soit près de 350.000 demandeurs de travail supplémentaires entre 1978 et 1980. Etant donné les caractéristiques du marché du travail au Maroc, il est probable que cet excès d'offre de travail entraînera une baisse des taux d'activité de la

<sup>1/</sup> Voir Tableau 10 en annexe à ce chapitre.

force de travail, une diminution de l'intensité du travail pour les travailleurs sans qualification et une pression accrue sur les rémunérations. Il se pourrait toutefois que l'excès d'offre ne soit pas complètement résorbé de cette manière, auquel cas il se traduirait par une augmentation plus ou moins apparente du chômage.

## B. PERSPECTIVES D'ENSEMBLE 1980-90 ET LE FINANCEMENT EXTERIEUR

3.15 Cette section présente un essai de quantification des perspectives économiques et financières que l'on peut tracer pour l'économie marocaine pendant les années 1980-90. La méthodologie<sup>1/</sup> utilisée pour effectuer cette quantification est simple, car les données font encore défaut pour entreprendre un travail plus complexe, et parce qu'il s'agit avant tout de mettre en lumière les paramètres principaux de la politique économique et financière au cours de la période de référence. Pour l'essentiel, la quantification des perspectives vise à explorer les conditions sous lesquelles le financement extérieur de l'économie resterait viable. Ce faisant, elle permet de faire ressortir certaines des principales contraintes à desserrer par l'adoption de politiques appropriées concernant par exemple l'exportation, l'épargne et le remplacement des importations. Mais elle ne permet pas d'analyser d'autres contraintes tout aussi importantes, telles que l'efficacité de l'allocation et de l'utilisation des ressources ou la politique des prix (y compris les taux d'intérêt). Elle ne permet pas non plus d'analyser l'impact de la croissance attendue sur la répartition du revenu, et les indications qu'elle donne sur les perspectives d'emploi et de financement intérieur sont très grossières. Ces problèmes sont traités par le biais d'analyses partielles et largement qualitatives dans les sections du rapport qui s'y rapportent.

### Les perspectives d'ensemble chiffrées, 1980-90

3.16 Les perspectives d'ensemble durant la période 1980-90 sont présentées sous la forme de deux scénarios, que l'on a dénommés scénario minimal (SM) et scénario volontariste (SV). La présentation de ces deux scénarios est en partie dictée par l'incertitude habituelle de la prévision, qui est renforcée dans le cas du Maroc par l'importance des changements structurels que l'économie a connus depuis 1975, et dont les effets à long terme sont encore difficiles à mesurer. L'hypothèse retenue est que les besoins de la défense nationale retourneraient à un niveau normal<sup>2/</sup> à partir de 1982. La présentation de deux prévisions vise aussi à mettre en relief les différences de politique économique sur lesquelles reposent ces scénarios, et d'en indiquer les conséquences économiques probables à long terme.

3.17 Compte tenu de ces remarques préliminaires, les principaux résultats de la prévision sont les suivants:

<sup>1/</sup> Elle est présentée à la fin de ce chapitre.

<sup>2/</sup> Signifiant environ 5% du PIB et la cessation (ou la compensation par des dons) des paiements spéciaux pour achats de matériel militaire à l'étranger.

Comptes nationaux (En dirhams 1969)	Niveau (Millions de DH) 1980	Taux de croissance réelle (% par an)				
		1977-80	Scénario minimal		Scénario volontariste	
			1980-85	1985-90	1980-85	1985-90
Produit intérieur brut	31 939	3,2	4,1	4,5	5,8	6,8
Importations <u>1/</u>	6 631	-7,6	2,7	3,6	2,6	4,4
Exportations <u>1/</u>	4 917	4,6	5,9	6,4	7,9	7,2
Consommation totale	28 334	5,2	3,5	3,9	4,3	6,1
Investissement	5 319	-12,8	3,9	5,0	8,0	7,3
Épargne intérieure	3 029	10,6	9,6	8,3	17,6	10,0
<u>Dettes extérieures</u>		<u>1980</u>	<u>1985</u>	<u>1990</u>	<u>1985</u>	<u>1990</u>
Tirage sur emprunt à MT et LT (en millions de dirhams courants)		5839	11785	21359	8223	9559
Service en % des exportations de biens et services		22,3	25,1	28,9	21,3	17,3

1/ Biens et services non-facteurs.

Source: Tableaux 1, 2 et 8 de l'Annexe (projections) du Chapitre III.

3.18 A la fin de l'année 1980, les programmes de redressement financier mis en oeuvre depuis 1978 doivent permettre de réduire le déficit en ressources de l'économie à environ 2,2 milliards de dirhams (en prix 1969), soit 7% du PIB. Bien que ce déficit ait fortement diminué depuis 1977 (16% du PIB), son maintien à un niveau élevé rendrait difficile le financement du déficit de la balance des paiements et contribuerait à accroître davantage le service de la dette qui doit atteindre 22,3% des exportations de biens et de services en 1980 (et 28,3% des exportations de biens et du revenu du travail). Cette contrainte impose des limites strictes à la croissance de l'investissement, des importations et de la production durant une première période. La durée de cette phase dépendra largement de la vigueur et du succès des politiques de promotion des exportations, de substitution d'importations et d'accroissement de l'épargne; elle est ainsi plus longue dans le scénario minimal que dans le scénario volontariste. Dans le scénario minimal, ce n'est que vers 1987 que le déficit en ressources de l'économie ne représenterait plus que 3% du PIB alors que dans le scénario volontariste, ce pourcentage serait atteint dès 1984. Au cours d'une deuxième phase débouchant sur l'horizon 1990, l'économie trouverait un rythme suffisamment rapide de croissance économique à long terme, la contrainte de financement extérieur s'estompant progressivement et l'effort d'épargne se plaçant dans une relation appropriée par rapport à l'effort d'investissement. Dans le scénario minimal, l'investissement augmenterait légèrement de 16,6% du PIB en 1980 à 16,8% en 1990 (aux prix de 1969), l'épargne intérieure s'élevant à 14,6% du PIB en 1990. Dans le scénario volontariste, l'investissement et l'épargne seraient plus élevés, atteignant respectivement 18,9% et 18,6% du PIB en 1990.

3.19 Le scénario minimal présente l'évolution de l'économie marocaine au cours des années 1980-90 telle qu'elle ressort d'une extrapolation des tendances récentes, et en supposant que les programmes annuels de redressement financier seraient poursuivis jusqu'en 1981. Dans ce scénario, l'absence de changements notables en ce qui concerne les principaux coefficients structurels de l'économie et le poids de la dette extérieure ont pour effet de limiter fortement le taux de croissance de l'économie qu'il est possible de réaliser dans des conditions compatibles avec la réduction progressive du déficit de la balance des paiements. Dans ce scénario, la diminution du déficit en ressources (défini comme la différence entre les importations et les exportations de biens et services) est obtenue par un ajustement à la baisse des principaux agrégats macro-économiques par rapport aux niveaux qu'ils avaient atteint en 1977. En dépit du fort ralentissement de la croissance annuelle en prix constants des importations (2,7%), de la formation brute de capital fixe (3,4%), des dépenses publiques (3%) et du produit intérieur brut (4,1%) au cours des années 1980-85, le service de la dette (calculé en pourcentage des exportations de biens et services) s'élèvera de 22,3% en 1980 à 28,9% en 1990; et ce ne sera que vers la fin de la période 1980-90 que l'économie marocaine retrouvera un rythme de croissance équilibrée, mais qui restera faible (4,5%) et inférieur à celui réalisé durant les années 1967-72 (5,6%) ou 1972-77 (7,3%).

3.20 Le scénario volontariste repose sur une politique économique différente. La réduction du déficit en ressources est en effet obtenue essentiellement par une modification des principaux paramètres structurels de l'économie, qui se traduit par une forte augmentation de l'épargne intérieure et des exportations. Cette hausse permet ainsi d'éviter l'effet déflationniste provoqué par l'ajustement à la baisse de l'investissement et de l'importation dans le scénario minimal, et rend possible une accélération progressive du taux de croissance du PIB (5,8% en 1980-85, 6,8% en 1985-90) dans des conditions compatibles avec la réduction du déficit en ressources et du service de la dette (21,3% en 1985, 17,3% en 1990). Elle permet aussi à la consommation par tête de croître à un taux plus rapide de l'ordre de 1,3% par an durant les années 1980-85 et de 3% durant la période 1985-90.

3.21 A la différence du scénario minimal, la compression des importations dans le scénario volontariste résulte essentiellement non pas d'une limitation des achats de biens à l'étranger - à part le pétrole -, mais d'une politique de substitution efficace à l'importation, notamment par l'agriculture, la production locale d'énergie et de biens intermédiaires, et par une diminution délibérée de l'intensité en capital des investissements par le choix et la formulation de projets appropriés. La promotion des exportations<sup>1/</sup>, visant à mettre en valeur l'avantage comparatif du Maroc en ce qui concerne le phosphate et les produits dérivés du phosphate, et à tirer parti des perspectives favorables d'exportation de produits manufacturés (ainsi que du tourisme) joue un rôle essentiel dans le scénario volontariste. Elle détermine en effet la capacité d'importation de l'économie, et elle permet de maintenir les importations de biens d'équipement et de produits intermédiaires à un niveau compatible avec une reprise de la croissance de l'investissement (en prix constants) dès 1982. Dans le scénario minimal, la croissance

---

<sup>1/</sup> Voir section D du Chapitre III.

des exportations de biens et services à un taux plus faible (5,9% en prix constants par an de 1980 à 1985) que dans le scénario volontariste (7,9% en 1980-85) limite la capacité d'importation de l'économie, et par là-même le taux de croissance de l'investissement. La probabilité de réalisation du scénario volontariste dépend aussi de l'accroissement d'épargne qu'il sera possible de réaliser. Etant donné la nécessité de réduire le déficit en ressources, le financement de l'investissement devra être assuré dans une proportion croissante au cours de la période 1980-90 par l'épargne intérieure, qui devrait s'élever de 9,5% du PIB aux prix de 1969 en 1980 à 19% environ en 1990. Bien que cet effort d'épargne puisse paraître important, il reste cependant inférieur à celui réalisé par d'autres pays comparables au Maroc.

3.22 L'équilibre des ressources et emplois qui résulte des hypothèses retenues peut être résumé par les chiffres suivants qui rapportent en pourcentage du PIB les principales grandeurs macro-économiques (aux prix de l'année 1969):

	<u>Scénario minimal</u>			<u>Scénario volontariste</u>	
	<u>1980</u>	<u>1985</u>	<u>1990</u>	<u>1985</u>	<u>1990</u>
Produit intérieur brut	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Importations <u>1/</u>	20,8	19,4	18,5	17,8	15,9
Exportations <u>1/</u>	15,4	16,7	18,2	16,9	17,3
Déficit en ressources ajusté <u>2/</u>	7,2	4,2	2,2	2,4	0,3
Investissement	16,6	16,4	16,8	18,5	18,9
Consommation	88,7	86,2	83,4	82,3	79,7
Epargne intérieure	9,5	12,2	14,6	16,1	18,6
Epargne nationale	14,3	13,8	14,4	17,9	19,6

1/ Biens et services non-facteurs.

2/ Importations moins les exportations de biens et services non-facteurs plus la variation des termes de l'échange depuis 1969.

Source: Tableau 3 de l'Annexe (projections) du Chapitre III.

3.23 Investissement et Epargne. Le scénario volontariste de même que le scénario minimal admet que le redressement financier des années 1978-79 devra se poursuivre au cours des années 1980-81. C'est en effet au cours de cette période que devront être posés les jalons dans les domaines de l'épargne, de la substitution d'importations, de la promotion d'exportations et de l'allocation de l'investissement, qui permettront à l'économie de trouver un rythme de croissance équilibrée plus rapidement que dans le scénario minimal. Bien que dans les deux scénarios, la contrainte de financement extérieur rend nécessaire une compression du niveau de l'investissement au cours des années 1980-81 afin de contenir les importations de biens d'équipement et de produits intermédiaires, l'augmentation rapide de l'épargne intérieure dans le scénario volontariste permet d'envisager une reprise de la croissance de l'investissement dès 1982 sans que celle-ci n'entraîne un recours (net) accru à des financements extérieurs. Une croissance plus rapide de l'épargne intérieure par rapport aux financements extérieurs nets a aussi pour effet d'accroître la part des investissements réalisés par des ressources locales, ce qui permettrait de financer une plus grande proportion des projets sociaux, en particulier les logements, et de créer une demande additionnelle d'emploi. Les dépenses

d'investissement s'élèveront ainsi progressivement de 16,6% du produit intérieur brut en 1980 à 18,9% en 1990. Dans le scénario minimal par contre l'ajustement de l'économie et le retour à une croissance équilibrée ne s'opèrent que très progressivement, et l'augmentation du service de la dette extérieure tout au long de la période 1980-90 n'est maîtrisée que grâce à une compression des dépenses d'investissement. Celles-ci diminuent en effet (en pourcentage du produit intérieur brut) de 1980 à 1985, et ce n'est que vers 1990 qu'elles retrouvent le niveau qu'elles avaient en 1980, soit 16,8%. Les investissements et l'épargne prévus et réalisés peuvent se résumer ainsi (en prix 1969):

	Valeur annuelle		Projections				
	<u>Moyenne</u> <u>1972</u>	<u>1977</u>	<u>1980</u>	<u>1985(SM)</u>	<u>1990(SM)</u>	<u>1985(SV)</u>	<u>1990(SV)</u>
Investissement							
- Montant <u>1/</u>	2284	8019	5319	6428	8219	7834	11135
- Pourcentage du PIB	11,2	27,6	16,7	16,4	16,8	18,5	18,9
Epargne intérieure							
- Montant <u>1/</u>	2011	4240	3029	4788	7130	6819	10973
- Pourcentage du PIB	9,8	14,6	9,5	12,2	14,6	16,1	18,6
Coefficient marginal de capital <u>2/</u>	2,6	3,3	7,2	3,9	3,6	2,9	2,7

1/ En millions de dirhams 1969.

2/ Calculé sur une période de 5 ans, ce coefficient rapporte l'investissement à l'accroissement de PIB.

Source: Annexe statistique et Annexe (projections) de ce chapitre.

3.24 Le taux de croissance futur de l'économie dépendra de l'allocation sectorielle et de l'efficacité des investissements aussi bien que de leur volume. Le rapport entre investissement et accroissement de PIB (ICOR) a atteint 2,6 et 3,3 au cours des Plans 1968-72 et 1973-77 respectivement. Après la période d'austérité 1978-80, les projections admettent que ce rapport s'élèvera à 3,9 dans le scénario minimal durant les années 1980-85, mais diminuera par contre dans le scénario volontariste et ne sera que de 2,9 en 1985. Cette évolution représente la conséquence d'une politique différente d'investissement dans le scénario volontariste. Dans le scénario minimal, l'augmentation de l'ICOR reflète l'impact croissant des amortissements nécessaires pour renouveler les capacités de production fortement utilisatrices de capital installées entre 1975 et 1980, et elle reflète aussi la nécessité d'allouer une part suffisante des investissements totaux au logement et aux infrastructures sociales dont la rentabilité est largement différée. Bien que cette tendance existe dans le scénario volontariste, elle est compensée par une allocation différente de l'investissement vers des secteurs et des projets peu capitalistiques et par un accroissement de l'efficacité de l'investissement.



3.25 C'est ainsi que dans le scénario volontariste, la part des investissements totaux alloués au secteur agricole est plus élevée que par le passé. Cette augmentation devrait permettre d'assurer le développement de la production de céréales, de sucre, de lait et de viande notamment, d'entraîner une diminution des importations de biens alimentaires et d'approvisionner les industries exportatrices de cuir et tapis. Cette allocation de l'investissement devrait aussi entraîner un accroissement de la part des investissements agricoles alloués aux zones bour, et dans la mesure où ces projets d'investissement sont peu capitalistiques d'induire une baisse du coefficient marginal du capital. Le développement de la production des zones bour, où vit la grande majorité des ménages d'agriculteurs les plus défavorisés permettra d'augmenter le revenu de ces ménages et d'assurer ainsi une source de débouchés supplémentaires à l'industrie marocaine. En ce qui concerne le secteur industriel, la modification du code des investissements et la mise en place d'un système d'incitations favorisant le remplacement efficace des importations par la production locale ainsi que l'accroissement des exportations devraient permettre dans le scénario volontariste d'accroître l'efficacité de l'utilisation du capital. En effet, l'augmentation des exportations ainsi que l'élargissement du marché interne doivent susciter une amélioration des taux d'utilisation des capacités de production de l'industrie. L'allocation de l'investissement vers des secteurs peu capitalistiques, déjà entreprise au Maroc avec le projet de petite industrie, doit aussi entraîner une amélioration du coefficient d'utilisation du capital dans le scénario volontariste par rapport au scénario minimal. Compte tenu des besoins non satisfaits en logements urbains et ruraux, le secteur du bâtiment et des travaux publics devrait croître d'environ 7% par an dans le scénario volontariste durant la période 1980-90.

3.26 Une fois la période de redressement financier achevée, le passage à une phase de croissance plus rapide de l'investissement et de la production dépendra des capacités de mobilisation de l'épargne qui ont fait gravement défaut jusqu'à maintenant. Les moyens de surmonter cette défaillance font l'objet de la Section D de ce chapitre. Ils passent principalement par un accroissement de l'épargne de l'Etat (qui a cessé d'être positive), ce qui suppose une réforme de la fiscalité, un respect strict du principe de modération relative concernant les dépenses de fonctionnement des administrations, et une amélioration de la capacité d'épargne des entreprises publiques et semi-publiques (notamment à travers la politique des prix et une meilleure maîtrise des opérations d'investissement et de fonctionnement de ces entreprises). Une amélioration des circuits de transformation de l'épargne privée paraît également souhaitable, accompagnée d'un assouplissement de la réglementation des taux d'intérêt. Il faut noter toutefois que les données font encore gravement défaut pour l'étude empirique des comportements d'épargne des entreprises et des ménages. Le Gouvernement devrait s'attacher à combler cette lacune pour faciliter la recherche de politiques plus appropriées de mobilisation de l'épargne.

3.27 Dans le scénario minimal, l'absence de modifications structurelles notables en ce qui concerne la propension à épargner des différents agents économiques (y compris l'Etat) se traduit par une reprise très lente de l'épargne intérieure, et celle-ci ne s'élèvera en pourcentage du produit intérieur brut à un niveau comparable à celui qu'elle avait atteint en 1977 soit 14,6% qu'à la fin de la période 1980-90. Le scénario volontariste

admet par contre l'hypothèse que la propension à épargner de l'économie augmentera nettement tout au long des années 1980-90, et que l'épargne intérieure représentera 18,6% du PIB en 1990. Bien que cet effort d'épargne puisse paraître important par rapport au taux prévu pour l'année 1980 (9,5% du PIB), il reste cependant inférieur à celui réalisé en 1976 par des pays comme la Tunisie, la Malaisie et la Thaïlande, qui cette année-là avaient des taux d'épargne par rapport au PIB de 26% et de 22% respectivement (voir BIRD, Rapport sur le développement mondial, 1978).

3.28 Consommation. La combinaison de la croissance de production retenue et des modifications structurelles affectant éventuellement la réalisation de cette croissance permettrait une croissance annuelle moyenne de la consommation finale de 3,7% en prix constants de 1980 à 1990 dans le scénario minimal. Ce rythme est largement supérieur dans le scénario volontariste, 5,2%, car on y admet une augmentation plus rapide de la consommation des ménages. En ce qui concerne la consommation des ménages par tête, celle-ci augmenterait de 0,7% par an dans le scénario minimal et de 2,4% dans le scénario volontariste de 1980 à 1990, comparé à 1,3% par an durant la période de 1977-80. Par rapport au PIB (aux prix de 1969), l'évolution de la consommation peut être représentée par les pourcentages suivants:

	Réalisation			Prévision				
	1967	1972	1977	1980	1985(SM)	1990(SM)	1985(SV)	1990(SV)
<u>Consommation finale</u>								
Administrations	12,4	12,7	21,5	24,4	23,2	22,7	21,5	20,2
Ménages	78,9	75,6	62,3	64,3	63,0	61,7	60,9	59,5
Total	91,3	88,3	83,8	88,7	86,2	83,4	82,3	79,7
Consommation des ménages par tête en dirhams 1969	840	975	990	1019	1052	1104	1102	1304

Source: Tableau 3 de l'annexe de ce chapitre.

3.29 Le Gouvernement a pour objectif d'améliorer la situation des groupes défavorisés de la population, à travers notamment les dépenses budgétaires consacrées aux services sociaux, et il devra faire face aux besoins de fonctionnement des équipements économiques et sociaux mis en place. La poussée démographique très forte place un plancher sous le rythme de croissance des dépenses consacrées aux services sociaux (éducation et santé principalement) si le Gouvernement veut améliorer les normes encore très basses de service par tête. C'est dire que les besoins de consommation des administrations continueront de subir une pression très forte à la hausse. Etant donné les limitations qui contraignent les recettes budgétaires et la nécessité de réserver une part suffisante des ressources totales aux besoins de consommation des ménages, eux-mêmes soumis à la pression démographique, il conviendra pour le Gouvernement de suivre une politique stricte de limitation de la croissance de la consommation des administrations. Cette politique est nécessaire en outre pour

accroître l'épargne de l'Etat, comme on l'a noté. Comme on le verra dans la Section D de ce chapitre et dans le Chapitre V consacré aux politiques sociales, l'achèvement de cet objectif concernant la consommation des administrations devrait avoir pour corollaire une amélioration de l'efficacité des dépenses sociales de l'Etat par rapport aux objectifs poursuivis et un effort de compression des coûts unitaires des services rendus.

3.30 Les croissances sectorielles. Pour chacun des secteurs productifs distingués dans la projection, on s'est efforcé de trouver un équilibre prospectif des ressources et emplois du secteur. Les données disponibles ne permettent toutefois de faire ces balances sectorielles prospectives que de manière partielle. Sur cette base, les taux de croissance annuels adoptés pour les valeurs ajoutées sectorielles évaluées aux prix de l'année 1969 sont les suivants:

	Réalizations		Projections			
	1960-71	1971-77	1980-85(SM)	1985-90(SM)	1980-85(SV)	1985-90(SV)
Agriculture	3,6	-2,4	2,4	2,5	3,5	3,5
Industrie	4,9	8,4	4,7	5,5	6,5	7,3
Services	4,1	7,7	4,1	4,4	5,9	7,2
PIB	4,2	6,2	4,1	4,5	5,8	6,8

Source: Tableau 9 en annexe à ce chapitre.

3.31 Bien que comparativement faible par rapport à ceux des autres secteurs, le taux de croissance du secteur agricole est un facteur clé qui conditionne le rythme de croissance général. Ce taux est en moyenne de 2,4% par an dans le scénario minimal et de 3,5% par an dans le scénario volontariste durant la période 1980-90. Il a des implications décisives sur les importations de produits agricoles et alimentaires, et sur la satisfaction des besoins nutritionnels de la population rurale. Il est en contraste avec les mauvaises performances observées depuis 1970 mais paraît justifié par les potentialités accumulées dans les zones irriguées et à stimuler dans les zones bour. Le scénario volontariste admet, ainsi qu'il a déjà été mentionné, un effort accru de développement de la production des zones bour (tout particulièrement des céréales), et la poursuite des efforts déjà entrepris en ce qui concerne le sucre, le lait, la viande, les fruits et légumes et les primeurs. La réalisation de ces investissements dans le scénario volontariste doit ainsi permettre de réduire les importations de biens alimentaires tout au long de la période 1980-90. Dans le scénario minimal, il a été par contre supposé que les importations de biens alimentaires croîtraient tout au long de la période en fonction de l'évolution de la consommation des ménages, de même que durant la période 1971-77.

3.32 Compte tenu des besoins non satisfaits en logements, le secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP) devrait être un secteur moteur pour l'économie. Il devrait connaître un taux de croissance de 7,3% durant la période 1980-90 dans le scénario volontariste, et de 4,3% dans le scénario minimal. En ce qui concerne l'industrie, si on

excepte la chimie du phosphate, elle devra subir des changements structurels importants pour répondre au besoin de soutenir un rythme élevé d'exportations, et pour saisir de manière efficace les occasions de remplacement des importations en ce qui concerne notamment les produits intermédiaires et les biens d'équipement. La croissance attendue du secteur minier de 5,5 et 5,8% dans les scénarios minimal et volontariste respectivement de 1980 à 1990 reflète surtout les perspectives ouvertes à l'exportation quoique la consommation locale probable ait été prise en considération pour certains minéraux où elle joue un rôle important; la prévision a distingué les phosphates, liés étroitement à l'évolution prévue de la demande mondiale, des autres produits miniers. Une croissance soutenue de l'industrie manufacturière de 5,6% par an dans le scénario minimal et de 7,3% dans le scénario volontariste sera nécessaire durant la période 1980-90 pour que l'industrie puisse jouer un rôle sans cesse accru aussi bien à l'exportation que pour le remplacement des importations, et tout particulièrement dans le scénario volontariste.

3.33 Importations. La prévision admet que les divers secteurs de l'économie, mais surtout l'industrie et l'agriculture, poursuivront un effort soutenu de remplacement des importations et s'efforceront de rendre ce remplacement de plus en plus efficace. Le Maroc a jusqu'à maintenant poursuivi une politique active de protection de la production locale contre les importations. Toutefois, comme on le verra au Chapitre IV, cette politique s'est formée sans une approche globale du système de protection, surtout en ce qui concerne l'industrie. Avec les encouragements et les interventions directes de l'Etat dans le domaine de l'investissement, elle a contribué fortement à produire des structures de production déséquilibrées qui ne sont pas suffisamment favorables à l'efficacité, à l'exportation et à la création d'emploi. Le problème fondamental que pose la protection pour la poursuite de la croissance économique n'a pu être analysé de manière quantitative dans ce rapport à cause de sa complexité. Il est cependant à l'agenda des préoccupations immédiates du Gouvernement qui a entamé, comme on le verra dans le Chapitre IV, une étude de la protection effective et de l'efficacité de l'utilisation des ressources dans l'industrie moderne marocaine; cette étude doit constituer la première étape d'une réforme du système d'incitations industrielles en vigueur. Il serait souhaitable qu'une approche similaire soit adoptée concernant l'agriculture, où le système de protection et d'incitations est tout aussi complexe et ses effets tout aussi mal connus.

3.34 La projection des importations de biens et services a été obtenue en reliant les grandes catégories d'importations à leurs utilisations finales dans l'économie par des coefficients d'élasticité<sup>1/</sup> fondés sur l'expérience passée et une estimation grossière des possibilités de substitution d'importations. Il a d'autre part été supposé qu'à partir de 1981, les paiements pour importations militaires spéciales de l'Etat diminueront. Les importations de services prévus baissent pour cette raison entre 1980 et 1982. L'évolution projetée des grandes catégories d'importation est la suivante (aux prix de 1969):

---

<sup>1/</sup> Voir tableau 11 en annexe.

	Niveau 1980 (En millions de dirhams 1969)	Croissance annuelle (% par an)			
		1980-85(SM)	1985-90(SM)	1980-85(SV)	1985-90(SV)
Produits					
alimentaires	1061	2,9	2,5	-0,3	-0,2
Pétrole	502	4,5	5,0	2,0	2,0
Biens inter- médiaires	1837	4,5	4,7	5,0	5,7
Equipement	1200	5,9	6,2	10,4	8,7
Biens de con- sommation	<u>492</u>	<u>2,9</u>	<u>3,9</u>	<u>0,8</u>	<u>5,4</u>
Total Biens	5092	4,4	4,6	4,3	5,4
Services non- facteurs	1539	-4,0	-2,1	-4,0	-1,4

Source: Tableau 6 en annexe à ce chapitre.

3.35 Dans le scénario minimal, la compression des importations est la variable essentielle qui détermine la réduction du déficit de la balance courante. Ainsi qu'il a déjà été indiqué auparavant, cette réduction de la croissance des importations par rapport aux tendances passées a pour effet de limiter sévèrement la croissance de l'investissement de l'industrie et du PIB. Dans le scénario volontariste, la diminution du taux d'augmentation des importations ne reflète pas l'effet d'une politique de contingentements sévère, mais elle est essentiellement le résultat d'une politique efficace de conservation d'énergie et de substitution des importations. Cette politique, et la promotion vigoureuse des exportations, permettent de maintenir la croissance des importations de biens d'équipement et de biens intermédiaires à un taux compatible avec la reprise de l'investissement et la réalisation des projets envisagés dans le scénario volontariste. Cette stratégie conduit à privilégier le remplacement des importations de biens alimentaires (céréales, sucre, huile et produits laitiers), de produits intermédiaires industriels et le transport international. Il est supposé dans ce scénario qu'une politique déterminée sera suivie en 1980-85 dans le domaine de la conservation d'énergie, comprenant notamment l'ajustement des prix intérieurs et des taxes sur les produits énergétiques, afin de limiter l'augmentation des importations de pétrole à 2% par an. Il a été admis en outre dans ce scénario qu'à long terme l'effort de prospection pétrolière actuellement en cours permettrait d'augmenter la production locale d'énergie, et que le développement de nouvelles sources d'énergie (schistes bitumeux, uranium associé à l'acide phosphorique, énergie solaire) permettrait de limiter la croissance des importations de pétrole. En ce qui concerne les biens d'équipement (matériels de transport et machines-outils simples), le remplacement des importations commencerait durant cette période. Au total, l'élasticité de l'importation des biens par rapport au PIB s'établirait au cours des années 1980-85 à 1,07 dans le scénario minimal et à 0,7 dans le scénario volontariste.

Le financement extérieur

3.36 L'application des hypothèses de prix internationaux, retenues dans la prévision, aux exportations et aux importations en prix constants permet de passer aux prévisions en prix courants des paiements extérieurs. Les hypothèses de prix se fondent sur le taux d'inflation mondial prévu par la BIRD, soit 7,4% par an entre 1980 et 1985 et 6% ensuite jusqu'en 1990. Ces hypothèses se traduisent par une légère détérioration des termes de l'échange de 1979 à 1981 (à la suite de la hausse du prix du pétrole) et une amélioration compensatrice jusqu'en 1985, de sorte que les termes de l'échange restent pratiquement inchangés de 1979 à 1985. Dans ce contexte, les principales composantes du compte courant de la balance des paiements pourraient évoluer comme suit (en millions de dollars courants):

	Projections				
	<u>1980</u>	<u>1985(SM)</u>	<u>1990(SM)</u>	<u>1985(SV)</u>	<u>1990(SV)</u>
Exportations de biens et services non-facteurs	3306	6729	12514	7355	14032
Importations de biens et services non-facteurs	<u>-5187</u>	<u>8996</u>	<u>15279</u>	<u>8902</u>	<u>15242</u>
Déficit en ressources	-1881	-2267	-2765	-1547	-1210
Revenu du travail	1100	1500	1914	1500	1914
Paiement d'intérêts nets	-388	-857	-1745	-703	-915
Autre revenus des facteurs	-127	-189	-305	-189	-305
Transferts courants nets <u>1/</u>	<u>26</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>
Déficit du compte courant	-1270	-1813	-2901	-939	-516

1/ Non compris les dons pour les achats d'équipement militaire.

Source: Tableau 7 en annexe à ce chapitre.

3.37 Le déficit du compte courant de la balance des paiements qui atteignait 1,8 milliard de dollars courants en 1977 devrait être ramené à 1,3 milliard en 1980. Le déficit courant augmenterait progressivement dans le scénario minimal tout au long de la période 1980-90 (1,8 milliard en 1985 et 2,9 milliards de dollars courants en 1990). Dans le scénario volontariste par contre, ce déficit diminuerait tout au long de cette période, et en 1990 il ne serait plus que de 516 millions de dollars courants, reflétant ainsi l'effort d'exportation et de substitution à l'importation plus vigoureux que dans le scénario minimal.

3.38 De 1975 à 1978, le Maroc a fortement accru ses emprunts extérieurs aux conditions du marché (voir Chapitre II), de sorte qu'un durcissement des conditions moyennes d'emprunt a accompagné la forte augmentation de l'endettement du pays. Il en est résulté une accumulation d'obligations de service de la dette extérieure qui pèseront lourdement sur la balance des paiements extérieurs au cours des prochaines années. Selon les estimations figurant au Tableau 4.2 (annexe statistique), les transactions anticipées au titre des emprunts extérieurs souscrits jusqu'au 31 décembre 1979 s'élèveront aux montants suivants (chiffres en millions de dollars):

Année (1)	Transactions anticipées			Exportations prévues 2/ (5)	(3) : (5) en % (6)
	Tirages 1/ (2)	Service (3)	(2) - (3) (4)		
1978	1191	548	643	2955	18,5
1979	1434	799	635	3772	21,2
1980	635	990	-355	4445	22,3
1981	643	992	-349	5056	19,6
1982	425	1000	-575	5728	17,5
1983	171	1145	-974	6485	17,7
1984	145	1200	-1055	7341	16,3
1985	107	1022	-915	8302	12,3

1/ Estimation des tirages sur emprunts souscrits mais non mobilisés au 31 décembre 1979.

2/ Biens et services compris, scénario minimal.

Source: Tableau 4.2 et estimations de la mission.

3.39 Les estimations citées au paragraphe précédent permettent de préciser la nature de la contrainte que les emprunts extérieurs souscrits jusqu'au 31 décembre 1979 feront peser sur l'économie au début des années 80. Compte tenu des prévisions retenues pour les exportations de biens et services, le poids relatif des obligations de service de la dette souscrite au 31 décembre 1979 passerait par un sommet en 1980 et declinerait rapidement ensuite. Toutefois, les transactions nettes au titre de cette dette (tirages attendus moins service prévu) deviendront négatives à partir de 1980, et le flux net vers l'extérieur passera par un sommet élevé en 1984 pour décliner ensuite. Cette double évolution indique que la contrainte de financement extérieur, née des emprunts souscrits jusqu'au 31 décembre 1979, s'exercera de la manière la plus marquée au cours des années 1980-84. Le Gouvernement est, comme on l'a vu dans la première section de ce chapitre, conscient de cette perspective, et il a adopté depuis 1979 une politique d'endettement extérieur visant à restreindre les engagements nouveaux créant des obligations de service supplémentaires élevées au cours des premières années de la décennie 1981-90. Les principaux éléments de cette politique sont les suivants:

- (1) Recherche vigoureuse d'emprunts à des conditions privilégiées, notamment auprès des sources bilatérales arabes et multilatérales; et
- (2) Limitation des emprunts dont l'échéance est comprise entre un et dix ans à l'origine. Pour l'année 1979, un plafond égal à 450 millions de DTS a été placé sur ce type d'emprunts et parmi ceux-ci les emprunts dont l'échéance est comprise entre un et cinq ans ne devaient pas dépasser 7% du total indiqué.

Etant donné que les disponibilités en financement extérieur à conditions privilégiées auxquelles le Maroc a accès sont limitées, il est évident que la politique de limitation des emprunts aux conditions du marché les plus dures devra être poursuivie pendant plusieurs années, de manière à allonger les délais de grâce et les durées de remboursement moyens concernant les nouveaux emprunts. Sur la base des scénarios de croissance économique et des exportations retenus dans ce rapport, les montants d'engagements nouveaux sont les suivants (en millions de dollars courants):

<u>Source</u>	<u>Réalisation</u>			<u>Projections</u>			
	<u>1975</u>	<u>1977</u>	<u>1979</u>	<u>1985(SM)</u>	<u>1990(SM)</u>	<u>1985(SV)</u>	<u>1990(SV)</u>
Prêts officiels	205	862	690	1116	1490	1116	1490
Prêts du secteur privé	<u>502</u>	<u>1128</u>	<u>703</u>	<u>1902</u>	<u>4151</u>	<u>1034</u>	<u>1129</u>
Total	707	1990	1393	3018	5641	2150	2619

---

Source: Estimations de la mission.

3.40 Les conséquences que ces schémas de financement ont pour le poids relatif de la dette extérieure sont les suivants:



<u>Dette souscrite et mobilisée</u> <u>en fin d'année</u>	<u>1977</u>	<u>1980</u>	<u>Sc. minimal</u>		<u>Sc. volontariste</u>	
			<u>1985</u>	<u>1990</u>	<u>1985</u>	<u>1990</u>
Montant (millions de dollars)	4078	7117	14500	27123	12085	16167
Pourcentage du PIB	39,2	42,6	49,6	55,4	38,1	27,4
<u>Service de la dette</u> <u>extérieure</u>						
Montant (millions de dollars)	265	990	2084	4217	1900	2781
Pourcentage des exportations de biens et services	10,7	22,3	25,1	28,9	21,3	17,3

Source: Tableau 8 en annexe à ce chapitre.

3.41 Les chiffres ci-dessus font ressortir des poids relatifs élevés au début de la décennie 1981-90. Etant donné que le niveau des réserves de change sera faible par rapport aux importations (un peu moins de deux mois de couverture seulement), les premières années de la décennie verront sans doute une continuation des fortes pressions sur la liquidité extérieure qui caractérisent la période du Plan 1978-80. Ces pressions devraient diminuer progressivement à mesure que les efforts en matière d'exportation et d'épargne se traduisent par des résultats positifs. Toute défaillance de ces points de vue aurait pour conséquence une prolongation des tensions sur les paiements extérieurs.

3.42 Jusqu'à maintenant, le Maroc n'a mobilisé que des montants relativement faibles de capitaux privés étrangers à long terme. La politique d'endettement extérieur n'autorise que rarement les emprunts à l'étranger sans la garantie de l'Etat, et il serait peu prudent d'abandonner cette pratique dans les circonstances actuelles. Par ailleurs, comme on l'a vu au Chapitre II, les investissements privés directs et de portefeuille en provenance de l'étranger n'ont porté que sur des montants mineurs. Au Chapitre IV, on verra que les participations étrangères aux investissements encouragés par l'Etat sont restées peu importantes (11% en 1975, 10% en 1976, 13% en 1977 et 11% en 1978), en dépit des mesures prises pour les encourager, y compris un service d'accueil des investisseurs étrangers. Pourtant, l'investissement privé étranger pourrait jouer un rôle plus important que par le passé pour appuyer l'effort d'expansion et de diversification des industries marocaines, notamment celles qui sont tournées vers l'exportation, et il pourrait ce faisant apporter une contribution accrue au financement du déficit des paiements extérieurs courants.

L'évolution de l'emploi <sup>1/</sup>

3.43 L'évolution de la demande d'emploi a été estimée à partir d'hypothèses concernant la croissance probable de la valeur ajoutée par emploi, et celle de l'offre d'emploi à partir d'un taux d'activité de la population et en tenant compte de l'émigration à l'étranger de travailleurs marocains, qui a été soustraite de la population active projetée. Il convient donc de souligner le caractère précaire de ces projections dont la méthodologie ne permet pas de prendre en compte l'ajustement du marché du travail par l'intermédiaire notamment des variations de salaires. Au cours de la période 1978-80, le ralentissement prévu de la croissance devrait entraîner une réduction du taux de création d'emploi (2,8% environ) due essentiellement à la baisse de production observée dans le secteur du bâtiment. Dans le scénario minimal, la demande d'emploi au cours de la décennie 1980-90 ne devrait croître que de 2,7%, ce qui dans l'hypothèse où le taux d'activité se maintiendrait à son niveau de 1977 entraînerait une hausse de taux de chômage. Dans le scénario volontariste, l'évolution à long terme de l'emploi est nettement plus favorable. La croissance plus rapide du produit intérieur brut et l'orientation différente de l'investissement privilégiant la réalisation de projets fortement utilisateurs de main-d'oeuvre se traduisent par un taux annuel de création d'emploi de 3,5% par an et par une baisse du taux de chômage. Les projections au cours de la période 1980-90 sont les suivantes:

	<u>Montant en milliers</u>			<u>Taux de croissance annuelle</u>	
	<u>1980</u>	<u>1990(SM)</u>	<u>1990(SV)</u>	<u>1980-90(SM)</u>	<u>1980-90(SV)</u>
Agriculture	2252	2518	2537	1,1	1,7
Industrie	951	1491	1690	4,6	5,9
Services	1404	2003	2272	3,6	4,9
Emploi non classifié	<u>205</u>	<u>273</u>	<u>273</u>	<u>2,9</u>	<u>2,9</u>
Demande d'emploi	4812	6285	6772	2,7	3,5
Chômage	516	828	528	-	-
Force de travail	5328	7113	7300	2,9	3,2
Taux de chômage	9,7	11,6	7,2	-	-
Taux d'activité	26,4	26,4	27,1	-	-
Population	20181	26945	26945	2,9	2,9

<sup>1/</sup> Le taux d'activité est plus élevé dans le scénario volontariste que dans le scénario minimal afin de prendre en considération l'impact d'une croissance économique plus rapide sur l'offre de travail.

Source: Tableau 10 en annexe à ce chapitre.

<sup>1/</sup> Voir aussi Chapitre V.

### C. LA PROMOTION DES EXPORTATIONS

#### Introduction

3.44 L'exportation était l'une des orientations fondamentales de la stratégie de développement économique qu'avait proposée le Plan 1973-77. Cette orientation ne paraît pas cependant avoir été appliquée avec suffisamment de détermination, surtout après la révision du Plan en 1975 qui a fait basculer l'effort d'investissement en faveur de la substitution aux importations par le secteur public. Et la demande extérieure des biens et services marocains s'est affaiblie avec la récession internationale et la recrudescence du protectionisme concernant certains produits dans certains pays qui a suivi la hausse du prix du pétrole de 1973-74. Les résultats obtenus à l'exportation ont par suite été faibles par rapport aux objectifs du Plan et aux performances de la période 1968-72, ainsi qu'il ressort des taux de croissance annuelle suivants pour les grandes catégories de biens et services (taux calculés à partir des chiffres aux prix 1969):

	<u>1968-72</u>	<u>1973-77</u>
Produits agricoles et alimentaires	5,4	- 4,9
Phosphates et dérivés	7,7	5,1
Autres produits miniers	1,1	0,0
Produits manufacturés	<u>16,3</u>	<u>11,1</u>
Total des biens	6,5	0,8
Tourisme	14,5	0,9
Autres services privés	14,2	13,7
Transactions gouvernementales	<u>5,5</u>	<u>- 3,2</u>
Total des services non-facteurs	<u>13,0</u>	<u>1,2</u>
Total général	8,3	0,9

---

Source: Tableau 2.5 de l'Annexe statistique.

3.45 Les exportations marocaines ont eu tendance à se diversifier au cours de la décennie 1968-77. L'évolution de leur composition par grandes catégories de biens et services montre que les produits manufacturés, le tourisme et les autres services (surtout le transport international) ont pris une importance relative croissante. Les exportations du secteur phosphatier ont également crû en importance grâce à l'augmentation des ventes de produits dérivés du phosphate (acide phosphorique et engrais). Les autres catégories ont diminué; la diminution a été particulièrement marquée pour les produits agricoles et alimentaires. La répartition en pourcentage des exportations a évolué comme suit:

	Aux prix courants			Aux prix 1969		
	<u>1967</u>	<u>1972</u>	<u>1977</u>	<u>1967</u>	<u>1972</u>	<u>1977</u>
Produits agr. et alim.	44,5	38	23	41	36	26
Phosphate et dérivés	21,5	17	29	20	20	24
Autres produits miniers	7,5	5	5	9	6	6
Produit manufacturés	<u>3,5</u>	<u>8</u>	<u>12</u>	<u>5</u>	<u>7</u>	<u>12</u>
Total des biens	77	68	69	75	69	68
Tourisme	14	21	18	16	20	19
Autres services	5	7	12	5	6	13
Transactions gouvernementales	<u>5</u>	<u>4</u>	<u>1</u>	<u>5</u>	<u>4</u>	<u>1</u>
Total des services non-facteurs	<u>23</u>	<u>32</u>	<u>31</u>	<u>25</u>	<u>31</u>	<u>32</u>
Total général	100	100	100	100	100	100

Source: Tableau 2.5 de l'Annexe statistique.

Il convient de noter, en outre, une diversification croissante des exportations marocaines selon leur destination géographique. En ce qui concerne les biens seulement et aux prix courants, les débouchés européens (surtout la France) ont perdu de leur importance relative, au profit des pays en voie de développement (surtout arabes et africains). Les parts de la Communauté économique européenne et de la France dans les exportations marocaines de biens aux prix courants ont diminué de la manière suivante (pourcentages):

	<u>1967</u>	<u>1972</u>	<u>1977</u>
Exportations vers la CEE	66	63	55
Exportations vers la France	41	33	25

Source: Office des Changes.

3.46 Il est difficile de dire, sur la base des données disponibles, si les variations dans la composition des exportations marocaines ont correspondu à une optimisation en importance relative des différents groupes de biens et services. La croissance des exportations des dérivés du phosphate, des produits manufacturés et du tourisme paraît correspondre aux avantages

comparatifs du Maroc concernant la matière première, le bas coût de la main d'oeuvre et la qualité des sites. Par contre, l'augmentation des transports internationaux et surtout la réduction des produits agricoles et alimentaires ne présentent guère de cohérence avec l'avantage comparatif dont dispose la Maroc dans l'utilisation de la main d'oeuvre (et des avantages représentés par le climat et l'irrigation en ce qui concerne la production agricole). Cette question mériterait une étude particulière qu'il n'a pas été possible d'entreprendre pour ce rapport. Les études sur les coûts et bénéfices de l'augmentation de production des principales branches industrielles et du tourisme que se propose d'entreprendre le Gouvernement (voir Chapitre IV) devraient permettre de donner un début de réponse à cette question complexe.

3.47 Vues sur une longue période, les performances globales de l'économie marocaine à l'exportation sont restées insuffisantes, notamment depuis 1973. En effet, alors que les besoins en importations de l'économie s'accroissaient régulièrement entre 1953 et 1973, puis s'accéléraient entre 1973 et 1977, sa capacité d'importation présentait des signes de faiblesse de plus en plus marqués. L'augmentation de cette capacité qui se faisait au rythme annuel de 3,9% en 1954-63, n'était plus que de 2,9% par an en 1964-73, et une légère diminution se produisit entre 1973 et 1977. Cette évolution ressort des chiffres suivants (en millions de dirhams):

	<u>1953</u>	<u>1963</u>	<u>1973</u>	<u>1977</u>
Exportations aux prix courants <sup>1/</sup>	1 407	2 469	5 342	8 407
Indice des prix internationaux <sup>2/</sup> (1969 = 100)	82	98	160	258
Capacité d'importation <sup>3/</sup>	1 716	2 519	3 339	3 259
<u>Pour mémoire (aux prix courants):</u>				
- Importations <sup>1/</sup>	1 909	2 947	5 667	18 571
- Déficit en ressources	502	478	325	10 164

<sup>1/</sup> Y compris les services non-facteurs.

<sup>2/</sup> Indice des prix internationaux, définition BIRD.

<sup>3/</sup> Exportations aux prix courants divisés par l'indice des prix internationaux.

Source: Tableaux 2.5 et 2.6 de l'Annexe statistique, et commodity price forecasts, BIRD.

Les chiffres ci-dessus signifient que l'effort d'exportation qui s'était affaibli progressivement entre 1953 et 1973, a perdu son dynamisme depuis 1973. Il a ainsi cessé d'être à la mesure des objectifs de croissance du pays, et des besoins en importations que ces objectifs impliquaient. Dans les sections qui précèdent, on a vu que l'exportation est devenue, en tant que source de devises et d'épargne, la contrainte majeure sur la croissance de l'économie marocaine, et qu'il faut s'attendre à ce que, au cours de la décennie 1981-90, les profils possibles de croissance épousent étroitement celui des exportations.

3.48 L'analyse qui suit recherche les principales causes de l'affaiblissement de longue date de l'économie marocaine à l'exportation, et les remèdes, d'abord au niveau des grandes catégories de biens et services exportés, et ensuite au plan des politiques économiques générales ayant un impact sur l'exportation.

#### Les produits agricoles et alimentaires

3.49 L'agriculture (y compris la pêche) a fortement contribué depuis 1973 à l'affaiblissement de l'économie marocaine qui vient d'être noté. En effet, le solde aux prix courants des échanges de produits agricoles et alimentaires qui dégagait un surplus jusqu'en 1974, est devenu déficitaire depuis lors. Ce renversement s'est produit aussi en 1977 aux prix constants de l'année 1969. Alors que les importations n'ont cessé de croître tout au long de la période, les exportations se sont élevées jusqu'à un sommet en 1973 qui n'a plus été atteint depuis lors. Les exportations et les importations de produits agricoles et alimentaires ont évolué comme suit (chiffres en millions de dirhams):

	<u>1967</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>	<u>1977</u>
<u>Prix courants</u>				
Exportations, f.o.b.	1.244	2.122	2.023	1.932
Importations, c.a.f.	<u>863</u>	<u>1.407</u>	<u>2.488</u>	<u>2.668</u>
Solde	381	715	- 465	- 736
<u>Prix constants 1969</u>				
Exportations, f.o.b.	1.106	1.652	1.298	1.122
Importations, c.a.f.	<u>876</u>	<u>1.010</u>	<u>994</u>	<u>1.337</u>
Solde	230	642	304	- 215
<u>Indice des prix (1969 = 100)</u>				
Exportations, f.o.b.	112,5	128,5	155,8	172,2
Importations, c.a.f.	<u>98,5</u>	<u>139,3</u>	<u>249,3</u>	<u>199,6</u>
Ratio E/I	114,2	92,2	62,5	86,3

Source: Tableaux 3.2 , 3.2A, 3.4 et 3.4A de l'Annexe statistique.

3.50 L'évolution des prix à l'exportation et à l'importation des produits agricoles et alimentaires, apparaissant ci-dessus, révèle que les termes de l'échange de l'agriculture avec l'étranger se sont détériorés entre 1967 et 1977. L'agriculture marocaine a dégagé des surplus de produits à exporter (principalement des fruits et des légumes frais et en conserve) dont les prix ont augmenté relativement lentement. En fait, les prix des produits marocains exportés ont augmenté bien moins rapidement que la moyenne des prix des produits exportés par les pays en voie de développement dans leur ensemble; ces derniers avaient atteint l'indice 300 en 1977 (base 100 en 1969) contre 172 pour les produits marocains. A l'importation, au contraire, l'agriculture est devenue de plus en plus déficitaire en produits (principalement le blé, le sucre, l'huile et les produits laitiers) dont les prix ont augmenté relativement rapidement.

3.51 Ces évolutions de prix amènent à se poser la question de savoir si la politique de développement agricole, y compris celle des prix, a bien orienté la production agricole dans la direction la plus désirable du point de vue de la compétitivité internationale de l'agriculture. Cette question est reprise au chapitre suivant dans la section consacrée à l'agriculture. Ici, on peut observer que les exportations agricoles et alimentaires proviennent en majeure partie des zones irriguées (et de la pêche). On verra au chapitre suivant que l'intérêt économique du développement de ces zones n'a pas encore fait l'objet d'une comparaison avec l'intensification des cultures en sec.

3.52 L'Office de commercialisation et d'exportation (OCE) exerce un monopole sur l'exportation de la plupart des produits alimentaires frais ou transformés. Sa mission toutefois est purement de promotion. L'OCE n'essaie pas de stabiliser les prix aux producteurs comme le font les caisses de stabilisation ou les marketing boards de plusieurs pays africains. Il se contente d'assurer l'enlèvement, le transport et la commercialisation des produits exportés moyennant une redevance pour service rendu. Concernant les produits frais, il assure aussi le conditionnement et consent un effort considérable de promotion. Concernant les produits transformés, il laisse les transformateurs marocains prendre un rôle important dans les ventes à l'étranger. Au cours des Plans 1968-72 et 1973-77, les exportations assurées par l'OCE et les autres exportations ont évolué comme suit (chiffres FOB en millions de dirhams aux prix 1969):

	<u>1967</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1977</u>
Agrumes	350	414	494	390
Conserves de poissons	108	121	174	113
Conserves de fruits et légumes	66	121	136	133
Vin, huile d'olive et coton	<u>110</u>	<u>168</u>	<u>166</u>	<u>62</u>
Total OCE	845	1.038	1.257	869
Autres exportations	<u>251</u>	<u>402</u>	<u>395</u>	<u>253</u>
Total général	1.106	1.440	1.652	1.122

Source: Office de commercialisation et d'exportation.

3.53 Les exportations agricoles et alimentaires ont connu, selon les chiffres cités ci-dessus, un sommet en 1973 pour revenir en 1977 à des niveaux voisins de ceux de 1968. Les conditions du marché européen où se dirigent une part importante de ces exportations expliquent ce mouvement dans une très large mesure. La récession qui a suivi la hausse du prix du pétrole en 1973-74 a eu un impact défavorable sur les ventes marocaines qui sont très sensibles aux variations de revenu. En outre la Communauté économique européenne (CEE) a introduit des restrictions pour protéger ses producteurs qui ont fortement réduit les créneaux ouverts sur ce marché aux produits marocains, surtout en ce qui concerne les légumes et les fruits frais et transformés. Les efforts de diversification de débouchés consentis par le Maroc ont permis d'atténuer quelque peu l'effet de ces restrictions. Les perspectives rapprochées d'adhésion à la CEE de l'Espagne et de la Grèce, concurrents directs du Maroc, promettent de restreindre encore les créneaux ouverts aux exportations marocaines. Le Maroc a entamé en 1979 des négociations avec la CEE qui visent à obtenir des garanties d'écoulement de ses produits.

3.54 Quoique la contrainte des débouchés ait été dominante entre 1973 et 1977, il convient de noter les facteurs purement marocains qui à long terme freinent l'exportation des produits agricoles et alimentaires. L'OCE a fait l'étude de ces facteurs pour le compte du Gouvernement. Parmi ceux-ci, il faut citer d'abord le suivant. La plupart des produits marocains exportés sont des produits pour lesquels une intégration très poussée des divers stades du processus d'exportation (production, conditionnement ou transformation, transport, stockage et commercialisation) est essentielle, de manière à ce que la production soit fortement incitée à s'ajuster sans cesse aux possibilités changeantes d'écoulement. Cette intégration suppose à son tour que les divers organes concernés collaborent étroitement. Au Maroc, la plupart de ces organes sont publics, à commencer par l'OCE, mais la coordination a souvent été un point faible par le passé, sauf peut-être en ce qui concerne les agrumes. Conscient de cette lacune, le Gouvernement s'attache maintenant à surmonter ce handicap. Un projet intégré d'exportation de légumes frais est sur le point d'être lancé qui doit permettre de tester des formules nouvelles de collaboration institutionnelle et de doubler l'exportation de ces produits. Il reste toutefois à trouver des formules semblables concernant les autres produits exportables, et à les mettre en application.

3.55 Des contraintes diverses, découlant de cette contrainte institutionnelle, pèsent aussi sur l'exportation. Au niveau de la production agricole, la vulgarisation et le crédit sont parfois insuffisants, mais des progrès récents ont été réalisés. Parfois, comme dans le cas de l'huile d'olive et du coton, la politique de prix décourage les producteurs. Au niveau de la transformation, les industries alimentaires souffrent des surcoûts imposés par la protection des intrants (emballages, par exemple) qu'elles utilisent pour la transformation. Dans le cas du poisson, et hormis le problème de la sardine qui disparaît des côtes marocaines à intervalles imprévisibles, la politique de développement de la pêche industrielle et artisanale a connu des défaillances graves; malgré des subventions très importantes, le développement de la pêche n'a pas apporté de bénéfices visibles au



Maroc à cause de l'exportation clandestine. Au niveau du transport maritime, le cas de sociétés nationales nouvelles pratiquant des tarifs de monopole élevés est cité comme facteur de surcoût. Au niveau de la commercialisation, les efforts de prospection et d'analyse des débouchés n'ont pas été toujours suffisamment vigoureux. Toutes ces contraintes ont fait l'objet d'analyses détaillées au Maroc, et l'on peut espérer qu'avec l'amélioration de la collaboration institutionnelle mentionnée au paragraphe précédent, elles seront progressivement levées. Etant donné l'avantage comparatif dont dispose le Maroc de par le bas coût de sa main-d'oeuvre, qui entre pour une part importante dans le prix de revient des produits agricoles et alimentaires, une croissance lente (2,5% par an dans le scénario minimal et 4% dans le scénario volontariste 1/) de l'exportation de ces produits paraît amplement justifiée au cours de la décennie 1980-90.

#### Le phosphate et ses dérivés

3.56 Les problèmes que pose l'expansion du secteur phosphatier au Maroc sont analysés dans la section A du Chapitre IV. Ce secteur est entièrement contrôlé par l'Office chérifien des phosphates (OCP), une entreprise publique. Au cours de la période 1973-77, il est devenu le premier secteur exportateur du Maroc.

3.57 L'OCP dispose d'un avantage considérable par rapport à la plupart de ses concurrents internationaux du point de vue des coûts d'extraction et de transport intérieur du minerai. En outre, la tendance paraît être fermement établie à la localisation de la transformation (en acide phosphorique) auprès des gisements de minerai, plutôt qu'à proximité des marchés. Les projets phosphatiers au Maroc ont des taux de rentabilité économique et financière élevés. C'est dire que les politiques d'investissement et de prix que poursuivra l'OCP, auront une influence déterminante sur l'expansion des exportations de phosphate et de produits dérivés. De ce point de vue, l'absence d'un plan à long terme de développement du secteur phosphatier, y compris les infrastructures physiques d'accompagnement et la formation des personnels requis, laisse planer une incertitude considérable sur ces perspectives. Les hypothèses retenues dans ce rapport sont les suivantes 1/:

- (a) Concernant le minerai, on admet que l'OCP retrouvera sa part du marché mondial en 1980 et augmentera ses ventes par la suite au même rythme (5% par an) que celui de la demande mondiale.
- (b) Concernant les dérivés (acide phosphorique, pour l'essentiel), on admet une expansion des capacités qui permettrait à ces produits de croître à un rythme annuel moyen de 14% sur la période 1980-90.

Les hypothèses ci-dessus ont été déterminées sur la base d'une étude globale des perspectives du marché mondial des phosphates et des engrais.

---

1/ Tableau 5 en annexe du chapitre III.

### Les autres produits miniers

3.58 Plus des deux tiers de la valeur minière produite au Maroc est exportée, car à l'exception des produits des carrières, des produits énergétiques, du sel et du soufre, la plupart des minerais ne donnent lieu qu'à de faibles consommations intérieures (voir le Chapitre IV). L'exportation des principaux produits miniers a évolué comme suit (chiffres FOB en millions de dirhams aux prix de l'année 1969):

	<u>1967</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1977</u>
Plomb	74	118	116	103
Fer	34	11	18	5
Manganèse	49	27	34	30
Divers	<u>86</u>	<u>100</u>	<u>121</u>	<u>118</u>
Total	243	256	289	256
Prix à l'exportation (indice, 1969 = 100)	86	80	88	159

Source: Tableau 3.2A de l'Annexe statistique.

3.59 Le Bureau de recherches et de participations minières (BRPM) contrôle le secteur minier au Maroc, les participations étrangères ne pouvant pas dépasser les 50% du capital social des sociétés minières. Sous la tutelle du Ministère des mines et de l'énergie, le BRPM sert de fond national de recherche. L'Etat fournit des encouragements généraux à l'exploitation minière publique et privée, et il existe un secteur coopératif minier traditionnel assez important. Sur la base des informations recueillies pour ce rapport, on estime que l'exportation de produits miniers croîtra à un rythme de 2 à 6% (selon le scénario de croissance) au cours de la décennie 1980-90; encore ceci exigera-t-il un effort continu de recherche en vue de maintenir le niveau des réserves exploitables.

### Les produits manufacturés

3.60 Si l'on exclut les produits exportés par les industries alimentaires et les produits pétroliers (importance mineure), l'exportation de produits manufacturés a évolué comme suit entre 1967 et 1977 (chiffres FOB en millions de dirhams):

	<u>1967</u>	<u>1972</u>	<u>1977</u>
<u>Aux prix courants</u>			
Produits semi-finis	123	189	564
Produits finis	58	239	752
<u>Aux prix 1969</u>			
Produits semi-finis	148	149	458
Produits finis	100	231	416
<u>Indice des prix (1969 = 100)</u>			
Produits semi-finis	83	127	123
Produits finis	58	103	181

Source: Tableaux 3.2 et 3.2A de l'Annexe statistique.

3.61 L'accroissement spectaculaire de l'exportation de produits semi-finis (intermédiaires) entre 1972 et 1977 est venu pour l'essentiel de la mise en service en 1976 de la première unité d'acide phosphorique par Maroc Phosphore, une filiale de l'OCP. En 1977, l'exportation d'acide phosphorique a atteint 224 millions de dirhams courants. En outre, l'exportation d'essences de parfumerie n'a cessé de croître depuis 1967. Par contre, celle de liège a stagné et celle de cuir a diminué pour satisfaire à la demande de transformation pour l'exportation.

3.62 Les produits finis ont connu un accroissement très rapide également. L'exportation des produits destinés à l'investissement est restée très faible car, en dehors du montage des camions, le Maroc ne dispose pas d'industries développées dans ce domaine. L'exportation de produits finis a donc concerné en quasi totalité les biens de consommation. Pour l'essentiel, l'augmentation de l'exportation de ces biens s'est faite à partir d'unités de transformation des textiles (y compris l'habillement et les tapis) et du cuir bénéficiant des encouragements à l'exportation institués en 1973. Ces unités avaient pour caractéristiques principales d'être privées et fortement utilisatrices de main-d'oeuvre. A partir des données existantes, on peut estimer que l'exportation industrielle, y compris les produits alimentaires transformés, a créé quelque 30.000 emplois nouveaux entre 1969 et 1975, soit 26% environ de la création d'emploi totale dans l'industrie moderne, alors que sa contribution à l'accroissement de production industrielle n'a été que de 13% durant cette période.

3.63 La politique de promotion de l'exportation industrielle au Maroc comporte plusieurs éléments qui visent à améliorer la rentabilité de cette activité et à réduire le risque qui s'y attache et à faciliter les ventes. Ces éléments sont les suivants:

- (a) En plus des encouragements normaux à l'investissement, l'exonération totale de l'impôt sur les bénéfices professionnels et sur le chiffre d'affaires à l'exportation, la

garantie de rapatriement des dividendes et du capital investi et une allocation en devises de 3% du montant des ventes à l'étranger pour couvrir les frais de promotion. Ces avantages sont accordés quelque soient la nationalité, la localisation et la taille des entreprises;

- (b) Le remboursement de la taxe sur les produits et services portant sur les intrants utilisés dans la fabrication des produits exportés, et le bénéfice des régimes en douane (franchise de droits et taxes à l'importation) pour les intrants importés pour utilisation dans la fabrication de produits exportés;
- (c) Des taux préférentiels pour le crédit à l'exportation et sa mise hors plafond pendant les périodes d'encadrement du crédit;
- (d) Des avantages spéciaux depuis 1977 aux sociétés de commercialisation (exonération de l'impôt sur les bénéfices professionnels pendant 10 ans);
- (e) Des avantages supplémentaires aux unités artisanales; et
- (f) L'institution d'un Centre marocain de promotion des exportations (CMPE) depuis 1976.

3.64 En dépit de ces avantages, l'exportation industrielle reste désavantagée par rapport à la substitution des importations. En effet, la protection tarifaire et contingentaire qui est accordée à la demande au Maroc rend la production tournée vers le marché intérieur plus profitable que l'exportation, pour les entreprises qui pourraient exporter à la marge. Cette protection tend à alourdir les coûts de production intérieurs. C'est pourquoi les branches les plus dynamiques à l'exportation ont été celles qui opèrent dans le cadre des régimes en douane, constituant en quelque sorte des enclaves d'activité industrielle soumises aux prix internationaux et tablant pour leur succès sur le bas coût de la main-d'oeuvre marocaine. En outre, la politique fiscale et du taux de change n'a pas visé à améliorer la profitabilité de l'exportation industrielle; au contraire, l'augmentation de la taxe spéciale à l'importation qui est passée de 5% en 1973 à 15% en 1979 peut s'interpréter comme une dévaluation asymétrique, à l'importation seulement, qui a accru la protection du marché intérieur. Finalement, les avantages à l'exportation sont accordés de manière peu libérale et sont empreints de complications administratives dans de nombreux cas.

3.65 Quoiqu'une étude du système d'incitations industrielles ait été lancée récemment (voir le Chapitre IV), il est peu probable que la rationalisation de la protection qui permettrait à l'industrie marocaine de se rapprocher d'un régime de libre échange, puisse se faire rapidement.

Dans ces conditions, il est vraisemblable que de larges segments de l'industrie marocaine continueront à avoir des coûts trop élevés pour exporter au cours des prochaines années. Néanmoins, la politique de promotion des exportations peut élargir le secteur des activités industrielles exportatrices si les mesures suivantes sont introduites:

- (a) Simplifier et généraliser les régimes en douane qui permettent aux exportateurs d'avoir accès en franchise de droits et taxes à l'importation aux intrants importés et utilisés dans la fabrication de produits exportés. La définition des entreprises exportatrices devrait être élargie et les garanties bancaires éliminées. La taxe statistique de 0,5% à l'exportation devrait être abolie;
- (b) Donner des avantages financiers accrus, mais permis par le GATT, à l'exportation industrielle. Ceci peut se faire notamment en augmentant la freinte, en diminuant encore le coût du crédit à l'exportation (taux d'intérêt et durée), en allongeant la durée de l'exonération de l'impôt sur les bénéfices professionnels, etc. Il se peut même que des subventions directes à l'exportation soient faisables lorsqu'il s'agit de produits nouveaux dont on veut lancer la fabrication; cette possibilité devrait être étudiée d'urgence;
- (c) Renforcer l'encadrement de l'exportation, en accélérant le développement des activités du CMPE, l'installation de conseillers commerciaux à l'étranger et l'effort de formation des industriels à l'exportation. Ce renforcement permettrait de mettre à la charge de l'Etat divers frais de promotion qui peuvent rebuter les exportateurs nouveaux, surtout au Maroc où aucun ne dépasse la taille moyenne; et
- (d) Améliorer l'accueil des investisseurs étrangers qui pourraient apporter au Maroc des technologies, des méthodes de gestion et des techniques de commercialisation efficaces. A ce sujet, il conviendrait d'étudier objectivement les raisons de la réticence dont font preuve les investisseurs étrangers vis-à-vis du Maroc.

3.66 Quoiqu'elles comportent des risques de distortions supplémentaires au système de prix marocains, l'ensemble de ces mesures devrait permettre de soutenir un rythme élevé d'expansion de l'exportation industrielle, de 7,4% par an dans le scénario minimal et de 11% par an dans le scénario volontariste en termes réels comme on l'a admis dans la prévision 1980-90. Concurrément et pour le plus long terme, le Maroc devrait s'orienter vers un système d'incitations industrielles qui traite de manière égale la production pour les marchés intérieurs et extérieurs. Un tel système est désirable, en effet, car il permet d'améliorer à la fois l'allocation des ressources, l'efficacité des activités industrielles et la création d'emplois. L'expérience de nombreux pays montre, toutefois, que la transition vers ce système est en général un processus complexe et délicat car elle implique des restructurations et des assainissements

d'entreprises toujours difficiles à réaliser. Il est cependant important d'entamer ce processus dès que possible et de le poursuivre sans relâche avec une vision claire et déterminée des objectifs poursuivis, c'est-à-dire créer des entreprises efficaces et concurrentielles par rapport à l'extérieur, qu'elles soient tournées vers le marché intérieur ou vers les débouchés extérieurs. C'est à ce titre que l'étude déjà notée du système d'incitations industrielles prend une importance particulière; bien faite, cette étude devrait fournir la base empirique qui est indispensable si l'on veut rendre plus rationnelles la protection et les autres incitations industrielles.

### Le tourisme

3.67 Le secteur touristique est analysé brièvement au Chapitre IV. La croissance des recettes en devises, que procure ce secteur, a été très rapide entre 1967 et 1972 mais elle a ralenti au cours du Plan 1973-77. Néanmoins, en 1977 et en prix courants, le tourisme était après l'agriculture et le secteur phosphatier la troisième source de rentrée de devises pour le Maroc, et son potentiel de croissance supplémentaire restait considérable. Bien que doté d'avantages supérieurs du point de vue de la qualité des sites et de la proximité de l'Europe, le Maroc n'attirait que 1,5 millions de visiteurs étrangers contre 1 million pour la Tunisie.

3.68 Le ralentissement de la croissance du tourisme en 1973-77 a été dans une large mesure d'origine conjoncturelle, correspondant aux difficultés économiques que l'Europe a connues en 1974-76. Cependant, pour assurer la croissance à long terme du secteur, un problème d'adaptation structurel doit être résolu. Malgré des incitations à l'investissement très généreuses, la construction hôtelière n'est pas toujours bien adaptée à la demande; certains hôtels dans le Nord ou créés par des organismes publics ont une rentabilité insuffisante. En outre, les hôteliers se plaignent du contrôle de leurs tarifs et des insuffisances du personnel disponible. Pour résoudre ces problèmes, le Gouvernement a déjà modifié sa politique de contrôle des tarifs hôteliers et accéléré la formation de main-d'oeuvre qualifiée. En outre, il a lancé une étude de rentabilité du secteur qui devrait permettre d'améliorer les incitations à l'investissement touristique. Sur cette base, et au vu de l'attraction qu'exerce le Maroc sur les touristes étrangers, il a été admis dans ce rapport que les recettes touristiques augmenteraient de 6% par an dans le scénario minimal et de 7,8% par an dans le scénario volontariste en termes réels au cours de la décennie 1980-90. Ce rythme est conservateur par rapport à la période précédant 1973 et à l'expérience passée de pays voisins similaires comme l'Espagne.

### Le transport international et les services divers

3.69 Le Maroc a consenti, surtout au cours du Plan 1973-77, un gros effort d'établissement d'une flotte maritime et aérienne pour le transport international des marchandises et des voyageurs. Des encouragements généreux sont accordés depuis 1973 à l'investissement dans le transport

maritime, bien qu'on puisse s'interroger sur leur utilité, étant donné que cet investissement est pour l'essentiel réalisé par des entreprises publiques qui en principe ne devraient pas être très sensibles à ces incitations. Quoiqu'il en soit, les recettes procurées par le transport international (et l'assurance y afférent) sont passées de 76 millions de dirhams en 1967, à 221 en 1972 et 639 en 1977. Le solde des paiements extérieurs à ce titre est resté néanmoins fortement déficitaire, près de 1,3 milliard de dirhams en 1977, ce qui indique un potentiel de croissance supplémentaire important pour le transport marocain.

3.70 Le poste des services divers est passé, en recettes, de 80 à 266 millions de dirhams entre 1972 et 1977, en raison notamment de l'expansion des travaux publics marocains effectués à l'étranger. Etant donné la qualité des entreprises marocaines de travaux publics et le bas coût de leur main-d'oeuvre, ce poste pourrait être accru bien davantage. Pour ce faire, il conviendrait d'améliorer les conditions de crédit que ces entreprises sont autorisées à offrir.

#### L'impact des politiques générales

3.71 Comme on le verra plus en détail au Chapitre IV, les politiques sectorielles d'investissement public et d'encouragement à l'investissement privé s'appuient pour l'essentiel sur l'abaissement artificiel du prix intérieur du capital, notamment importé, par rapport à celui de la main-d'oeuvre locale pour dynamiser l'investissement. Dans le même temps, la protection contre l'importation, sous des formes diverses, encourage la production pour le marché intérieur (sauf dans les secteurs entièrement tournés vers l'exportation comme les phosphates et le tourisme). Cette protection permet aux entreprises de produire à des coûts supérieurs aux coûts internationaux. Rarement modifiée sauf en hausse, elle conduit à un alourdissement des prix de revient intérieurs qui freine l'émergence de nouvelles branches exportatrices. Les distortions de prix ainsi introduites ont donc tendance à déséquilibrer la balance commerciale et perpétuer l'inefficacité, tout en freinant l'utilisation de la main-d'oeuvre non qualifiée qui est pourtant le facteur de production le plus abondant au Maroc.

3.72 Pour aider les exportateurs à surmonter l'effet des distortions indiquées ci-dessus, diverses incitations fiscales, financières et institutionnelles sont accordées à l'exportation. Toutefois, comme on l'a vu, les incitations fiscales et financières sont encore accordées de manière restrictive, parfois empreintes de complexité administrative, et leur champ d'application pourrait être élargi. Quant aux incitations d'ordre institutionnel, elles se caractérisent par leur faible vigueur qu'il s'agisse de la promotion des exportations agricoles et industrielles, ou de la programmation à long terme dans les secteurs phosphatier et touristique.

3.73 Le taux de change du dirham est fixé par rapport à la moyenne pondérée d'un groupe de monnaies appartenant aux principaux pays avec lesquels le Maroc conduit son commerce extérieur. Afin d'équilibrer la balance des paiements, le Maroc a recours en périodes de tension aux droits et taxes à l'importation et au contingentement, assortis de restrictions budgétaires et de crédit pour freiner la demande intérieure. Cette pratique a pour effet immédiat de procurer des recettes au Trésor par le biais des droits et taxes à l'importation et d'étancher l'hémorragie

de devises avec efficacité. Mais elle a aussi pour effet d'accroître encore davantage la protection, au détriment de l'exportation. On a noté à cet égard l'augmentation de la taxe spéciale à l'importation qui a atteint 15%. Le contingentement de certaines catégories d'importations a pour effet bien connu de créer une rente au profit soit des titulaires de licences d'importation soit des producteurs locaux, sans bénéfice pour le Trésor.

3.74 Une amélioration de la politique de promotion de l'exportation du Maroc devrait s'efforcer d'éliminer les désavantages notés dans les trois paragraphes qui précèdent et s'organiser autour des principaux axes suivants:

- (a) Faire basculer les politiques d'investissement public et d'encouragement à l'investissement privé davantage vers la production pour l'exportation, et l'utilisation de la main-d'oeuvre locale, atout principal du Maroc. Ceci suppose la modification des critères de décision pour l'investissement public et la réforme des encouragements à l'investissement privés. On verra dans le chapitre suivant que le Maroc s'oriente maintenant dans cette direction, mais de manière peut-être encore trop lente;
- (b) Inciter les entreprises produisant pour le marché intérieur à plus d'efficacité et à réduire leurs coûts par le biais d'un aménagement continu de la protection. L'étude que le Gouvernement vient de commencer concernant le système d'incitations industrielles devrait permettre d'entamer ce processus dans l'industrie au cours de la décennie 1981-90. Une approche identique serait nécessaire pour l'agriculture;
- (c) Pratiquer une politique du taux de change plus souple qui cesse d'être préoccupée exclusivement par le souci immédiat des équilibres budgétaires, et vise à maintenir la compétitivité des exportations, ainsi qu'à restreindre les importations, et attirer davantage les économies de travailleurs émigrés; et
- (d) Renforcer le cadre institutionnel de promotion des exportations. Ce renforcement doit se faire d'abord au niveau sectoriel (par exemple, le groupe OCE et Ministères de l'agriculture et de l'industrie pour les exportations agricoles et alimentaires, la planification à long terme du développement de l'OCP et de ses filiales, et l'encadrement des exportateurs industriels). Mais il paraît nécessaire de renforcer également les organes de direction centrale de l'exportation pour assurer la bonne coordination des efforts sectoriels, maintenir l'impulsion continue de ces efforts, et garantir que le souci de l'exportation soit constamment présent lors de l'élaboration des décisions de politique générale.



3.75 La rapidité et la vigueur avec laquelle la promotion des exportations s'organisera autour de ces axes principaux détermineront dans une très large mesure la croissance de l'exportation des principales catégories de biens et de services, qui est résumée dans le tableau ci-dessous:

	Niveau 1980 (En millions de dirhams 1969)	Taux de croissance annuelle en prix constants (en %)			
		1980-85(SM)	1985-90(SM)	1980-85(SV)	1985-90(SV)
Phosphate	1030	5,0	6,0	5,0	6,0
Produits dérivés du phosphate	362	8,3	10,0	23,8	4,5
Produits agricoles	400	2,5	2,5	3,8	4,4
Produits miniers	333	1,7	3,0	1,7	11,0
Biens industriels	<u>645</u>	<u>7,4</u>	<u>8,4</u>	<u>9,8</u>	<u>11,4</u>
Total biens	2270	6,0	6,1	7,9	6,9
Services non-facteurs	<u>1447</u>	<u>5,4</u>	<u>7,0</u>	<u>7,7</u>	<u>8,0</u>
Total	4917	5,9	6,4	7,9	7,2

Source: Tableau 5, Annexe (projections) du Chapitre III.

3.76 L'objectif de cet effort nécessaire en vue de la promotion des exportations est de surmonter les difficultés inévitables et très largement imprévisibles que les exportateurs marocains rencontrent sur les marchés extérieurs, et de compenser la perte de débouchés que l'élargissement de la Communauté économique européenne risque d'entraîner. Il est certain qu'un tel effort en faveur de l'exportation peut paraître ambitieux dans le contexte international actuel marqué par le ralentissement de la croissance des pays industrialisés et la montée du protectionisme dans certains pays. Aussi est-il important de noter que la poursuite de la croissance économique dépend dans une large mesure du montant de matières premières et de biens d'investissements qu'il est possible d'importer, et que ce montant est lui-même fonction de la capacité d'importation procurée par les recettes d'exportation. A moyen et long terme, il ne sera donc possible d'envisager la réalisation d'une croissance économique forte que si celle-ci repose sur un effort vigoureux de promotion des exportations.

#### D. LA MOBILISATION DES RESSOURCES INTERNES: PERSPECTIVES ET PROBLEMES

3.77 La faiblesse de l'épargne intérieure a été identifiée comme une des contraintes majeures qui pèsent sur le progrès économique et social du Maroc. Les perspectives macroéconomiques chiffrées qui sont présentées à titre d'illustration dans la deuxième section de ce chapitre, font ressortir clairement que cette contrainte doit être levée pour permettre à l'économie de trouver un rythme de croissance suffisant à long terme.

Les problèmes principaux se rattachant à la mobilisation de l'épargne intérieure sont analysés dans la présente section en plusieurs étapes. Concernant le long terme 1981-90, un essai de quantification du financement du budget de l'Etat est présenté, correspondant aux schémas de croissance possibles de la deuxième section de ce chapitre. Cet essai se limite au budget de l'Etat faute de données chiffrées sur les autres agents économiques. Il est suivi d'une analyse des principaux problèmes à résoudre à long terme pour élever le niveau de l'épargne intérieure et améliorer sa mobilisation par les circuits institutionnalisés.

#### Le redressement financier, 1978-80

3.78 Comme on l'a vu, l'ampleur considérable du déficit budgétaire en 1977 et des pressions qu'il exerçait sur le niveau des prix et la balance des paiements, avait rendu inévitable la mise en place de programmes stricts de redressement financier. Une période de limitation des dépenses publiques était devenue indispensable. Les lois de finances 1978 et 1979 se sont placées sous le signe d'une austérité sévère, et il est probable qu'il en sera de même pour 1980. Cependant trois facteurs rendent la tâche du Gouvernement particulièrement difficile. C'est d'abord la persistance des tensions aux frontières sahariennes et le coût, pour y faire face, de la modernisation et du fonctionnement des Forces Armées Royales; comme on l'a vu, les dépenses consacrées à la défense se sont fortement accrues en 1975-77, et elles se sont maintenues à un niveau élevé en 1978-79. Un second facteur est la demande internationale de phosphate qui depuis 1977 a manqué de vigueur et entraîné pour le budget marocain une stabilisation des recettes procurées par l'OCP au niveau atteint en 1977. Finalement, les mesures introduites pour réduire les importations (restrictions quantitatives, augmentation de la taxe spéciale à l'importation, et dépôt préalable de 25% par les importateurs) ont de par leur réussite eu un effet défavorable sur les recettes douanières tirées des importations; ces recettes n'ont que peu augmenté en 1978-79. A l'inverse, profitant de la baisse des cours internationaux et de l'expansion de la production intérieure, le Gouvernement a pu maintenir les subventions et transferts budgétaires à leur niveau de 1977.

3.79 Les mesures de redressement financier prises à l'occasion des lois de finances 1978 et 1979 ont compris: (1) une réduction de moitié des dépenses d'investissement de l'Etat; (2) la compression au maximum des dépenses de fonctionnement, à l'exception de la défense, l'éducation et la santé; (3) l'accroissement des taux des taxes spécifiques de consommation; et (4) l'encadrement du crédit. Les résultats attendus de ces mesures sont résumés par les chiffres suivants concernant le budget de l'Etat (millions de dirhams courants):

	Réalisation		Estimation
	1977	1978	1979
<u>Recettes courantes</u>	<u>11 669</u>	<u>10 954</u>	<u>14 820</u>
Impôts directs (OCP exclu)	2 251	2 625	3 202
Droits de douane	2 403	2 568	2 897
Impôts indirects	3 900	4 168	4 659
Recettes OCP	917	800	700
Diverses et comptes spéciaux	2 198	793	3 362
<u>Dépenses courantes</u> <sup>1/</sup>	<u>11 925</u>	<u>12 940</u>	<u>14 393</u>
Equipement militaire <sup>2/</sup>	2 680	2 520	2 320
Dépenses au titre des biens et services	7 187	8 275	9 339
Subventions	1 311	1 098	1 374
Intérêt de la dette publique	747	1 047	1 360
Solde	-256	-1 966	427
Dépenses d'investissement civil <sup>2/</sup>	<u>7 626</u>	<u>4 109</u>	<u>6 696</u>
Déficit global	-7 882	-6 095	-6 269
Concours extérieurs	5 195	3 364	4 016
Emprunts intérieurs <sup>3/</sup>	1 269	1 724	1 538
Avances banque centrale	1 418	1 007	715

<sup>1/</sup> Y compris les dépenses d'investissement pour la défense qui sont en partie estimées.

<sup>2/</sup> Estimations de la mission.

<sup>3/</sup> Y compris les dépôts au Trésor et aux Chèques Postaux.

Source: Ministère des finances.

3.80 La compression des dépenses budgétaires d'investissement qui fut mise en oeuvre en 1978 a été une opération extrêmement difficile à cause de son ampleur et de la rapidité avec laquelle il a fallu la préparer et l'effectuer. L'opération s'est déroulée en deux temps. A l'occasion de la loi de finances 1978, les crédits d'investissement ont été restreints aux projets en cours d'exécution les plus avancés. Au cours de l'année 1978, le Gouvernement a procédé à un examen détaillé des programmes en cours et nouveaux, pour arrêter la liste de projets dans le programme 1978-80. Ce programme a été introduit en septembre 1978 dans le projet de loi de finances 1979.

3.81 Concernant les dépenses courantes de l'Etat, la marge de manoeuvre dont dispose le Gouvernement est faible au cours de la période 1978-80. Le service de la dette s'accroît à la suite des emprunts effectués en 1975-77. Les dépenses de personnel augmentent même en l'absence d'augmentation de salaires, du fait de la progression du personnel sur l'échelle des traitements, et surtout du fait du recrutement supplémentaire requis par la mise en service des équipements récemment installés notamment dans les secteurs prioritaires de l'éducation et de la santé. Les seules catégories compressibles sont celles du matériel, de l'entretien et des services économiques. Pour ces catégories, l'austérité a atteint un degré extrême au cours de la période

1978-80, au point de compromettre l'efficacité des services et équipement existants, essentiels. La sévérité des limitations appliquées au matériel (par exemple, l'essence, les fournitures de bureau, etc...) et à l'entretien fait contraste avec la situation concernant le personnel qui ne peut être réduit à cause du système de la titularisation dans les emplois publics; cependant, l'efficacité du personnel ne peut que souffrir s'il ne dispose pas de moyens élémentaires en matériel pour travailler. D'une manière générale, il apparaît que l'application différenciée de l'austérité aux diverses catégories de dépenses courantes conduit à une baisse de l'efficacité des services, qui ne saurait se prolonger sans inconvénients graves.

3.82 Concernant les recettes courantes, les mesures prises ont compris l'augmentation à 12% de la taxe spéciale à l'importation en 1978 puis à 15% en 1979, suivie en 1979 de l'accroissement de 4 à 10% du droit de timbre sur les importations, et des taxes de consommation sur le tabac, les boissons, les produits pétroliers et le sucre. En outre, des innovations fiscales furent introduites en 1978: la réforme de la taxe urbaine, l'introduction d'un impôt sur les plus-values immobilières et d'un impôt sur les terrains non bâtis; et le versement d'un impôt exceptionnel de solidarité nationale a été décidé pour 1980. Ces mesures doivent servir de prélude à la réforme en profondeur de la fiscalité dont l'étude a été accélérée en 1978-79.

3.83 Accompagnant l'austérité budgétaire, les restrictions sélectives appliquées au crédit depuis 1976 ont été aménagées depuis 1978. Des plafonds stricts ont été placés en 1978 et en 1979 sur les avances de la banque centrale au Trésor, et sur l'expansion du crédit à l'économie. Concernant ce dernier toutefois, le financement des exportations est resté hors plafond. Et en 1979, le crédit aux petites et moyennes entreprises a aussi été soustrait à l'encadrement du crédit dans le but de favoriser l'essor de ce secteur jusque là négligé (voir Chapitre IV, section sur l'industrie). Ces mesures, et l'obligation de dépôt préalable de 25% faite aux importateurs, ont contribué à resserrer les trésoreries des entreprises et à décourager les importations spéculatives.

3.84 Au total, les mesures de redressement financier prises en 1978-79 ont une efficacité indéniable sur le plan strictement financier. La réduction du déficit budgétaire global et le ralentissement de la croissance de la masse monétaire en témoignent. Toutefois, comme on l'a noté dans la première section de ce chapitre, le redressement financier a un prix élevé en termes de ralentissement de la croissance économique, de création d'emploi et de progrès social, en dépit des efforts déployés par le Gouvernement pour maintenir un niveau croissant de dépenses consacrées aux services sociaux et aux actions profitant directement aux couches défavorisées de la population. Il est bon de noter qu'une politique de dépense moins restrictive aurait pu être suivie si le Gouvernement avait pu desserrer davantage les contraintes pesant sur la mobilisation de l'épargne intérieure et l'expansion des exportations.

3.85 Les tendances observées en 1978-79 devraient se prolonger en 1980, bien que la forte augmentation des dépenses au titre des traitements et salaires constitue un facteur important d'aggravation du déficit budgétaire global. Le freinage de la croissance économique, consécutif à la politique d'austérité actuelle, exerce un effet contraignant sur le rendement de la fiscalité directe et des taxes de consommation, ce qui réduit les possibilités d'accroissement des recettes courantes. Afin de limiter les conséquences sociales néfastes du ralentissement de la croissance, le Gouvernement a d'autre part décidé de relever le salaire minimum garanti de 40% (30% en 1979 et 10% en 1980), d'alléger l'imposition des revenus les plus faibles en portant le seuil d'exonération des revenus de 3.000 à 6.000 dirhams, et de revaloriser la couverture des risques sociaux assurée par la Caisse nationale de sécurité sociale.

3.86 Il faut s'attendre à ce que l'encadrement du crédit reste strict en 1980, avec les exceptions déjà notées en faveur de l'exportation et des petites et moyennes entreprises, ce qui devrait entraîner un ralentissement de la hausse des prix. Il serait en outre souhaitable que le crédit agricole à moyen et long terme soit fortement accru étant donné la rentabilité économique et sociale élevée des projets qu'il permet de réaliser, et la contribution que l'agriculture peut apporter ainsi à la balance commerciale (voir Chapitre IV).

#### Les perspectives chiffrées, 1980-90

3.87 L'évolution probable de la situation budgétaire du Maroc au cours de la décennie 1980-90 doit être replacée dans le cadre des prévisions macroéconomiques, concernant notamment la croissance économique et le financement extérieur, puisque ceux-ci influenceront sur les facteurs sous-jacents de la mobilisation des ressources internes. Les données ci-dessous résument l'évolution projetée des perspectives budgétaires dans le scénario minimal (SM) et dans le scénario volontariste (SV):

	Réalisation		Projections		
	1972	1977	1980	1990(SM)	1990(SV)
<u>1. Chiffres en millions de dirhams courants</u>					
Recettes courantes <u>1/</u>	3604	11669	15317	48414	57281
Dépenses courantes <u>2/</u>	3424	11925	17100	47134	51222
Epargne budgétaire	180	-256	-1783	1280	6059
Investissement <u>3/</u>	1189	7626	4100	11966	15839
Déficit budgétaire	-1009	-7882	-5883	-10686	-9780
<u>2. Chiffres en % du PIB</u>					
Recettes courantes <u>1/</u>	16	25	23	25	25
Dépenses courantes <u>2/</u>	15	26	26	25	22
Epargne budgétaire	1	-0,5	-3	1	3
Investissement <u>3/</u>	5	16	6	6	7
Déficit budgétaire	4	-17	9	6	4

1/ Y compris les recettes nettes des comptes spéciaux du Trésor et des budgets annexes.

2/ Y compris les dépenses d'investissement militaires.

3/ Investissement civil seulement.

Source: Tableau 12, Annexe (projections) du Chapitre III.

3.88 Les perspectives chiffrées présentées au paragraphe précédent correspondent étroitement aux scénarios de croissance globaux retenus dans la section 3 de ce chapitre. Elles admettent notamment que les dépenses militaires reviendront à un niveau normal à partir de 1982. Dans les deux scénarios, les recettes courantes de l'Etat devraient augmenter plus rapidement que les dépenses ordinaires entre 1980 et 1990. L'épargne ainsi dégagée permettrait de financer 10% de l'investissement public en 1990 dans le scénario minimal et 38% dans le scénario volontariste. Le déficit budgétaire pourrait donc diminuer (en pourcentage) pour ne plus représenter que 6% du produit intérieur brut dans le scénario minimal et 4% dans le scénario volontariste, ce qui correspondrait dans ce dernier cas aux proportions enregistrées au début des années 1970.

3.89 Parmi les recettes courantes de l'Etat, on a distingué les droits de douane, les ressources en provenance de l'OCP et les autres recettes courantes. Les droits de douane sont supposés augmentés plus ou moins proportionnellement au montant des importations, et les contributions de l'OCP, qui comprennent les versements d'impôts et de dividendes que cet organisme fait à l'Etat, selon le rythme des recettes d'exportation de phosphate brut. Quant aux autres recettes courantes, on a supposé que les impôts indirects progresseraient au même rythme que

le PIB au coût des facteurs, tandis que le taux de croissance des impôts directs a été projeté en fonction du taux de croissance du PIB, multiplié par un coefficient d'élasticité de 1,15. Il ressort de cet ensemble d'hypothèses que les recettes fiscales représenteront environ 25% du produit intérieur brut en 1990 dans les deux scénarios. Dans le scénario volontariste, le remplacement de certaines importations par la production locale a en effet pour résultat de modérer la croissance des droits de douane, et par là-même l'augmentation de la pression fiscale globale, en dépit de la hausse plus rapide que le PIB des impôts directs.

3.90 Les dépenses courantes du Trésor ont été groupées en trois catégories: l'intérêt sur la dette publique, les subventions, et les dépenses courantes diverses. On a supposé que l'intérêt sur la dette publique allait suivre la même courbe de croissance que la totalité des paiements d'intérêt sur la dette publique avalisée par l'Etat, et que les subventions augmentaient au même rythme que le PIB nominal par habitant. Par définition, le groupe des dépenses courantes diverses se chiffre à un montant proche de l'équivalent en dirhams courants de la consommation publique déjà calculé dans la partie du modèle concernant la comptabilité nationale. Par souci d'homogénéité, cette catégorie de dépenses a été projetée en fonction de l'évolution de la consommation publique. Quant aux dépenses d'investissement de l'Etat, on a supposé qu'elles vont suivre la même courbe de croissance que la formation brute totale de capital fixe évaluée en prix courants, après les ajustements de niveaux enregistrés en 1978-80<sup>1/</sup>. Dans ces conditions, les dépenses courantes du Trésor devraient diminuer (en pourcentage du PIB) au cours des années 1980-90. Dans le scénario volontariste, elles représenteraient 22% du PIB en 1990, et 25% dans le scénario minimal, soit une diminution par rapport au niveau élevé (26%) qu'elles avaient atteint en 1977.

3.91 L'épargne budgétaire pourrait dans ces conditions s'élever progressivement pour atteindre 1 à 3% du PIB en 1990. Bien que ce scénario implique le respect d'une discipline constante en ce qui concerne les dépenses de l'Etat, il est clair que ces efforts n'ont rien d'extraordinaire. En fait, il serait peut-être souhaitable qu'un effort fiscal plus grand soit consenti, de sorte que le Gouvernement soit en mesure d'améliorer rapidement ses services économiques et sociaux, sans que l'accroissement de son intervention ne rende nécessaire un recours accru au crédit bancaire.

3.92 Comme on l'a noté, le scénario financier dégagé dans les projections implique qu'un certain nombre de mesures soient prises concernant les dépenses courantes et la fiscalité. Il implique aussi des conséquences importantes pour les politiques à suivre concernant les entreprises publiques, les collectivités locales et le marché financier. Les problèmes ainsi posés sont de nature structurelle. Ils sont analysés dans les paragraphes qui suivent.

---

<sup>1/</sup> Ces différentes hypothèses sont résumées dans le Tableau des coefficients structurels du Trésor dans l'Annexe (projections) de ce chapitre.

### Les dépenses courantes

3.93 Un premier problème structurel affectant les dépenses courantes au Maroc, concerne la faible priorité accordée aux services économiques et par suite l'insuffisance des ressources qui leur sont consacrées en période d'austérité comme celle que le pays traverse depuis 1978. A l'instar de nombreux pays, l'Etat au Maroc ne se contente pas de jouer un rôle redistributif, mais il assure un nombre important de services économiques dans divers secteurs, tels que l'agriculture, les transports et les communications, où il effectue des investissements considérables. Pour le cas particulier de l'agriculture, l'Etat peut, sans investissements supplémentaires lourds, accroître la productivité des zones bour par des actions de soutien telles que la recherche et la vulgarisation. L'insuffisance des ressources consacrées aux services économiques conduit donc soit à une sous-utilisation d'équipements existants, ou à leur dépérissement par manque d'entretien, soit à une non-réalisation de bénéfices économiques à partir d'investissements faibles. Cette politique ne peut se justifier même si les économies effectuées sur les services économiques permettent d'entreprendre davantage de services sociaux. Si le bon fonctionnement des services économiques ne peut être assuré à cause des orientations sociales, l'Etat devrait de préférence accroître les recettes courantes de manière à accommoder les deux, ou si ceci est impossible transférer certains services, économiques ou sociaux, au secteur privé dans le cadre d'une réglementation appropriée.

3.94 Un second problème de structure concerne le maintien d'un équilibre satisfaisant entre le personnel, le matériel et l'entretien, dans le cadre d'une politique d'ensemble ne permettant pas aux dépenses courantes (défense et service de la dette exclus) de croître plus vite que le PIB. Ce problème se retrouve pour toutes les catégories fonctionnelles de dépenses. Il est toutefois particulièrement difficile dans le cas des services sociaux où toute augmentation de capacité entraîne immédiatement un besoin en personnel supplémentaire, la tendance étant de traiter les besoins en matériel de manière résiduelle. Cette tendance est particulièrement néfaste pour certains services tels que la santé où le matériel et les fournitures sont aussi importants que le personnel pour leur bon fonctionnement. Etant donné la tendance au gonflement incontrôlable des services sociaux lorsque ceux-ci sont accordés gratuitement à tous, le Gouvernement devrait envisager l'une des deux possibilités suivantes:

- (1) Une tarification progressive des services sociaux hormis la scolarisation obligatoire, basée sur le principe du paiement intégral pour service rendu pour ceux qui peuvent payer et la prestation gratuite pour ceux qui ont un revenu insuffisant; ou
- (2) Une politique systématique d'encouragement à l'initiative privée pour l'éducation et la santé de manière à satisfaire la demande solvable sans subventions, les services publics gratuits étant réservés aux couches sociales démunies.



3.95 Un troisième problème structurel concerne la relation qui doit prévaloir entre l'investissement et les dépenses de fonctionnement qui s'ensuivent. Cette relation ne reçoit pas encore suffisamment d'importance. En fait, les budgets de fonctionnement annuels se fondent pour l'essentiel sur les réalisations de l'année précédente. En outre, la tendance à la titularisation du personnel dans les emplois publics retire toute souplesse à cette catégorie de dépenses courantes. Comme on le verra plus loin dans ce chapitre, les budgets de fonctionnement et d'investissement sont préparés très largement de manière séparée, le seul élément unificateur étant l'enveloppe globale à respecter. Il n'est donc pas surprenant de découvrir que les dépenses de fonctionnement ont tendance à ne pas suffire pour la bonne marche d'équipements dont la mise en place a commencé plusieurs années auparavant. Une attention systématique à la relation entre dépenses d'équipement et de fonctionnement est requise pour l'avenir, ce qui signifie que les projets d'équipement ne devraient être approuvés que s'ils comportent une prévision détaillée de leurs coûts annuels de fonctionnement. A leur tour, ces prévisions de coût de fonctionnement devraient faire l'objet d'aggrégations à divers niveaux pour apprécier leur impact à venir sur le budget de fonctionnement de l'Etat.

3.96 Les trois problèmes structurels que l'on vient de citer, sont étroitement liés. L'équilibre entre services économiques et sociaux, la répartition pour chaque service entre personnel et matériel (et entretien), et la relation entre investissement et coût de fonctionnement subséquent ont en effet de nombreux éléments communs. La résolution de ces problèmes dépendra surtout de la persistance avec laquelle elle sera poursuivie. Au lieu d'adopter une approche d'ensemble, il serait peut-être plus productif de choisir pour commencer deux secteurs, tels que l'agriculture (service économique) et l'éducation (service social), et d'y introduire des politiques et des procédures budgétaires améliorées. Cette expérience pourrait être ensuite étendue à d'autres secteurs.

#### La réforme fiscale

3.97 La réforme fiscale est à l'ordre du jour au Maroc depuis de nombreuses années, mais les résistances à toute modification de la distribution de la richesse et du revenu et les difficultés administratives pourraient entraver son progrès. Le Gouvernement en a fait un de ses objectifs principaux depuis 1978, et des mesures préliminaires ont, comme on l'a vu, été introduites concernant la fiscalité portant sur les immeubles urbains et les plus-values immobilières et l'imposition directe des revenus. Le Gouvernement a demandé l'assistance technique du Fonds monétaire international pour l'élaboration de projets de réforme encore plus fondamentaux, et un projet de réforme doit être adopté prochainement.

3.98 Les aspects suivants de l'expérience fiscale marocaine sont apparus à la suite de l'analyse faite au Chapitre II. Au cours de la décennie 1968-77, la structure de la fiscalité a été dominée par les droits et taxes à l'importation, et les recettes fiscales totales ont fait preuve d'une élasticité qui a dépassé l'unité par rapport au PIB. Bien que le produit des droits et taxes à l'importation ait eu une

élasticité inférieure à l'unité par rapport aux importations, ces dernières ont crû bien plus vite que le PIB surtout après 1973. La taxe sur le chiffre d'affaires, rattachée à une assiette en forte augmentation, a imprimé un dynamisme certain au système fiscal. L'impôt sur les bénéfices professionnels n'a pas augmenté autant qu'on aurait pu s'y attendre car son assiette s'est avérée difficile à appréhender et son rendement a été réduit par les exemptions accordées aux investisseurs et aux exportateurs. Un constat d'échec doit être dressé concernant l'extension de l'assiette de l'impôt agricole et de la taxe urbaine. L'absence d'impôt sur les successions et les plus-values immobilières a privé le système fiscal d'une source de recettes dynamique. Les réformes introduites en 1978 et 1979 ont visé à remédier à ces dernières défaillances. Il est certainement possible d'élever encore l'élasticité du système fiscal par rapport au PIB.

3.99 Le problème du rendement (ou efficacité) du système fiscal est étroitement lié à celui de son équité (ou justice). Le fait qu'il existe encore au Maroc des assiettes peu ou pas imposées (agriculture, propriété immobilière, plus-values et successions) signifie que le système ne fait pas une utilisation suffisante de la fiscalité directe qui permet de combiner le souci d'équité à celui de rendement. L'équité du système s'est trouvée réduite aussi par ses faiblesses administratives qui permettent souvent aux mieux nantis de ne pas payer l'impôt qu'ils doivent. En outre, le système est à la fois archaïque -- dans la mesure où il repose sur des impôts tels que les taxes de consommation spécifiques -- et trop moderne -- lorsqu'il comprend un impôt aussi complexe, mais de très faible rendement, que le prélèvement complémentaire.

3.100 Il n'est pas rare de trouver que des réformes fiscales globales telles que celle que le Maroc semble s'appêter à faire, échouent à cause du manque de précision dans la spécification des objectifs poursuivis, leur hiérarchisation par ordre de priorité, et la programmation de leur mise en oeuvre. Il est important de souligner que la "globalité" d'une réforme fiscale ne se mesure pas au nombre d'impôts qui sont modifiés, mais plutôt par l'achèvement des objectifs visés par la réforme. Il convient à cet égard de distinguer les véritables réformes des modifications techniques qui ne représentent pas des innovations mais plutôt des mesures d'entretien et de modernisation du système.

3.101 Il est important également d'éviter l'écueil de l'indigestion fiscale qui peut aisément résulter de l'introduction simultanée d'un trop grand nombre de changements. Les réformes fiscales sont souvent difficiles à absorber par les administrations des impôts. Une bonne réforme fiscale implique que sa mise en oeuvre soit minutieusement préparée; il est fréquent que cet effort de préparation de la réforme soit insuffisant. C'est pour ces raisons qu'une mise en oeuvre progressive et minutieuse de toute réforme fiscale paraît souhaitable au Maroc comme ailleurs. Il n'y a pas lieu de craindre les méfaits de la lenteur en ce domaine, car une réforme fiscale doit se fonder sur la volonté politique de l'effectuer et elle ne peut se substituer à cette volonté.

3.102 Il convient de garder à l'esprit, en outre, qu'il ne peut y avoir de réforme fiscale véritable qui ne tente de résoudre le problème de la fraude fiscale. Toute action dans ce domaine est sans doute moins spectaculaire qu'une réforme de structure, mais certainement plus importante. Cet aspect est lié aux précédents car les moyens de l'administration des impôts sont limités. Il est toujours difficile d'accroître ces moyens, et il faut se prémunir contre le risque de voir l'administration fiscale s'affondrer sous le poids des réformes. Le Maroc ne saurait ignorer ce risque sans danger grave pour la stabilité sociale.

3.103 Comme on l'a noté ci-dessus, le succès d'une réforme fiscale dépend d'abord de l'absence de toute ambiguïté dans la spécification des objectifs poursuivis, et dans leur hiérarchisation par ordre de priorité. Au Maroc, aujourd'hui, ces objectifs sont clairs; ils comprennent l'équité, le rendement, la protection de certaines activités économiques et l'incitation à l'investissement et à l'exportation. Si l'on admet que la réforme fiscale est un instrument qui permet d'atteindre ces objectifs, il convient aussi de se rappeler que cet instrument n'est pas le seul qui soit disponible, et qu'il n'est pas forcément le plus efficace quant à l'achèvement de certains de ces objectifs. On peut prendre par exemple le cas de l'objectif de rendement fiscal. Une augmentation des tarifs appliqués par les entreprises qui assurent les principaux services publics, tels que l'électricité et l'eau, permettrait d'atteindre l'objectif visé (augmentation de recettes pour le secteur public) très rapidement, mais les conséquences de ce choix sur le fonctionnement de l'économie et l'équité devraient être soigneusement analysées. De même, si l'augmentation de recettes doit être obtenue par exemple par un impôt sur la richesse, les conséquences de tous ordres seraient différentes de celles qui résulteraient d'un relèvement du prélèvement sur les rémunérations salariales. L'objectif de protection de certaines activités économiques peut être poursuivi soit par l'établissement de tarifs douaniers, soit par l'application de restrictions quantitatives; dans ce cas les conséquences sur les recettes fiscales sont différentes. L'équité, c'est-à-dire l'objectif de redistribution du revenu, peut être obtenue grâce à la différenciation de l'impôt selon les classes de revenu ou à travers la dépense publique; le subventionnement des prix à la consommation ou la mise en oeuvre de projets profitant à certaines catégories sociales peuvent être cités comme exemples d'interventions par la dépense. En bref, il est important de souligner que l'achèvement des objectifs visés par la réforme fiscale ne saurait dépendre d'elle seulement. Il faut aussi envisager l'utilisation des autres instruments qui sont disponibles pour ce faire, car il est fréquent en politique économique de voir l'efficacité d'un instrument s'éteindre au delà d'un certain seuil. La panoplie complète des instruments servant les finalités recherchées doit être utilisée pour éviter ce phénomène.

3.104 Le rendement fiscal est certainement l'un des objectifs prioritaires de toute réforme fiscale qui vise une amélioration de la capacité d'épargne de l'Etat. Les perspectives chiffrées qui ont été présentées plus haut, se fondent pour l'essentiel sur l'élasticité attendue du système fiscal par rapport à la croissance économique, et elles

admettent de manière implicite que le Gouvernement s'efforcera d'améliorer les divers impôts (notamment le remplacement des taxes de consommation spécifiques par des impôts perçus ad valorem). L'effort fiscal devrait être accru aussi rapidement que possible au cours de la décennie 1981-90 pour permettre au Gouvernement de poursuivre des objectifs de dépense adéquats au profit du progrès économique et social, tout en évitant d'élargir les déficits budgétaires et d'accroître ainsi les pressions inflationnistes. Ce raisonnement peut paraître paradoxal puisque normalement l'augmentation de la pression fiscale est le signe d'une politique déflationniste. Mais le fait est qu'au Maroc depuis 1978 la politique budgétaire a dû, faute d'alternative, privilégier de manière excessive les réductions de dépenses au détriment du bon fonctionnement des services publics. A l'issue du redressement financier en cours d'exécution, il sera indispensable de s'appuyer davantage sur l'augmentation des recettes, notamment en appréhendant mieux l'assiette offerte par le revenu et la valeur des patrimoines des groupes sociaux favorisés jusqu'à maintenant par le développement.

3.105 La réforme fiscale devrait s'intéresser également aux mesures d'incitation à l'investissement. Ces mesures sont devenues coûteuses pour le Trésor, et il est difficile d'apporter la preuve qu'elles ont un impact favorable sur la composition recherchée de l'investissement tant du point de vue de l'efficacité économique que de celui des besoins de création d'emploi. En théorie, ces mesures représentent une perte de recettes immédiate qui se trouve compensée en partie par l'accroissement de recettes futures produit par une expansion de l'assiette fiscale, entraînée elle-même par l'investissement qui n'aurait pas eu lieu en l'absence d'incitation. Toutefois, si l'investissement n'a pas besoin d'incitation pour se produire, la perte de recette devient définitive. Cette situation prévaut notamment lorsque l'investissement est réalisé par des entreprises publiques, pour lesquelles la décision d'investir est très largement dictée par l'Etat. Cette observation prend une importance considérable au Maroc où la majorité des investissements encouragés ont été effectués par des entreprises publiques ou semi-publiques depuis 1975 (voir Chapitre IV). Quant aux investissements privés influencés par les mesures d'incitation, il serait indispensable d'avoir davantage de renseignements sur leur rentabilité pour s'assurer qu'ils s'orientent bien vers les activités les plus rentables du point de vue des objectifs économiques et sociaux de la nation, et que la perte de recettes consentie pour les encourager n'est pas faite en vain. Comme on le verra dans la section du Chapitre IV consacrée à l'industrie, le Gouvernement se préoccupe de ces questions fondamentales. Une étude détaillée du système d'incitations industrielles est prévue en 1979-80.

3.106 En 1978, l'imposition des plus-values immobilières a été introduite et la fiscalité portant sur les immeubles urbains a été renforcée. Ces mesures visent à capturer au profit de l'Etat les accroissements de richesse entraînés par l'expansion économique générale, et à décourager la spéculation. Il est encore trop tôt toutefois, pour évaluer leur impact, mais il est clair que leur mise en application demandera un effort particulier de la part de l'Etat.

3.107 Le rendement de l'impôt agricole n'a pratiquement pas changé depuis de nombreuses années. Le problème posé par l'effort fiscal demandé au secteur agricole devrait être examiné dans le cadre du système de prix réglementés qui s'applique aux ventes et aux achats des agriculteurs et au crédit qui leur est fait. Ce n'est qu'en prenant ces facteurs en compte que l'on pourrait déterminer la mesure dans laquelle l'agriculture au Maroc devrait être assujettie à un effort fiscal supplémentaire. Il serait probablement souhaitable que le Gouvernement concentre son attention sur les contribuables agricoles ayant un niveau de revenu dépassant un niveau minimum assez élevé, étant donné que les contraintes administratives sont telles qu'elles risquent de faire échouer toute tentative de réforme s'adressant au secteur dans son ensemble.

#### Le marché financier et la politique du crédit

3.108 Le développement du marché financier qui permettrait d'améliorer l'efficacité de la mobilisation des ressources internes et leur transformation aux fins de l'investissement productif, reste un problème fondamental des années à venir. Le Plan 1973-77 avait prévu une expansion du marché des capitaux qui ne s'est pas produite pour les raisons principales suivantes:

- (a) L'épargne financière est attirée davantage au Maroc par l'immobilier que par les placements financiers. Les valeurs immobilières s'accroissent très rapidement en raison de la pression démographique et l'augmentation des revenus dans les zones urbaines, même en l'absence d'inflation des prix. En outre, les programmes de logement publics ont été limités et ont connu des faiblesses d'exécution, de sorte qu'ils n'ont pas été suffisants pour desserrer le goulet de l'offre. L'accélération de l'inflation des prix depuis le milieu de la décennie 1971-80 a transformé l'investissement immobilier en placement-refuge contre la dépréciation monétaire. Dans le même temps, la taxation des placements immobiliers est restée très légère jusqu'à une date récente, ce qui a fortement contribué à l'attraction de ce type d'investissement;
- (b) Un grand nombre d'entreprises sont familiales. Cette situation n'encourage pas le recours au marché financier qui risquerait de diminuer le contrôle familial des entreprises. Ceci est particulièrement vrai dans un environnement où les individus étant peu attirés par les actions et les obligations, celles-ci tomberaient entre les mains d'institutions financières puissantes;
- (c) Les institutions créées dans le but d'animer le marché des valeurs boursières, ont fait preuve d'une indifférence remarquable à l'égard de cette mission. Elles ne souhaitent pas se séparer des valeurs qu'elles ont acquises afin de ne pas réduire le rendement de leurs portefeuilles;

- (d) La taxation du revenu des valeurs mobilières qui a été alourdie ces dernières années, est aussi un facteur supplémentaire qui décourage ces placements;
- (e) Enfin, les mécanismes de mobilisation des épargnes financières individuelles sont encore insuffisamment développés, ce qui constitue un frein au développement du marché financier puisque le dépôt bancaire est souvent le prélude à l'achat de valeurs mobilières. Ce problème est particulièrement grave concernant la Caisse nationale d'épargne qui opère à travers les guichets postaux dans tout le pays. Les postes n'accordent qu'une importance mineure au service des déposants à la caisse, de sorte que cette forme d'épargne normalement appréciée des petits épargnants se trouve découragée. D'une manière générale, le réseau des branches des banques (y compris la CNCA) reste peu développé en dehors des grandes concentrations urbaines.

3.109 Le Maroc est doté d'une panoplie déjà très diversifiée d'institutions financières qui comprend quinze banques commerciales, cinq institutions spécialisées dans le financement à moyen et long terme, et deux institutions d'épargne, outre le Trésor public. Toutefois, ce système ne traite encore qu'une masse relativement faible de capitaux, et la réglementation en vigueur tend à compartimenter le marché et à garantir les marges des institutions qui y opèrent. Le développement d'un marché financier véritable, où l'aiguillon de la concurrence favoriserait à la fois la mobilisation de l'épargne et l'abaissement des coûts de sa transformation en crédit, sera sans doute une oeuvre de longue haleine au Maroc. Pour éviter que le système actuel ne reste à un niveau de fonctionnement si déprimé qu'il constitue un frein au développement, il faudrait vigoureusement poursuivre les interventions déjà annoncées, notamment: renforcer la taxation des placements immobiliers pour diminuer leur attrait par rapport à celui des placements financiers; rappeler à certaines institutions financières les obligations de leur mission; améliorer les circuits de mobilisation de l'épargne; et réviser la fiscalité appliquée aux valeurs mobilières. Ces interventions ne constitueront toutefois qu'un premier pas. Elles devront être suivies de réformes plus fondamentales introduites après études approfondies à mesure que l'économie progresse sur la voie du développement.

3.110 Quant à la politique du crédit, le problème des années à venir sera sans doute celui de sauvegarder son indépendance vis-à-vis du secteur public, dont l'importance est appelée à s'accroître et à rester à un niveau relativement élevé. Ce problème se pose à deux niveaux:

- celui de la répartition du crédit entre le Trésor et l'économie (c'est-à-dire le secteur des entreprises et individus); et
- celui de la répartition du crédit à l'économie entre les entreprises privées d'une part, et les entreprises publiques et semi-publiques, d'autre part.

Toutefois, si l'on prend en compte le fait que les besoins en financement du Trésor sont dictés, entre autres choses, par la nécessité de couvrir les transferts aux entreprises publiques et semi-publiques au titre de leur fonctionnement et de leurs programmes d'investissement, les montants de crédit disponibles pour les entreprises privées pourraient aisément devenir une part résiduelle appelée à diminuer. La répartition du crédit entre les entreprises publiques et privées dépendra dans une large mesure de la qualité des investissements réalisés et de la politique des prix qui leur sera appliquée. L'expérience de nombreux pays ayant atteint un niveau de développement comparable à celui du Maroc, indique que les organismes de crédit sont soumis à des pressions croissantes en vue d'assurer la couverture des besoins de financement des grandes entreprises publiques éprouvant des difficultés de trésorerie. Ces pressions deviennent irrésistibles lorsque le refus de crédit devrait entraîner un arrêt d'activité préjudiciable à l'emploi et à la bonne réputation du secteur public en général. Jusqu'à présent, ce risque a été évité par le Maroc et il conviendra de poursuivre la politique actuelle d'égalité en ce qui concerne la distribution de crédit aux entreprises, qu'elles soient publiques ou privées.

#### Les entreprises publiques et semi-publiques

3.111 L'analyse du secteur des entreprises publiques est fondée sur les résultats d'une étude sommaire ayant porté sur un échantillon intersectoriel d'une trentaine d'entreprises. Bien que cet échantillon soit restreint, l'étude a permis de faire ressortir un certain nombre de problèmes caractéristiques du secteur dans son ensemble. Les paragraphes qui suivent sont un bref récapitulatif de ces problèmes.

3.112 Le secteur des entreprises publiques et semi-publiques au Maroc comprend des entreprises contrôlées directement par l'Etat (la Samir, par exemple, pour le raffinage du pétrole) et des entreprises que l'Etat contrôle indirectement à travers des holdings (le BRPM, par exemple, pour le secteur des mines). Les holdings publics détiennent à leur tour des participations dans des filiales qui peuvent être soit des entreprises productives, soit des sociétés de holding financières (par exemple, la Soficom est le holding financier de l'OCE qui est l'office public ayant le monopole de la commercialisation à l'étranger des produits agricoles marocains). Les participations de l'Etat ou de ses holdings dans les entreprises vont de la totalité de leur capital social à des parts minoritaires. La structure juridique du secteur n'est pas le résultat d'une politique délibérée concernant les formes de l'intervention de l'Etat dans les activités économiques. Elle est la conséquence plutôt d'une volonté diffuse d'intervention à travers les divers organes de l'Etat et elle fait la part la plus large aux circonstances historiques; c'est ainsi que dans le secteur des textiles on trouve une entreprise contrôlée directement par l'Etat (la Cotef) aux côtés d'une autre (la Sicome) qui est contrôlée à travers l'ODI, le holding industriel de l'Etat. En bref, on peut distinguer trois niveaux dans la structure du secteur, qui sont par ordre ascendant: l'entreprise, le holding et l'Etat.

3.113 La présentation des problèmes du secteur des entreprises publiques et semi-publiques est rendue plus aisée si l'on distingue les trois niveaux qui viennent d'être indiqués. D'une manière générale, ces problèmes prennent leur forme la plus aiguë au niveau de responsabilité le plus bas, c'est-à-dire celui de l'entreprise; les plus importants sont les suivants:

- (1) Les résultats financiers d'exploitation des entreprises publiques sont parfois décevants. L'origine de ce phénomène est due à des causes multiples. Dans certains cas, la conception des projets a été inadaptée, mais ces exemples sont limités. Plus important semble être l'absence d'une analyse économique et financière rigoureuse des projets d'investissement. Bien souvent, les programmes d'investissement sont admis tel que présentés par les entreprises dès lors qu'ils n'émargent pas au budget de l'Etat; et pour les entreprises dont les programmes sont soumis à examen, l'analyse se limite fréquemment à l'impact physique des projets, et prend rarement en compte leur impact économique sur les autres secteurs de l'économie;
- (2) L'autonomie des entreprises est en général trop limitée en ce qui concerne leurs principaux paramètres de fonctionnement, bien que certaines entreprises disposent d'une indépendance presque totale;
- (3) Les entreprises entrent fréquemment "en conflit" avec le Gouvernement concernant l'ajustement de leurs prix de vente aux accroissements de leurs prix de revient lorsqu'elles opèrent dans les secteurs soumis au régime des prix fixés; et
- (4) L'incitation à la réduction des coûts est faible pour les entreprises soumises au régime des marges bénéficiaires fixées.

Il est toutefois indispensable de prendre deux facteurs en compte pour apprécier l'acuité des problèmes énumérés ci-dessus. Premièrement, de nombreuses entreprises sont de création récente et éprouvent de ce fait des difficultés normales de montée en cadence. Deuxièmement, le redressement financier en cours et le ralentissement économique qu'il entraîne n'est pas sans produire des difficultés temporaires (demande et crédit, par exemple) pour un certain nombre d'entreprises. Ces facteurs tendent à amplifier les désavantages des décisions d'investissement mal préparées.

3.114 Les sociétés de holding forment la structure d'encadrement du secteur des entreprises publiques et semi-publiques puisque ces sociétés sont chargées d'appliquer les directives générales de l'Etat, reçoivent ses transferts financiers et doivent s'assurer de la bonne exécution des programmes d'investissement des entreprises. Les principaux problèmes ayant affecté leurs activités sont les suivants:



- (1) Ces holdings ont multiplié les prises de participation et les créations de filiales, surtout au cours de la période 1973-77, sans s'assurer toujours du bien-fondé de ces interventions par rapport aux objectifs de la nation. Et fréquemment, l'Etat n'a pas suffisamment contrôlé l'activité de ces organismes, bien qu'ils reçoivent des transferts budgétaires;
- (2) La situation de monopole faite à certains holdings (commercialisation des produits agricoles à l'étranger, par exemple) n'a pas été assortie d'un contrôle suffisant sur l'efficacité de leurs activités, sur la qualité des services rendus et sur le bien-fondé des prix fixés pour ces services; et
- (3) La recherche minière (BRPM) a été financée par des transferts budgétaires, mais n'a pas été soumise à des critères d'efficacité précis.

Le rôle accru qui a été dévolu aux entreprises publiques et semi-publiques, surtout depuis la flambée du prix des phosphates en 1974-75 a donné lieu au Maroc à un débat au cours duquel certains ont fait valoir que cette expansion prenait peut-être une ampleur excessive, et risquait d'éloigner le pays de son objectif national de développement par l'initiative privée soumise à la loi du marché. Ce débat sur les rôles respectifs des secteurs public et privé paraît futile dans un pays où l'initiative privée nationale est restée défaillante chaque fois qu'il s'agissait d'entreprendre certains projets pourtant essentiels pour la croissance de l'économie. Le vrai problème est celui de la qualité (justification économique et sociale) des investissements assurés par le secteur public. A cet égard, les sociétés de holding ont une lourde responsabilité, en tant qu'organes de l'Etat, même si l'on tient compte des cas où la décision d'investir leur a été imposée.

3.115 Au niveau de l'Etat, l'insuffisance notoire des données qui seraient nécessaires pour mesurer les transferts entre le Trésor et les entreprises publiques est un premier problème. Il faut noter en outre que:

- (1) Le contrôle exercé sur les entreprises est pour l'essentiel d'ordre administratif. Il est très étroit concernant les affaires courantes. Par contre, la représentation de l'Etat aux Conseils d'administration est souvent inadéquate du point de vue des questions de politique générale des entreprises. Les administrateurs représentant l'Etat ont parfois une expérience insuffisante du domaine d'activité de l'entreprise, ou bien ils siègent dans de trop nombreuses entreprises pour pouvoir exercer un rôle efficace; il existe également des conseils qui n'ont qu'un rôle d'enregistrement de décisions prises ailleurs;
- (2) Les critères présidant à l'allocation des fonds budgétaires aux entreprises ne sont pas toujours clairs. Il semble que les besoins des entreprises sont satisfaits essentiellement dans l'ordre chronologique de leur manifestation, et que l'influence personnelle des responsables et le souci de maintien de l'emploi jouent un rôle important;

- (3) Un nombre limité seulement d'entreprises versent leurs dividendes au Trésor, ce qui explique dans une certaine mesure que le niveau de l'épargne budgétaire reste faible par rapport au montant des transferts budgétaires aux entreprises. Quoique cette situation soit le résultat d'un choix délibéré, il n'en est pas moins vrai que certains de ces transferts servent à la couverture de déficits d'exploitation insuffisamment justifiés;
- (4) Concernant les nombreuses entreprises qui sont soumises aux régimes des prix ou marges fixes, le résultat d'exploitations ne peut être apprécié qu'en prenant en compte la charge que constitue pour l'entreprise la fixation d'un prix de vente à un niveau artificiellement bas, et qui n'est pas forcément compensée par le versement de subventions de l'Etat; et
- (5) Enfin se pose le problème de la politique de participation économique de l'Etat. Cette politique s'explique largement par les raisons historiques ayant dicté le contrôle direct ou l'intervention à travers les holdings. Il est devenu indispensable de fixer les objectifs auxquels elle doit répondre et de préciser ses principaux éléments.

3.116 Les problèmes qui se posent au secteur des entreprises publiques et semi-publiques sont trop nombreux et trop complexes pour qu'ils soient susceptibles de recevoir des solutions satisfaisantes par le biais d'une réforme d'ensemble. Au cours de l'année 1978, deux mesures ont été prises, visant la mise en oeuvre d'un processus de réforme. A la suite de la réorganisation du Ministère des finances, une Direction des entreprises publiques a été établie, qui rassemble pour l'essentiel les services concernés par le contrôle financier, les participations financières et l'étude économique et financière des projets nouveaux. L'objectif visé par cette mesure est d'améliorer le suivi statistique et le contrôle comptable des entreprises. Dans le même temps, un nouveau ministre délégué, chargé des entreprises publiques, a été nommé, dont la première tâche sera de soumettre un rapport faisant le point de la situation des entreprises et présentant des propositions de réforme.

3.117 Concernant les activités de ce département nouveau, il paraît utile de souligner que l'étude de la situation des entreprises ne saurait se faire aux dépens d'une réflexion sur les grandes lignes de la politique de l'Etat à leur égard. Cette réflexion peut se faire en effet sans attendre les résultats d'une enquête exhaustive auprès des entreprises, et néanmoins déboucher sur des propositions de réforme importantes. Il conviendrait de fixer un calendrier relativement serré pour la préparation d'un rapport au Gouvernement et ensuite au Parlement. Les domaines sur lesquels ce rapport pourrait se pencher en priorité sont énumérés dans les trois paragraphes qui suivent.

3.118 Au niveau de l'Etat, le premier ordre de priorité devrait être accordé à la révision du système de fixation des prix et des marges bénéficiaires. On ne peut s'attendre à ce que les mêmes critères de fixation puissent s'appliquer à tous les secteurs d'activité économique, mais il est

possible d'arrêter des objectifs précis qui permettraient de réduire au minimum les conflits entre l'Etat et ses entreprises. Le contrôle que devrait exercer l'Etat sur les entreprises devrait constituer le second domaine de réflexion immédiate. L'amélioration des contrôles administratifs et financiers ne sera pas une réforme suffisante à cet égard. Il conviendra surtout de mettre en place des procédures, respectées de tous, qui assurent que les nouveaux investissements sont rentables sur le plan économique, et pour cela de prévoir le renforcement des capacités d'évaluation des projets chez les institutions financières et dans les ministères de tutelle. Un troisième domaine de réflexion concerne l'allocation des ressources budgétaires aux entreprises. Quel que soit le plafond imposé globalement aux transferts du Trésor aux entreprises, leur allocation parmi ces dernières devrait répondre à un ordre de priorité économique pour assurer leur pleine efficacité; à nouveau l'utilisation du calcul de rentabilité devrait devenir la règle qui préside à cette allocation.

3.119 Concernant les holdings, il paraît important de sauvegarder leur autonomie qui est l'expression (implicite jusqu'à maintenant) de la politique de décentralisation des interventions économiques de l'Etat, car cette politique a de nombreux avantages. Toutefois, le Gouvernement devrait améliorer et resserrer son contrôle au moment de l'allocation des ressources budgétaires, lorsque les holdings soumettent leurs comptes et transfèrent leurs surplus au Trésor, et quand leurs décisions d'investir sont approuvées par leurs conseils d'administration. Dans le même temps, il serait essentiel d'établir sans ambiguïté que le principe de l'autonomie de gestion a pour corollaire celui de la responsabilité pleine et entière des gestionnaires quant aux résultats économiques et financiers de leurs entreprises. Ce corollaire n'est pas en contradiction avec le fait que pour certaines opérations, l'Etat peut décider de consentir des concours gratuits importants; les gestionnaires des entreprises qui reçoivent ces concours restent pleinement responsables de leur bonne utilisation. Il serait finalement fondamental d'affirmer sans ambiguïté que le Trésor possède et doit exercer son droit de regard sur les comptes des entreprises soumises à l'obligation de reversement de leurs surplus à l'Etat, ceci pour permettre d'apprécier la part des résultats d'exploitation devant être réversée, en tenant compte des besoins d'auto-financement.

3.120 Au niveau de l'entreprise, les problèmes les plus sérieux ont pour origine les faiblesses notées aux échelons du holding et de l'Etat. Toutefois, en ce qui concerne les entreprises soumises au régime de la fixation par l'Etat de leurs prix ou de leurs marges, une action prioritaire devrait être de s'assurer que leur fonctionnement se fait aux moindres coûts. Les gestionnaires de ces entreprises devraient être assujettis à des critères stricts d'exploitation et rendus responsables de l'achèvement d'objectifs financiers et économiques agréés mutuellement entre l'entreprise et la tutelle. Cette observation ne remet pas en cause le bien fondé du contrôle de certains prix; elle signifie simplement que les entreprises doivent être astreintes à l'obligation de minimiser le coût d'achèvement des objectifs qui leur sont fixés.

### Collectivités et finances locales

3.121 Comme on le verra au dernier chapitre de ce rapport, le rôle des collectivités locales est appelé à prendre une plus grande importance dans le cadre de la politique de développement régional adoptée depuis quelques années. C'est ainsi qu'en 1979 et en 1980, les transferts financiers de l'Etat (subventions de fonctionnement et d'investissement) versés aux collectivités locales ont connu une forte augmentation, alors que les dépenses totales de l'Etat connaissaient un ralentissement marqué. Les problèmes des collectivités doivent être replacés dans le cadre des objectifs assignés au développement régional. Le Maroc est un pays très divers selon les régions, et parfois même les localités, sur lequel a été imposé une structure uniforme de municipalités, communes rurales et centre autonomes. Les différences régionales d'organisation sociale influencent fortement en réalité la structure politico-administrative moderne. Cette diversité devrait constituer le point de départ de toute analyse des collectivités locales au Maroc.

3.122 Le renforcement du rôle de l'Etat à l'échelon régional (normalement la province) est une condition première du bon fonctionnement des collectivités locales. Ce renforcement devrait être recherché à travers la régionalisation des dépenses de l'Etat et l'extension des services extérieurs des divers ministères lorsque celle-ci devient justifiée par le volume des services rendus localement. Au cours de l'année 1979 un important effort de déconcentration des crédits budgétaires au profit des collectivités locales a été décidé, puisqu'environ 1 milliard de dirhams doit être mis à la disposition des gouverneurs des préfectures et provinces, qui agiront en tant que représentants du pouvoir central et de chaque ministère. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un transfert d'attribution, mais d'une simple délégation de crédits d'équipement, l'importance de cette décision ne doit pas être sous-estimée puisqu'elle renforce le pouvoir de coordination des gouverneurs et impose à certains ministères, jusqu'ici fortement centralisés, de renforcer les effectifs de leurs services extérieurs. Le renforcement des services extérieurs des ministères entraînera cependant des coûts supplémentaires qui devraient être compensés par l'amélioration de productivité à attendre du rapprochement administration-administrés. Certains services couvrent des aires géographiques tellement vastes à l'heure actuelle que leur qualité et l'accès à ces services laissent énormément à désirer. L'extension et une meilleure répartition, même progressive, des services extérieurs des ministères entraîneront des mouvements de personnels vers des postes éloignés du centre et peu attrayants; on ne saurait négliger la difficulté de cette opération.

3.123 L'élargissement de la capacité d'absorption des collectivités locales, c'est-à-dire de leur capacité de dépense tout en respectant le critère de l'efficacité, est un impératif. Ce problème est probablement plus important que celui de l'accroissement des recettes locales, car au Maroc comme dans de nombreux pays en voie de développement il s'avère que

le manque de personnel qualifié des collectivités locales limite leur capacité d'identification des projets d'investissement, de sorte qu'elles éprouvent certaines difficultés à utiliser les transferts budgétaires de l'Etat. Afin de renforcer les moyens humains dont disposent les collectivités locales, une action intégrée de formation des gestionnaires locaux est progressivement mise en place, un statut de la fonction publique communale a été instauré en 1977, et le nombre d'emplois locaux a été augmenté de 20% en 1978-79 par rapport à 1977.

3.124 L'amélioration de la capacité d'absorption des collectivités locales ne pourra cependant être que progressive. A court terme, la formule de détachement des agents de l'Etat auprès des communes permettra certes de renforcer les moyens des collectivités locales les plus démunies, mais ce renforcement trouve rapidement ses limites dans les disponibilités restreintes en personnels expérimentés et la taille nécessairement large de certaines interventions. Pour les dépenses locales d'investissement, il semble que le principe d'un fonds central de financement devrait être retenu. Ce fonds servirait de conduit aux transferts de ressources allouées aux collectivités pour leur développement, et surtout veillerait à ce que ces transferts soient assortis d'aides techniques bien adaptées aux conditions particulières des diverses collectivités, de manière à ce que l'efficacité de l'utilisation de ces transferts soit assurée dans les faits. A cet égard, il serait important de noter que les responsables de ce fonds devraient partager la pleine responsabilité de la bonne utilisation des transferts avec les collectivités locales, surtout si ces transferts sont affectés à des fins bien précisées telles que de ponctuels projets de développement. Ceci mène à soulever un problème qui a récemment caractérisé les relations financières entre l'Etat et les collectivités dans plusieurs pays, et qui pourrait bien se poser à l'avenir au Maroc.

3.125 On a pu observer, en effet, que dans de nombreux pays le système des transferts gratuits affectés à des projets précis présentés par les collectivités locales a eu un effet pervers sur la répartition de ces transferts, en ce sens que les collectivités les plus riches et les mieux équipées pour satisfaire les critères imposés par le mécanisme de transfert se sont taillées une part excessive des montants disponibles. Cette tendance a conduit à donner davantage d'importance au système du partage de recettes, selon lequel les collectivités locales reçoivent des parts fixées des ressources disponibles, indépendamment de leur capacité d'absorption. Ce système ne permet pas d'éviter un certain gaspillage de ressources par les collectivités moins bien équipées, mais il a l'avantage d'inciter fortement ces dernières à améliorer leur capacité d'absorption étant donné qu'elles sont assurées d'un montant prévisible de ressources. Comme on l'a déjà noté, les collectivités locales marocaines présentent des différences de développement très marquées. La grande majorité sont pauvres en ressources, et les ressources disponibles se sont orientées jusqu'à maintenant principalement vers les collectivités avancées des régions les plus développées du pays, en dépit de l'effort entrepris par le Gouvernement depuis 1973 pour atteindre un meilleur équilibre. Si le système des transferts affectés était préféré à celui du partage de recettes pour des raisons d'efficacité dans l'utilisation des ressources mises à la disposition des collectivités locales, il serait important de combattre l'effet pervers noté en début de paragraphe par la mise en place d'aides techniques au profit principalement des collectivités les plus faibles.

3.126 Les collectivités locales ont à faire face également à une série de problèmes qui ont trait à leur capacité propre de mobilisation de recettes et à la mise à leur disposition des transferts de l'Etat. Les recettes propres des collectivités locales sont insuffisantes dans la plupart des cas pour couvrir leurs dépenses de fonctionnement qui sont dans une très large mesure obligatoires (état-civil, par exemple). Les transferts du Trésor sont donc utilisés pour assurer le financement de leurs déficits de fonctionnement; les montants requis sont passés de 100 à 200 millions de dirhams entre 1973 et 1977 (estimations budgétaires). L'insuffisance des recettes propres des collectivités locales par rapport à leurs dépenses obligatoires peut être observée dans de nombreux pays en voie de développement; dans ces pays comme au Maroc ce sont les petites municipalités urbaines et les communes rurales qui se trouvent dans les situations les plus précaires et les plus difficiles. La réforme des collectivités locales introduite en 1976 a prévu d'accroître les recettes propres des collectivités locales, le but étant de renforcer le mouvement de décentralisation visée par la réforme par l'instauration d'une certaine autonomie financière au niveau local. Bien que cette orientation soit éminemment souhaitable, il convient de ne pas sous-estimer la difficulté qu'il y aura à accroître les recettes locales propres. Même dans les pays d'origine fédérale, la tendance récente est vers l'accroissement du pouvoir fiscal du gouvernement central aux dépens des états fédérés et de leurs collectivités, et vers une situation financière déficitaire pour ces derniers si l'on omet les transferts en provenance du centre parmi leurs recettes.

3.127 L'autonomie financière des collectivités locales à travers un système de partage automatique du produit des grands impôts nationaux représente une voie plus réaliste que celle de l'indépendance financière par l'accroissement des recettes locales propres. En effet, au Maroc aujourd'hui, c'est la nature discrétionnaire des transferts de l'Etat qui crée des situations difficiles pour les collectivités. Il est intéressant de rappeler que jusque vers le milieu des années soixante les collectivités locales marocaines recevaient en fait une part fixe du produit de la taxe sur le chiffre d'affaires. Cet impôt qui était à l'origine local, a été repris par le Gouvernement central, et vers la fin des années soixante les versements aux collectivités locales cessèrent d'être automatiques, plaçant ces dernières dans une situation de dépendance et d'incertitude accrues quant à leurs ressources. Le retour au système de partage automatique des recettes nationales devrait permettre d'assurer un degré d'autonomie financière suffisant pour les collectivités locales.

3.128 Il est important de souligner en outre que le principe de l'accroissement du pouvoir fiscal propre des collectivités locales va à l'encontre d'un développement régional équilibré. En effet, ce système favorise les collectivités les plus riches et les plus développées qui disposent d'une assiette fiscale importante. La vaste majorité des collectivités locales ne disposant pas d'une base imposable suffisante sont condamnées par ce système à une pénurie de ressources pour le financement de leur développement, et donc à prendre un retard croissant par rapport aux collectivités riches. Cette observation met en évidence la

nécessité de prévoir un mécanisme de redistribution des ressources parmi les collectivités, ce qui est plus facile à effectuer dans le cas du système de partage automatique des recettes. La redistribution doit se fonder non seulement sur le critère de population présente dans les collectivités locales, mais en outre sur des indicateurs de développement économique et social comme cela se fait dans certains pays. Le but principal du partage automatique des recettes serait de permettre aux collectivités locales de couvrir leurs frais de fonctionnement, y compris le service de leurs dettes, alors que le fonds de développement central auquel il a été fait allusion plus haut aurait la responsabilité du financement de leur développement.

3.129 La discussion qui précède ne saurait être interprétée comme signifiant qu'il n'existe aucune possibilité d'accroître les recettes propres des collectivités locales marocaines. Au contraire, cette possibilité existe, notamment en améliorant le rendement des impôts et droits locaux existants. Tout d'abord, les collectivités locales devraient faire un effort accru dans les domaines de la fiscalité immobilière dont elles ont le contrôle; il s'agit de la taxe d'édilité assise sur le revenu locatif comme la taxe urbaine gérée par l'Etat. Les valeurs locatives sont maintenant revues tous les deux ans, et cette assiette devrait ainsi suivre de plus près les accroissements de valeur commerciale dus à l'inflation. Bien que cette réévaluation soit une opération complexe, elle est justifiée car la fiscalité immobilière est appelée, comme dans de nombreux autres pays, à devenir la source principale de recettes locales. Le prélèvement sur les plus-values immobilières entraînées par l'exécution des programmes d'infrastructure locale, et dont les bénéficiaires sont faciles à identifier, constitue une seconde source à exploiter plus intensivement. Les services publics locaux, dont les tarifs sont souvent trop bas et ne sont généralement ajustés qu'avec un décalage par rapport à l'inflation des coûts, sont une troisième source importante. Il convient toutefois de ne pas sous-estimer la difficulté d'une intensification de ces trois sources de recettes. Les administrations locales suffisent à peine maintenant à la tâche de collecte qui leur incombe; on ne peut s'attendre à des progrès rapides de leur part.

## E. LA POLITIQUE DES PRIX

### Le rôle des prix dans l'économie marocaine

3.130 Cette section décrit dans ses grandes lignes le système de prix en vigueur au Maroc, et s'efforce d'expliquer comment la réglementation des prix permet d'atteindre les objectifs économiques et sociaux de la nation. Cette étude est surtout de nature qualitative, car il existe peu de données empiriques permettant d'analyser quantitativement le rôle des prix dans l'économie marocaine.

3.131 Pour mieux comprendre le rôle assigné à la politique des prix dans le système de gestion économique du Maroc, il est indispensable de se référer aux antécédents historiques. L'économie de libre entreprise du pays remonte aux traditions séculaires d'artisanat et de

commerce qui restent fortes aujourd'hui et expliquent que les affaires ont encore tendance à s'organiser, même dans le secteur public, autour de certaines grandes familles. Les pratiques françaises de gestion centralisée et réglementée de l'économie, notamment à travers le contrôle des prix, sont venues se greffer sur ces traditions. Depuis l'Indépendance, le nationalisme marocain s'est exprimé non seulement à travers les programmes de récupération des terres et de marocanisation des affaires détenues par les étrangers, mais aussi par les interventions profondes de l'Etat dans l'appropriation et la gestion des ressources nationales. Cet interventionisme ne procède pas de l'idéologie marxiste. Il reflète simplement le désir d'accélérer la marche de l'économie vers les objectifs nationaux concernant la croissance et la répartition du revenu. Il traduit une préférence marquée pour les moyens directs, et une certaine méfiance envers les mécanismes "classiques" (au sens d'Adam Smith) du fonctionnement de l'économie qui ne sont pas entièrement acceptés. Le système actuel peut se caractériser comme un système temporaire d'économie mixte qui est destiné à évoluer progressivement vers la libre entreprise à long terme, lorsque celle-ci aura acquis des capacités suffisantes lui permettant de prendre en charge l'achèvement des objectifs nationaux. Au cours de la période transitoire, l'industrialisation et la diversification de la base économique du pays constituent un objectif subsidiaire important des interventions de l'Etat.

3.132 Le Maroc maintient en principe un système de prix libres au sein duquel la concurrence force les prix du marché intérieur à s'aligner sur les coûts économiques. Mais dans la pratique, le système est mixte comme le mode de gestion économique, et il combine les interventions profondes de l'Etat au libre jeu des forces du marché. L'Etat intervient sur le marché des produits et services par le biais du contrôle des prix et des subventions, en faveur de produits et services qui sont essentiels pour la satisfaction des besoins de la population ou qui ont une importance stratégique pour le développement de l'économie. De même, l'Etat intervient sur le marché des facteurs de production. Le prix du capital est abaissé par les encouragements à l'investissement et lors de nombreuses interventions d'investissement directes de l'Etat; et il est modulé, et en général abaissé, par la réglementation des taux d'intérêt. Le taux de change est relié de manière stricte à la valeur moyenne d'un panier de devises, et pour contrôler la balance des paiements en période de pressions inflationnistes, l'Etat intervient par le contrôle des changes, les restrictions tarifaires et contingentaires à l'importation, et quelques subventions aux prix à l'exportation. Seul le marché du travail est en pratique relativement libre, quoiqu'il existe des lois sociales prévoyant la fixation des salaires minima et d'avantages divers, ainsi que les formes de la représentation des travailleurs dans leurs négociations avec les employeurs.

3.133 Une estimation récente des prix de référence à utiliser au Maroc pour l'analyse économique des projets de développement permet de mesurer l'ampleur des distorsions qui affectent le système de prix marocains. Ces distorsions ne sont pas à mettre entièrement à la charge



de la politique des prix entendue au sens strict, puisqu'elles reflètent aussi, en particulier, l'impact de la protection et des imperfections du marché. Il paraît néanmoins utile de citer ici les ratios comptables des produits et des facteurs principaux pour illustrer l'ampleur des écarts qui séparent les prix du marché intérieur au Maroc des prix à la frontière (ou de référence). Ces ratios sont obtenus en faisant le rapport entre les prix de référence et les prix du marché intérieur; à titre d'illustration, on peut citer les ratios suivants <sup>1/</sup>:

A. Intrants Principaux

Taux de conversion standard pour les biens échangés par le commerce international	0,59
Taux de conversion standard pour les biens non échangés	0,51
Transport général	0,54
Commerce de gros et de détail	0,42
Construction	0,51
Electricité et eau	0,68
Essence	0,29
Kérosène	0,77
Mazout	1,10
Machines	0,65
Machines importées/Code des investissements	0,83

B. Biens Intermédiaires

Intervalle (0,56; 0,76)

Fer et acier	0,69
Ciment	0,66
Produits chimiques	0,64
Matériel électrique	0,62

C. Produits Industriels Locaux

Intervalle (0,41; 1,17)

Fils et tissus de coton	0,60
Voitures	0,55
Machines agricoles	0,51
Engrais phosphatés	1,17

D. Matières Premières et Produits

Alimentaires

Intervalle (0,56; 0,86)

Coton et laine	0,72
Céréales	0,84
Pain	0,56
Biens alimentaires urbains	0,76
Biens alimentaires ruraux	0,80

---

<sup>1/</sup> Les prix de référence utilisés sont les prix d'efficacité traditionnels. Ces données sont extraites d'une étude (non publiée) de la Banque mondiale sur les prix de référence au Maroc en 1979.

<u>E. Biens de consommation divers</u>	Intervalle (0,21; 0,76)
Tissus et textiles divers	0,72
Vêtements	0,58
Biens de consommation urbains	0,66
Biens de consommation ruraux	0,71

3.134 Le comportement des entreprises privées au Maroc s'adapte nécessairement au système de prix intérieurs, quoique dans certains cas ces entreprises puissent tirer avantage des imperfections du marché ou encore influencer la réglementation des prix et la protection en leur faveur. Sous cette réserve (qui est importante au Maroc), on peut dire que la répartition des investissements et l'efficacité du fonctionnement dans le secteur privé répondent au critère de la profitabilité financière aux prix du marché intérieur. En d'autres termes, cette répartition et cette efficacité s'approchent de l'optimum économique dans la mesure voulue par le système de prix, tel qu'il est réglementé (influencé) par l'Etat. Concernant les entreprises publiques et semi-publiques, leur comportement est en principe soumis aux règles applicables au secteur privé. Mais en pratique, il semble que certaines d'entre elles ont un accès privilégié au financement de l'Etat à des conditions de faveur pour leur permettre de surmonter les difficultés résultant d'investissements à l'origine inadaptés aux prix du marché intérieur. Vu les limites de l'information disponible sur ces entreprises, il est impossible de préciser l'ampleur de ce phénomène (voir les sections correspondantes des chapitres II et III).

#### Le système des prix

3.135 Aux termes de la loi de 1971 qui sert de base juridique à la réglementation des prix, l'Etat a institué trois listes (A, B et C) de prix selon leur importance sociale ou leur point de formation. La liste A contient les prix des biens et services indispensables à la consommation ou à la croissance économique de la nation. Ces prix sont fixés, après avis d'une commission des prix, par le Premier ministre ou par les ministres compétents ayant délégation de pouvoir à cet effet, et après visa du Premier ministre. Les listes B et C relèvent de la compétence des autorités locales, gouverneurs et caïds respectivement, et contiennent des biens et services moins importants. Une commission centrale des prix et des comités locaux donnent aussi leurs avis sur la fixation des prix relevant des listes B et C. Le contrôle des prix s'applique, en principe, à tous les stades de la production et de la commercialisation. Il s'exerce sous la forme du prix fixé comme c'est le cas pour la plupart des produits essentiels, ou sous celle de la marge bénéficiaire fixée en valeur absolue ou relative, ou encore sous celle d'un taux de marque. Les raisons qui sont à l'origine du contrôle des prix paraissent être les suivantes:

- (a) Assurer la satisfaction des besoins de la population en produits essentiels (le pain, le sucre, les produits laitiers et les huiles comestibles, par exemple);

- (b) Contrôler les marges bénéficiaires réalisées sur les produits bénéficiant de la protection, ou d'importance stratégique;
- (c) Encourager la production de certains biens (prix de soutien agricoles) et l'utilisation d'intrants (engrais);
- (d) Combattre l'inflation et le stockage spéculatif;
- (e) Contrôler les monopoles et quasi-monopoles pour éviter les abus; et
- (f) Contrôler les entreprises produisant des produits subventionnés ou des produits stratégiques.

3.136 En dépit de cet arsenal juridique formidable, le système des prix reste, à quelques exceptions près, souple et sensible à l'évolution des coûts. Au niveau global, le contrôle des prix n'a pas empêché l'évolution des prix de suivre celle des coûts depuis 1973, quoique les subventions des prix à la consommation et le blocage des prix énergétiques aient permis de différer son impact de quelque mois. Au niveau des prix individuels, et hormis les prix alimentaires essentiels et énergétiques qui viennent d'être cités, les producteurs et commerçants obtiennent à leur demande l'ajustement des prix ou des marges fixés lorsqu'ils apportent la preuve que leurs marges bénéficiaires sont anormalement comprimées par la hausse des coûts. Par suite, et quoique les renseignements disponibles soient limités, il semble que la relation entre coûts et prix ne soit pas excessivement gênée par le contrôle des prix. Il n'est pas exclu, toutefois, que les lenteurs administratives qui président à la révision des prix ou des marges fixés en valeur absolue (environ 120 produits) ne constituent un facteur déprimant pour l'épargne des entreprises; de nombreuses plaintes en ce sens sont reçues par les administrations centrales et locales.

3.137 La loi de 1971 a introduit le principe de l'administration centralisée des prix au Maroc. La création en 1972 de la Direction des prix qui sert de secrétariat permanent à la Commission centrale des prix a fourni un cadre de coordination à la politique des prix dans les divers secteurs de l'économie et aux différents niveaux de l'administration. Ce cadre reste faible, toutefois, car la Direction ne dispose que d'un personnel très restreint par rapport à l'ampleur de la mission qui lui est assignée. Ses fonctions de rassemblement de statistiques et de réflexion sur la politique des prix, ses objectifs et les moyens de les atteindre au mieux, ont été particulièrement négligées.

3.138 L'administration des prix s'est efforcée de faire admettre le principe selon lequel les prix réglementés doivent tenir compte des coûts réels aussi longtemps que cela est possible socialement. C'est ainsi que les tarifs de certains services publics nationaux (électricité, eau potable, transport ferroviaire), les prix des produits énergétiques

(charbon et produits pétroliers) et de certains produits industriels et agricoles stratégiques (ciment, engrais, céréales et sucre) ont été relevés pour prendre en compte la hausse des coûts de production ou d'importation, ainsi que pour encourager l'expansion de la production (notamment céréales, sucre, ciment). Dans certains cas, toutefois, ces relèvements ont été effectués après des délais prolongés, ce qui a entraîné une pression temporaire supplémentaire sur la trésorerie déjà tendue, et la capacité d'auto-financement déjà faible, des entreprises concernées. De même, le niveau général des taux d'intérêt a été élevé par la réforme introduite en 1974, mais cette élévation s'est révélée insuffisante et des relèvements supplémentaires ont été effectués en 1978. Ce bref aperçu de l'histoire récente de la mise en application du principe de la vérité des prix par rapport aux coûts au Maroc illustre une leçon générale applicable à tous les systèmes d'administration centralisée des prix en période d'inflation rapide des prix: leur capacité d'adaptation à la hausse accélérée des coûts est constamment mise à l'épreuve par les complications administratives et les obstacles d'ordre social. Cette leçon suggère que l'administration des prix devrait s'orienter, autant que possible, vers l'utilisation de formules automatiques d'ajustement des prix aux coûts, telles que la marge bénéficiaire fixée en valeur relative ou le coefficient de rendement par rapport au capital employé.

3.139 Il faut souligner encore que ces formules automatiques de fixation des prix ont tendance à figer l'efficacité ou même à la décourager. En effet, les entreprises soumises à ce régime cherchent naturellement à gonfler la base de calcul du prix (le coût de fonctionnement, ou le capital employé) de manière à s'assurer une marge bénéficiaire aussi large et confortable que possible. Bien souvent, l'administration des prix éprouve des difficultés considérables de contrôle effectif des déclarations des entreprises concernant la base de calcul. Il en résulte une tendance insidieuse au gaspillage des facteurs capital et travail, et au paiement de prix trop élevés pour les intrants, sans contrepois effectif chaque fois que les conditions du marché (c'est-à-dire l'absence ou l'insuffisance de concurrence) le permettent. Sur les marchés monopolisés, tels que l'électricité, l'eau ou les produits pétroliers au Maroc, cette situation est inévitable et en fait relativement bien maîtrisée par l'administration. Sur les marchés non monopolisés, les interventions de l'Etat réduisant le jeu de la concurrence (par exemple les céréales et de nombreux produits industriels protégés) créent des conditions favorables à l'émergence d'une telle situation. Les observations qui précèdent suggèrent que dans le cas des formules automatiques de contrôle des prix, l'administration doit être à même d'exercer un contrôle détaillé des bases de calcul de ces prix, et doit faire constamment pression sur les entreprises pour les amener à réduire leurs coûts d'investissement et de fonctionnement. Sur les marchés non monopolisés libres, la concurrence exerce cette pression de manière constante et effective, et ceci suggère que le maintien ou l'établissement de conditions concurrentielles sur les divers marchés devrait devenir une préoccupation majeure, permanente du Gouvernement. Cette préoccupation est d'autant plus indispensable que l'économie marocaine doit s'orienter davantage que par le passé vers l'exportation si elle veut se placer sur un profil de croissance suffisamment rapide et équilibré. Le succès de cette réorientation de l'économie dépendra, comme on l'a vu dans la section consacrée à l'exportation, de la compétitivité des coûts unitaires réels de production au Maroc, y compris la production tournée principalement vers le marché intérieur.

## Les principaux marchés de produits

3.140 Produits industriels. La principale question qui se pose en matière de politique des prix industriels est celle de savoir dans quelle mesure les prix du marché sont en rapport avec les prix de référence (ou d'efficacité) du secteur. L'estimation des prix de référence faite pour le Maroc permet de voir que des déviations importantes existent; les prix des produits industriels exportés sont en général proches de leur niveau d'efficacité, alors que les prix des produits vendus principalement sur le marché intérieur dévient fortement par rapport à ce niveau, les déviations s'accroissant à mesure que l'on passe à un stade plus avancé de la transformation des produits, sauf pour les biens d'équipement qui sont encore peu protégés. Les déviations proviennent surtout de la protection et de sa modulation, alors que les encouragements à l'exportation sont faibles. L'effet de la réglementation des prix proprement dite ne peut être distingué de l'impact de la protection et des subventions. L'estimation des prix de référence ne fournit que peu d'indications sur les activités du secteur public dans l'industrie et leur efficacité par rapport à celles du secteur privé. L'étude du système d'incitations industrielles que vient de lancer le Gouvernement devrait permettre de faire avancer l'analyse de ces questions et la formulation des prescriptions que l'on peut en tirer.

3.141 Les prix agricoles. C'est dans le secteur agricole que se manifestent le plus visiblement les difficultés de la politique des prix au Maroc. Le Gouvernement intervient sur le marché des produits alimentaires essentiels (farine, sucre, huile et produits laitiers) où l'intérêt des producteurs s'oppose à celui des consommateurs. Un système complexe de prix fixés et de soutien à la production (visant à encourager son expansion) et de subventions aux prix à la consommation (visant à protéger le pouvoir d'achat des consommateurs) a été mis en place pour ces produits. Et des subventions sont versées aux producteurs agricoles pour les encourager à utiliser les intrants agricoles modernes (voir les paragraphes 4.38 à 4.42). Ce système entraîne des dépenses budgétaires élevées qui font constamment pression sur la capacité d'épargne de l'Etat, mais les bénéfices nets qu'il procure à la nation n'ont pas encore été évalués, sauf dans quelques cas particuliers examinés plus loin dans ce rapport. Une telle évaluation paraît urgente.

3.142 Les prix des produits énergétiques sont réglementés étroitement au titre de la liste A de la loi de 1971. La tendance depuis la hausse des prix du pétrole en 1973-74 a été d'ajuster ces prix en fonction des coûts de ces produits (qui sont pour la plupart importés), mais toujours avec un certain retard en raison des oppositions sociales. La tarification des produits pétroliers est modulée de telle sorte que l'essence subventionne les autres carburants utilisés principalement à des fins productives, à travers un système de compensation.

3.143 Les transports intérieurs sont soumis au régime de la tarification par le ministère de tutelle. En outre, concernant les transports routiers, la gestion du secteur est très centralisée à travers l'Office national des transports, et les transports ferroviaires sont gérés par un monopole public, l'Office national des chemins de fer. Les tarifs fixés sont bas, surtout dans le cas des transports ferroviaires, mais la gestion centralisée du secteur permet d'atteindre des niveaux d'efficacité et une coordination rail-route qui paraissent satisfaisants (voir la section E du chapitre IV).

### Les marchés de facteurs

3.144 Parmi les facteurs de production principaux, la terre et le travail ont des prix qui d'une manière générale paraissent déterminés par les forces du marché. En ce qui concerne la terre, le fonctionnement du marché est cependant gêné par des taxes et des frais de transactions très élevés, et par l'importance considérable des terrains agricoles et urbains sur lesquels le droit de propriété est mal défini et protégé. Un abaissement des impôts sur les transactions immobilières, une amélioration des procédures de transaction et un effort de précision du droit de propriété conduiraient sans doute à un usage plus efficace des terres disponibles. En outre, les impôts fonciers et le recouvrement des dépenses engagées par l'Etat pour l'aménagement des terres agricoles (irrigation notamment) et des terrains urbains (voierie, etc...) sont encore très insuffisants. Il en résulte une utilisation peu intensive par les ayants droits des terres et terrains aménagés, et une appropriation par ceux-ci de rentes de situation très élevées (surtout en période d'inflation accélérée), ce qui contribue puissamment à l'accroissement de l'inégalité dans la répartition de la richesse. Le Gouvernement a entamé un processus de réforme des impôts sur les immeubles agricoles et urbains qui mériterait d'être fortement accéléré. Il devient de plus en plus urgent pour la puissance publique (Etat, offices publics et collectivités locales) de pratiquer une politique plus active de recouvrement des dépenses engagées par elle pour l'aménagement des terres agricoles et des terrains urbains.

3.145 On trouvera dans la section F du Chapitre V une analyse de l'emploi au Maroc. Le marché du travail paraît fonctionner librement et de manière intégrée à l'échelon national (et même international à travers l'émigration). Répondant à la loi de l'offre et de la demande, les rémunérations du travail non qualifié correspondent aux niveaux de productivité marginale les plus bas, alors que des tensions à la hausse caractérisent les rémunérations du travail qualifié. Ces forces opèrent dans le sens d'un meilleur emploi du facteur travail, encourageant l'utilisation de la catégorie abondante par rapport à celle des catégories les plus rares (les travailleurs qualifiés) et par rapport au capital qui est relativement rare également. Les principales imperfections concernent la mise en regard des offres et des demandes de travail et la faiblesse de l'effort de formation. L'Etat devrait porter ses efforts sur ces deux points, au lieu de centrer son attention surtout sur l'exécution des lois sociales existantes qui sont largement ineffectives (le salaire minimum légal) ou ne concernent qu'un groupe restreint de travailleurs (les conventions collectives et les avantages sociaux légaux). Il paraît notamment urgent d'améliorer le fonctionnement des bourses du travail en zones urbaines, et de faciliter la recherche d'emploi dans les exploitations agricoles déficitaires en main-d'oeuvre par les travailleurs ruraux sans terre. L'effort de formation de la main-d'oeuvre qui est une priorité du Gouvernement, mérite d'être encore renforcé, et puisque la formation procure, semble-t-il, des bénéfices très importants aux travailleurs qui la reçoivent et à leurs employeurs, il paraîtrait utile de généraliser le principe du recouvrement de son coût auprès des bénéficiaires (lorsqu'elle est assurée par l'Etat).

3.146 Le fonctionnement du marché du capital, et certains des problèmes qui s'y posent, ont été traités dans la section précédente consacrée à la mobilisation des ressources internes. Il en ressort que le marché du capital au Maroc est déjà très riche en institutions, mais aussi très fortement réglementé. Il convient maintenant de poser le problème général de l'abaissement du prix relatif du capital, et de sa différenciation selon l'objet servi. Cet abaissement et cette différenciation sont obtenus à travers un système complexe de règlements (fixations des taux d'intérêt et compartimentage poussé du marché entre les diverses institutions financières) et de subventions (bonifications de taux d'intérêt, détaxes et primes directes en faveur des biens d'équipement importés, et participations financières de l'Etat à des conditions de faveur). Ce système vise à accroître l'investissement (et par suite accélérer la croissance), et à diriger le capital vers des emplois privilégiés par l'Etat au nom de la nation. La question qui se pose est celle de savoir si ces objectifs sont bien atteints grâce à ce système. De nombreuses parties de ce rapport s'adressent à cette question. On peut faire ici les remarques principales suivantes:

- (a) Malgré les subventions, l'abaissement des taux d'intérêt en faveur de l'investissement a pour corollaire la réduction des taux d'intérêt créditeurs ce qui tend à décourager les placements financiers et à provoquer le mouvement des épargnes financières vers l'immobilier, et le stockage;
- (b) L'abaissement du prix relatif du capital concernant surtout les biens d'équipement importés tend à encourager la sous-utilisation de ces biens (tendance renforcée par la protection) et l'adoption de technologies importées sans effort d'adaptation, et à décourager l'utilisation de la main-d'oeuvre sans qualification malgré son abondance et son bas prix au Maroc;
- (c) L'abaissement du prix relatif du capital entraîne un surplus de demande aux prix du marché intérieur, et les institutions financières doivent organiser le rationnement des prêts. Les critères utilisés pour faire face à cette obligation ne sont pas révélés dans la plupart des cas, mais il semble qu'ils favorisent les agents en place par rapport aux innovateurs nouveaux venus, et les mieux nantis (logement, par exemple). Conscient de cette situation, le Gouvernement a mis en place des programmes spéciaux de crédit en faveur des petites et moyennes entreprises de l'agriculture, de l'industrie, et des services de soutien à ces secteurs, et en faveur du logement social; et
- (d) La différenciation du prix du capital selon l'objet servi est sans doute efficace, mais il faut reconnaître les limites imposées à cette efficacité par la facilité de mouvement du capital, et par l'attraction des rendements réels offerts notamment par la spéculation sur les stocks et les immeubles.

Les remarques qui précèdent tendent à montrer que le système actuel de réglementation du marché financier et de subventions du prix du capital sert assez mal les objectifs du Maroc sur les plans de l'efficacité et de l'équité. Le Maroc aurait sans doute intérêt à poursuivre l'orientation, déjà marquée par la réforme des taux d'intérêt entamée en 1974, vers un relèvement du prix relatif du capital, et à introduire plus de souplesse et de concurrence dans le système.

3.147 Le marché des devises est très étroitement contrôlé. L'effort de libéralisation entamé en 1967 a dû être temporairement suspendu, à cause des difficultés aiguës de balance des paiements extérieurs depuis 1977-78. Le taux de change officiel est indexé sur un panier de devises, et les pressions sur les réserves sont contrôlées par des variations des taxes et des contingents à l'importation, assorties de restrictions budgétaires et de crédit. En particulier, et principalement pour des raisons budgétaires, la taxe spéciale à l'importation a été fortement accrue. On a vu dans la section consacrée à l'exportation que de ce point de vue la politique récente du taux de change n'a pu qu'affaiblir la capacité exportatrice du Maroc. Il paraît utile de reprendre cette question d'un point de vue général. L'insuffisance des données empiriques disponibles oblige à placer cette discussion sur le plan qualitatif.

3.148 Les arguments qui sont avancés en faveur du maintien de la politique actuelle du taux de change sont au nombre de trois. Premièrement, l'effet ultime d'une dévaluation est d'abaisser le prix réel du travail (les rémunérations nominales augmentant moins en valeur moyenne relative que la variation du taux de change) et d'accroître ainsi la compétitivité de l'économie tant à l'exportation qu'à l'importation. Or au Maroc, le marché du travail est tel qu'une chute du prix réel du travail peut se produire même si le taux de change reste fixe. Faire varier ce dernier ne serait donc pas essentiel. Deuxièmement, seule une partie mineure des biens échangés (15% environ) seraient à court terme sensibles aux variations de prix induites par une variation du taux de change; il s'agit pour l'essentiel des produits manufacturés à l'exportation et des biens de consommation à l'importation. Par suite, l'effet d'une dévaluation sur les échanges avec l'extérieur serait mineur. Finalement, et de nouveau à court terme, l'impact budgétaire d'une dévaluation serait négatif ou au mieux nul, alors que l'augmentation des droits et taxes à l'importation procure des suppléments de recettes considérables et immédiats.

3.149 Ces arguments ne sont toutefois pas entièrement convaincants dans une perspective à long terme. Le premier (abaissement du prix du travail) est sans doute valable, mais à en juger par les troubles sociaux qui ont accompagné les chutes de salaire réel au début de l'année 1979, il est évident que le Gouvernement marocain (comme la plupart des gouvernements) court des risques graves lorsqu'il s'efforce de stabiliser les rémunérations nominales dans un climat d'inflation des prix et qu'il doit finir par céder à la pression populaire. Une stratégie d'augmentation différenciée des rémunérations et des prix, accompagnant un glissement du taux de change, serait peut être plus acceptable socialement. Le second argument -- que la plupart des exportations et des importations sont peu sensibles aux prix -- n'est valable qu'à court terme. A long terme, étant donné que les produits manufacturés sont ceux pour lesquels les débouchés ne posent pas de contrainte insurmontable, une politique du taux de change qui



viserait à élargir les marges bénéficiaires en monnaie locale des exportateurs devrait avoir des résultats positifs. L'effet devrait être identique sur les exportations de produits agricoles et de services. Il est important de noter qu'une telle politique susciterait l'émergence de nouvelles branches exportatrices, alors que la politique actuelle produit l'effet inverse (par exemple, les exportateurs de légumes frais ont vu leurs marges diminuer à l'exportation depuis plusieurs années). Cette politique aurait un effet bénéfique, également sur la production tournée vers le marché intérieur, puisqu'elle découragerait l'utilisation des intrants importés dont les prix monteraient par rapport à ceux produits localement et exercerait une pression accrue à la compression des coûts.

#### Les subventions de prix

3.150 Les subventions sont un élément important de l'intervention de l'Etat en matière de prix, leurs objectifs principaux étant (1) de stimuler la production agricole et l'exportation, (2) d'encourager les investissements, et (3) de protéger le pouvoir d'achat des consommateurs. Les parties du rapport qui sont consacrées à l'agriculture, l'exportation, les encouragements à l'investissement et la satisfaction des besoins de consommation de la population examinent l'efficacité des subventions existantes par rapport aux objectifs poursuivis et par rapport à l'utilisation d'autres instruments disponibles pour atteindre les finalités recherchées. Bien que fondées sur des données empiriques souvent déficientes, ces analyses font ressortir que l'efficacité des subventions est en général faible et suggèrent l'utilisation d'instruments mieux adaptés aux finalités de la politique de croissance et de répartition du revenu.

#### Conclusion

3.151 Les principales conclusions suivantes se dégagent de l'analyse de la politique des prix au Maroc:

- (a) Les éléments essentiels à une approche globale de la politique des prix au niveau national existent, mais il serait opportun de renforcer les moyens de la Direction des prix, dont le rôle est de développer la base empirique sur laquelle doit reposer la politique des prix, et de mieux l'intégrer dans le processus de planification macro-économique. Cette Direction dépendra toujours des autres services centraux de planification générale et sectorielle pour ce qui est des données de base, mais elle devrait accroître sa capacité d'analyse des questions relevant de la politique des prix pour être à même de fournir la preuve (quantifiée chaque fois que cela est possible) de l'incidence et de l'efficacité des diverses interventions possibles;
- (b) Il paraît indispensable d'améliorer dans les meilleurs délais la base de renseignements disponibles pour l'analyse et la planification de la politique des prix. Les améliorations déjà apportées à cette base sont importantes (coût de la vie et prix à la production agricoles, par exemple). Mais il

subsiste des domaines où les données sont encore très insuffisantes (entreprises publiques et semi-publiques) ou rassemblées selon le souci de perfection statistique plutôt qu'aux fins de l'analyse économique des politiques poursuivies. A cause de ce problème, les conclusions qui suivent doivent être considérées comme préliminaires, sujettes aux résultats d'analyses quantitatives ultérieures qui seraient plus exactes;

- (c) La réglementation des prix reste souple dans son application, de sorte que les prix du marché intérieur paraissent s'ajuster aux coûts économiques. Des lenteurs ont été observées toutefois dans le processus d'ajustement qui ainsi tendrait à peser temporairement sur la capacité d'épargne et d'auto-financement des entreprises;
- (d) Compte tenu de ces lenteurs, il semble que le champ d'application de la réglementation des prix pourrait être circonscrit aux marchés de produits et services où elle est indispensable des points de vue économique ou social. L'une des tâches à laquelle devrait s'atteler l'administration des prix est de repérer les marchés où il vaudrait mieux laisser jouer les mécanismes du marché, le principe étant pour le Gouvernement d'établir les conditions du libre jeu de la concurrence sur ces marchés;
- (e) Concernant les marchés des principaux produits et services, l'étude des distorsions affectant les prix industriels a commencé. Une étude similaire concernant les prix agricoles paraît nécessaire. Ces études devraient permettre de mieux cerner les coûts et bénéfices que ces distorsions entraînent pour la nation, et la part de ces distorsions due à la réglementation des prix proprement dite;
- (f) Concernant les principaux facteurs de production, il semble qu'un relèvement du prix du capital et une plus grande concurrence sur ce marché seraient souhaitables pour améliorer le rôle allocatif de ce prix et mieux servir l'objectif national de création d'emploi. De même, il semble que l'orientation vers l'exportation serait facilitée par une politique plus active du taux de change; et
- (g) En ce qui concerne les subventions de prix, leur efficacité par rapport aux objectifs poursuivis paraît en général faible, et la recherche d'instruments mieux adaptés aux finalités de la politique de croissance et de répartition du revenu est urgente. Cette suggestion s'applique plus particulièrement aux subventions à la consommation, aux subventions des intrants agricoles et aux bonifications d'intérêt; des possibilités d'aménagement sont examinées dans diverses autres parties du rapport. Par contre, les subventions à l'exportation sont encore trop faibles.

## F. LA PLANIFICATION DU DEVELOPPEMENT

3.152 Le développement économique du Maroc s'inscrit dans un cadre libéral, mais la responsabilité de l'Etat et des organismes publics dans la définition de ce cadre et dans le rythme de l'investissement global est absolument déterminante. Cette responsabilité exige un examen d'ensemble des perspectives économiques à moyen terme, de l'ampleur des interventions publiques et de leur impact sur les différents secteurs d'activité. La mise en place d'un processus de planification répond à cette exigence. Six plans successifs, qui sont tous de nature indicative et consistent en des orientations de politique économique et financière, et en des prévisions d'investissements publics, ont été préparés depuis 1956: Programme biennal 1958-59; Plan quinquennal 1960-64; Plan triennal 1965-67; Plan quinquennal 1968-72; Plan quinquennal 1973-77; Plan triennal 1978-80. Aujourd'hui la planification doit devenir l'instrument d'une maîtrise accrue du développement économique. Celle-ci s'impose pour deux raisons. D'une part, le Maroc s'engage dans une période d'austérité financière au cours de laquelle une gestion beaucoup plus rigoureuse de ressources devenues très rares va se révéler nécessaire. D'autre part, la restructuration de l'économie en vue de l'exportation, l'augmentation de l'épargne, et la satisfaction des besoins vitaux de la population ne peuvent être entreprises que dans le cadre d'un programme complexe et cohérent de mesures à longue échéance. De premiers pas ont été accomplis pour rehausser le status et renforcer l'efficacité de la planification: le projet de Plan triennal 1978-80 a fait l'objet d'un débat approfondi devant le Parlement; la participation des collectivités locales a été nettement encouragée par la nouvelle Charte communale; et une réorganisation du secteur des entreprises publiques est entamée.

3.153 La planification répond à deux préoccupations principales: élaborer une stratégie économique et la traduire en projets de politique et d'investissement cohérents; fournir un instrument de coordination et de gestion de l'action administrative. Afin de se rapprocher de ces objectifs, la plus haute priorité devrait être donnée à trois ensembles d'actions visant:

- (a) Une meilleure intégration de l'appareil de planification à la structure de décision gouvernementale;
- (b) Un renforcement des capacités de planification sectorielle; et
- (c) Une plus grande rigueur de la planification régionale.

Ces actions supposent en outre que des améliorations soient apportées à la liaison du budget et du plan, au suivi de l'exécution du plan et au renforcement des cadres techniques affectés à la planification. Avant d'aborder ces différents points, cependant, il est nécessaire de s'interroger sur la nature de l'exercice de planification.

3.154 Dans la plupart des pays, les difficultés rencontrées dans l'élaboration et la mise en oeuvre des plans quinquennaux ont conduit à se demander s'ils ne devraient pas être remplacés par des plans plus opérationnels et plus courts (plans annuels ou plans "glissants" dont le terme est décalé chaque année d'un an). Les critiques formulées contre la planification à moyen terme sont bien connues. Beaucoup de temps et d'énergie sont dépensés dans l'élaboration d'un document aussitôt oublié parce qu'il ne peut servir de référence à la mise en forme du budget annuel d'investissement ou à la définition de politiques sectorielles. En outre, l'instabilité actuelle de l'environnement international rend illusoire le plan le mieux préparé dans un pays largement ouvert sur l'extérieur. En revanche, les avantages d'un plan à plus court terme (un ou deux ans) paraissent évidents. Plus limité, il est aussi plus réaliste et il constitue un instrument de gestion économique directement utilisable. La prévision sur laquelle il repose est mieux assurée, il ne comprend que les projets dont la préparation est achevée et dont le financement est garanti, il est cohérent avec le budget d'investissement et de fonctionnement qui l'accompagne. Toutefois, cette conception dissout l'idée même de planification. Celle-ci tire son intérêt de ce qu'elle exige une réflexion de type structurel, envisageant diverses stratégies économiques possibles, les avantages et les risques qui leur sont liés, et les mesures nécessaires à leur réussite. Cette réflexion doit porter sur une période suffisamment longue pour permettre la maturation des orientations et des investissements retenus dans le plan. Ce travail d'étude et de prévision ne peut être répété chaque année. Il reste à traduire ces orientations en décisions et en mesures concrètes; là est souvent le point faible des entreprises de planification. Mais ce n'est pas la période qui est en cause. Les efforts devraient porter davantage sur la qualité du travail de préparation, le réalisme des objectifs et la volonté politique de les traduire dans les budgets annuels. Ces difficultés sont tout autant celles de plans à court terme. D'ailleurs, l'idée d'un réexamen du plan lors de la préparation du budget de la troisième année d'exécution, comme ce fut le cas au Maroc pour le Plan 1973-77, peut permettre les adaptations nécessaires à un nouvel environnement qui n'avait pu être parfaitement prévu.

3.155 Quel que soit le type de plan finalement retenu, son efficacité dépendra dans une large mesure d'une réorganisation de l'appareil de planification au niveau central. Il s'agit, avant tout, de mieux coordonner des responsabilités trop dispersées et qui se chevauchent fréquemment. Deux types de solutions peuvent être envisagés: ou bien concentrer la responsabilité de la planification dans son ensemble au sein d'un organisme unique (un Ministère du Plan aux pouvoirs étendus, par exemple, ou le Ministère des finances); ou bien placer la fonction de planification au-dessus du niveau ministériel, c'est-à-dire auprès du Premier ministre. La première proposition favorise une liaison étroite du plan et du budget, ce qui renforce le rôle du plan en tant qu'instrument de gestion. Mais, comme la planification doit d'abord assurer une fonction d'orientation et d'encadrement de l'ensemble de l'administration, la seconde solution semble préférable. Elle paraît en outre mieux adaptée à l'organisation actuelle du Gouvernement central au Maroc.

Toutefois, une modification de cette organisation paraît s'imposer pour conférer à l'unité chargée de la planification une capacité accrue d'impulsion et de coordination.

#### Insertion de la planification dans la structure gouvernementale

3.156 La direction d'ensemble du travail de planification est assurée de manière informelle par un groupe formé au sein du Conseil de gouvernement et regroupant les principaux ministres et secrétaires d'Etat à compétence économique sous la présidence du Premier ministre. Cette pratique mériterait d'être institutionalisée sous la forme d'un comité permanent, et renforcée par la représentation de la Banque du Maroc, dans un but d'efficacité opérationnelle. L'actuel Conseil supérieur de la promotion nationale et du Plan ne répond pas à cet objectif, car il est conçu pour être représentatif de toutes les catégories d'agents économiques et regroupe, de ce fait, un effectif beaucoup trop nombreux. Le comité proposé serait chargé de préparer les directives pour l'élaboration de la stratégie de développement et des principales politiques sectorielles, d'examiner le projet de plan et les grands projets d'équipements publics, d'examiner des rapports périodiques sur la mise en oeuvre du plan et de donner, en conséquence, les instructions nécessaires à la préparation du plan actuel et du budget annuel d'équipement. La formation de ce comité devrait permettre d'assurer une unité de direction sans bouleverser l'actuelle répartition des tâches entre les divers ministères. Le secrétariat du comité pourrait être assuré par l'organe exécutif central chargé du travail concret de planification et rattaché directement au Premier ministre.

3.157 La coordination entre l'actuel Secrétariat d'Etat au Plan et au développement régional et l'actuelle Direction des affaires économiques mériterait d'être encore renforcée. Le premier est chargé de la coordination du travail de planification des départements ministériels, de l'élaboration finale du projet de plan et, avec le Ministère des finances, de la préparation du budget d'équipement. La capacité de coordination du Secrétariat pourrait être accrue par l'augmentation du nombre de cadres statisticiens économistes et le recrutement de cadres spécialisés dans d'autres domaines tels que l'agronomie, la sociologie, le génie civil, l'industrie etc. La Direction des affaires économiques, auprès du Premier ministre, a des attributions d'une importance décisive dans l'orientation de la politique économique (prix; grands dossiers d'investissements publics et privés; relations avec les organisations internationales d'aide au développement). L'exercice de ces activités n'est pas étroitement relié au travail de planification du point de vue organisationnel, de sorte que la coordination avec le Secrétariat d'Etat au Plan se fait grâce aux réunions ad hoc organisées à cet effet. En outre, les effectifs de cette Direction sont également réduits et, de ce fait, son mode d'action consiste essentiellement à organiser des réunions de coordination inter-départementales sur les problèmes dont elle a la charge.

3.158 Le travail des commissions<sup>1/</sup> est dirigé et coordonné par l'organe central chargé de la planification. Les commissions fournissent des réactions à ses propositions, des critiques ou des suggestions. Même si, comme il est normal, les données de base proviennent des départements techniques, l'organe central de planification en fait l'examen critique et, éventuellement, propose de les modifier ou de les faire modifier. Cependant, il devrait communiquer aux commissions des enveloppes financières pour chaque secteur dès le début de la préparation du plan, et sur la base des prévisions économiques du plan. Les ministères seront ainsi amenés à proposer leurs priorités dans le cadre de l'enveloppe proposée. L'organe de planification doit alors s'assurer que ces propositions sont compatibles entre elles et qu'elles s'intègrent dans la stratégie d'ensemble définie par les directives émanant du comité de planification. Ceci suppose également que l'insuffisance quantitative et qualitative des données statistiques disponibles (en particulier dans les domaines des prix, de l'emploi, de l'industrie et de la distribution du revenu) soit corrigée.

3.159 Le budget d'investissement (programme pluriannuel d'investissements publics associé au plan et au budget annuel) est arrêté au cours d'une série de réunions tripartites regroupant le Ministère des finances, le Secrétariat d'Etat au Plan et le ministère technique responsable du secteur examiné. Les conflits qui ne peuvent être résolus par ces réunions sont portés à l'arbitrage du Gouvernement. Ces méthodes pourraient être améliorées à la lumière de l'expérience acquise. L'ampleur de la banque de projets devrait sans doute être réduite pour ne retenir que les équipements les plus importants et la qualité de l'information qu'elle contient devrait être substantiellement améliorée. Des comptes détaillés décrivant la situation du secteur des entreprises publiques et retraçant les flux financiers entre le budget et les entreprises publiques devraient être élaborés. La préparation, et la discussion au sein des commissions, d'enveloppes financières sectorielles, permettrait de rapprocher, dès le début de la procédure, les réalisations envisagées et les possibilités de financement.

3.160 La préparation du budget de fonctionnement mériterait d'être liée de manière plus étroite au programme d'équipement. Les dépenses de fonctionnement liées aux investissements retenus devraient être systématiquement examinées lors de la préparation du budget. Leur utilité devrait être comparée à celle de certains investissements nouveaux qui peuvent se

---

<sup>1/</sup> Le projet de plan est élaboré par un ensemble de quelque 25 Commissions regroupant les représentants des administrations intéressées et les représentants du secteur privé sous la direction générale de l'organe central de planification. Ce projet est ensuite examiné au niveau du Conseil des ministres (sous la présidence du Roi) qui l'arrête définitivement après discussion par le Conseil Supérieur du Plan et de la promotion nationale. Le projet du Gouvernement est alors soumis au Parlement pour approbation.

révéler moins prioritaires que la préservation du bon fonctionnement d'équipements déjà en place. Idéalement, la préparation du budget sous forme de budgets de programme prenant en compte l'ensemble des dépenses liées à une action ou à un investissement permettrait d'assurer une liaison beaucoup plus étroite du plan et du budget et constituerait un excellent instrument de contrôle de l'exécution du plan. L'établissement de budgets de programme se heurte cependant dans tous les pays à de nombreuses difficultés et constitue peut-être un objectif prématuré pour le Maroc. Néanmoins, la mise en oeuvre des recommandations présentées ci-dessus devrait permettre d'avancer dans cette direction.

### La planification sectorielle

3.161 L'organe de planification doit pouvoir s'appuyer, dans les divers ministères et entreprises publiques, sur un réseau de cellules de réflexion sur la politique sectorielle et de programmation des actions à moyen terme. Actuellement, ces cellules sont encore insuffisamment armées pour jouer un rôle de coordination au sein des divers départements. Il en résulte que les propositions ministérielles, relayées par les commissions, présentent des projets d'équipement parfois mal adaptés aux orientations proposées aux commissions par l'organe central de planification. Les priorités assignées à ces projets sont très largement déterminées par la force relative des grandes directions techniques des ministères. En outre, la qualité des projets préparés et inclus dans le plan est variable d'un secteur à l'autre: excellente dans le domaine des grands équipements d'infrastructure, elle s'est révélée insuffisante surtout dans les secteurs sociaux. C'est pourquoi il est indispensable de poursuivre la mise en place de ces cellules et de renforcer celles qui existent déjà. Elles devraient être directement rattachées au Secrétariat général du ministère pour coordonner et évaluer l'action des directions techniques. En plus de la collecte des données de base sur les secteurs de leur compétence -- le rôle principal à présent -- quatre fonctions plus fondamentales devraient leur être confiées:

- (1) L'élaboration et la mise à jour des politiques sectorielles et sous-sectorielles selon les directives du comité de planification du Conseil de gouvernement et les orientations retenues dans le plan;
- (2) La préparation et la tenue à jour du fichier des actions inscrites ou à inscrire au budget d'investissement (y compris l'évaluation des besoins en fonctionnement);
- (3) Le suivi de l'exécution des programmes du ministère et la préparation de rapports d'exécution réguliers; et
- (4) La liaison étroite et continue avec l'organe central de planification, ce qui suppose la transmission immédiate de leurs documents de travail à ce dernier.

3.162 Le renforcement de ces cellules, en cadres qualifiés notamment, devrait permettre d'élargir le contenu de la planification sectorielle. Celle-ci se réduit trop souvent à un inventaire des projets réalisables, compte tenu des contraintes financières et des objectifs de production retenus à l'échelle nationale. Cette approche doit être étendue à la considération de l'organisation socio-économique du milieu au sein duquel ces projets vont se développer. L'investissement nouveau provoque dans cette organisation des tensions considérables qui, négligées, peuvent ruiner les bénéfices attendus de la modernisation. Certaines de ces difficultés s'observent aujourd'hui dans la stagnation relative de la production agricole dans les zones "en sec", dans l'absence d'une densification du tissu industriel en réponse aux grands investissements publics ou bien encore dans une insuffisance de la situation sanitaire malgré les équipements mis en place. La planification sectorielle doit chercher à assurer la cohérence entre les dépenses d'équipement et les autres modalités d'intervention de la politique économique: politique des prix (prix au producteur et prix des produits et services nécessaires au producteur), politique du crédit, formation professionnelle de la main-d'oeuvre, vulgarisation, organisation des circuits commerciaux (à l'exportation, notamment), etc. Les efforts déjà accomplis dans le domaine des grands équipements d'infrastructure montrent qu'une meilleure harmonisation des réalisations physiques et de l'usage des instruments institutionnels est possible et conduit à de meilleurs résultats globaux (dans le domaine des transports, par exemple).

3.163 La faiblesse des mécanismes de contrôle de l'exécution du plan, que l'on rencontre dans un grand nombre de pays, est une des raisons décisives des piètres résultats souvent attribués aux entreprises de planification. Il en est ainsi non seulement parce que la mise en oeuvre du plan en cours est négligée, mais aussi parce que les difficultés rencontrées ne sont pas analysées et ne servent donc pas à la préparation des plans suivants. En ce qui concerne le Maroc, un suivi serré de l'exécution du plan au niveau technique est rendu difficile par trois aspects de la procédure budgétaire: (1) la nomenclature des dépenses budgétaires d'équipement n'est pas comparable avec celle qui est utilisée pour le plan bien qu'il existe une grille de passage de l'une à l'autre. Il existe aussi une classification économique des dépenses budgétaires, mais elle n'est pas utilisée lors de la préparation de la loi de finances; (2) les dépenses d'investissement et de fonctionnement ne sont pas toujours clairement distinguées; (3) la structure des budgets de fonctionnement des ministères, où les dépenses sont classées en deux catégories très générales (personnel et matériel) ne permet pas d'isoler le coût d'un programme particulier. L'impossibilité de cerner ce coût empêche de procéder à une évaluation précise des résultats des programmes dont l'efficacité ne se mesure pas seulement en quantités physiques ou en montants de crédits d'équipement.



### La planification régionale<sup>1/</sup>

3.164 Bien que l'introduction d'une dimension régionale dans la planification ne date véritablement que de la préparation du plan quinquennal 1973-77, le Maroc dispose dans ce domaine d'une panoplie très diversifiée d'institutions politiques et administratives. Des régions économiques dotées d'une assemblée élue ont été constituées en 1971 et le rôle des conseils communaux a été considérablement élargi par la Charte communale de 1976. A l'échelon national, un Comité interministériel de l'aménagement du territoire a été créé en 1968 (mais il ne s'est jamais réuni), une Division de la planification régionale et des délégations régionales ont été établies au sein du Secrétariat d'Etat au Plan. Trois institutions participent au financement des projets d'équipement au niveau local: le Fonds d'équipement communal, géré par la Caisse de dépôts et de gestion; le Fonds spécial de développement régional, géré par le Secrétariat d'Etat au Plan; et le Fonds de développement des collectivités locales et de leurs groupements, géré par le Ministère de l'intérieur. D'autres agences interviennent dans des domaines spécifiques: les Offices régionaux de mise en valeur agricole pour l'équipement et la gestion des périmètres irrigués; les Entreprises régionales d'aménagement et de construction pour le développement urbain; et les Sociétés de développement régional pour l'étude et le financement des aménagements régionaux. Enfin, un grand nombre d'enquêtes et d'études des potentialités régionales, générales ou sectorielles, ont été réalisées et d'autres sont en cours. Toutefois, les résultats obtenus jusqu'en 1976 sont restés insuffisants non seulement en terme de réalisations, mais aussi du point de vue de l'information disponible (il n'existe pas encore de carte récente de la distribution du revenu ou des mouvements migratoires, par exemple).

3.165 En ce qui concerne la planification régionale, il semble utile de distinguer trois niveaux d'intervention. Au niveau central, les orientations nationales relatives au développement régional sont élaborées par l'organe de planification, et approuvées par le Conseil de gouvernement. Des directives, préparées sur la base de ces orientations par l'agence centrale de planification sont ensuite envoyées aux niveaux sectoriel et régional. En fonction des objectifs et des possibilités de l'économie nationale pour la période envisagée, ces orientations reposent sur des critères sociaux ("meilleur" équilibre régional du développement) mais également techniques et économiques (dans la mesure où les données disponibles permettent le calcul économique des coûts et bénéfices pour la collectivité des actions proposées).

3.166 A un second niveau, il s'agirait de préciser les modalités d'insertion des organes décentralisés dans la définition des orientations nationales et dans la répartition des ressources et des équipements entre les régions. Actuellement, en collaboration avec les assemblées

---

<sup>1/</sup> Ce sujet est analysé en détail dans le Chapitre VI.

provinciales et communales, d'une part, et avec les Délégués régionaux du Secrétariat d'Etat au Plan, d'autre part, les Assemblées régionales consultatives préparent un projet de programme d'investissement public pour la région. Ces propositions sont transmises au Secrétariat d'Etat au Plan et à la Commission d'équipement des collectivités locales (une des commissions nationales réunies pour la préparation du plan qui comprend de nombreux représentants des assemblées locales). Le Secrétariat d'Etat opère les arbitrages nécessaires. Cette procédure semble tout à fait valable, mais l'organe central de planification devrait notifier aux commissions régionales, en début de préparation du plan, le montant des ressources centrales consacrées à la région à des fins de développement local afin d'introduire plus de réalisme dans leurs débats, et les critères devant leur permettre d'établir des priorités.

3.167 Enfin, au niveau de la mise en oeuvre des options retenues dans le plan, se pose le problème de l'administration des moyens financiers mis à la disposition des régions, qui relève du cadre plus large du développement des collectivités locales; aussi cette question est-elle traitée plus en détail au Chapitre VI.

3.168 La contrainte majeure qui pèse sur la planification régionale est le manque de cadres qualifiés dans les domaines de l'analyse économique, de la préparation des projets et de la gestion de programmes d'investissement. Toutefois, attendre que ces cadres soient disponibles, alors qu'ils manquent également au niveau central, conduirait à repousser à une échéance très lointaine toute idée de planification régionale. C'est pourquoi il est préférable de donner à celle-ci des objectifs limités et un domaine circonscrit et de faire commencer sa mise en oeuvre avec le personnel actuellement disponible au niveau local. Ce démarrage pratique, assisté autant que possible par l'échelon central (organisation de périodes de formation sur place, élaboration de fiches de préparation de projet simplifiées) constitue le meilleur moyen de développer les capacités locales. Pour ce faire, on devrait veiller en priorité à renforcer le comité technique provincial présidé par le gouverneur des points de vue de l'analyse économique et des projets.

3.169 Ainsi, la question de la disponibilité en personnel qualifié, déjà rencontrée aux niveaux central et sectoriel, se présente aussi comme un problème de première importance au niveau régional. L'établissement d'un solide appareil de planification et de gestion économiques requiert que les cadres disponibles soient affectés par priorité à ces tâches. Mais les éléments de leur valeur seront d'autant plus portés vers ces fonctions qu'elles comporteront de véritables responsabilités. Celles-ci, à leur tour, dépendent d'une réforme des arrangements institutionnels actuels qui mettrait en évidence l'importance politique attachée à la planification. Le Plan triennal 1978-80 recommande d'ailleurs d'étudier et de mettre en oeuvre une nouvelle répartition des cadres supérieurs des administrations centrales "compte tenu des priorités assignées aux différentes missions de l'Etat". L'application de cette recommandation constituera certainement un élément significatif de l'effort que le Maroc entend

accomplir en faveur de la planification. A plus long terme, un programme systématique de formation des cadres se révèle nécessaire. Des stages spécialisés et des périodes d'apprentissage sur place devraient être préparés à l'usage des cadres actuellement en fonction dans les services centraux, les cellules de planification sectorielle, les délégations régionales du Plan et les divisions chargées des affaires économiques et sociales dans l'administration provinciale. Le contenu de cette formation, qui devrait être diversifiée en fonction du niveau et de la spécialisation des participants, devrait couvrir, au minimum, l'analyse économique des politiques économiques et sociales (telles que celles des prix et subventions), l'évaluation des projets, le suivi de leur exécution, les méthodes budgétaires et les techniques de gestion financière. Pour les cadres les plus élevés, des stages d'étude à l'étranger, notamment pour l'analyse économique chiffrée des politiques économiques et sociales, devraient être envisagés.

Annexe (Projections)

Annexe (Projections): Note Méthodologique

Méthodologie générale

1. Les statistiques et les études économiques disponibles imposent des limites étroites à la méthode qui peut être utilisée pour préparer les projections à long terme de l'économie. Cette méthode doit rester simple pour cette raison. Elle se décompose en trois phases principales:

- i) une projection manuelle des exportations, des principaux secteurs d'activité et de l'investissement, intégrant des études de potentialités et de perspectives à long terme sectorielles ou par produits, quand elles sont disponibles;
- ii) une simulation grâce au modèle de programmation standard qui est utilisé par la Banque Mondiale et qui intègre ces projections manuelles exogènes dans le cadre cohérent des comptes nationaux afin d'estimer l'évolution à prix constants des principaux agrégats économiques et d'analyser les besoins en financement du compte courant extérieur qui en résulte, utilisant les prévisions de prix relatifs mondiaux préparés par la BIRD et moyennant des hypothèses concernant les conditions des emprunts que le Maroc pourra obtenir et la politique suivie à cet égard;
- iii) une analyse en forme de scénario du type de croissance qu'implique un jeu d'hypothèses sur les principales variables exogènes utilisées dans les phases 1 et 2, en examinant notamment: a) sur le plan technique, les évolutions des coefficients structurels tels que les élasticités des importations par rapport aux utilisations finales, le taux d'endettement et le coefficient marginal de capital et en les comparant à celles observées pour des économies similaires, et b) sur le plan économique, les conséquences ex-post sur la structure de l'économie comme, par exemple, la consommation finale, les finances publiques et l'emploi.

2. Deux blocs d'équations ont été ajoutés au modèle standard construit pour le Maroc dans le but de déterminer les effets de la croissance sur les comptes du Trésor et sur le secteur de l'emploi. Cette structure additionnelle du modèle a été utilisée avec le scénario de croissance minimale (SM) et le scénario de croissance volontariste (SV).

Annexe (Projections)

Population active et emploi

3. Dans le sous-modèle consacré à l'emploi, les projections ont été établies au niveau sectoriel. Les travailleurs ne pouvant pas être rattachés à un secteur spécifique ont été ajoutés au total de l'emploi sectoriel projeté pour obtenir l'ensemble des effectifs employés. On a considéré négligeable le taux de chômage cyclique du fait que les travailleurs perdant leur emploi sont censés ne plus faire partie de la population active. Ils rejoindront ses rangs lorsqu'ils retrouveront un emploi. Le niveau total des effectifs de main-d'oeuvre correspond donc à la somme des travailleurs employés et du chômage. Le taux d'activité, c'est-à-dire le rapport des disponibilités de main-d'oeuvre à la population, devient l'une des principales variables du sous-modèle.

4. L'immigration nette est exclue de cette définition de la population active. En outre, les travailleurs participant au programme de Promotion nationale ont été englobés dans les effectifs de main-d'oeuvre. Pour chacun des secteurs de l'économie, on a adopté une hypothèse concernant la courbe future de croissance de la valeur ajoutée par travailleur. Le chiffre ainsi obtenu pour cette valeur ajoutée a été appliqué au niveau projeté de production de ce secteur pour obtenir le niveau correspondant de l'emploi.

Comptes du Trésor

5. La liste des équations utilisées dans le sous-modèle des Comptes du Trésor est la suivante:

Recettes courantes du Trésor

Droits de douane

$$\text{IMPTX} = \text{B1} * (\text{IMPORT/EXCHR})$$

où IMPTX : droits de douane en millions de dirhams

B1 : coefficient fiscal des droits de douane

IMPORT : importations de biens et services en dollars

EXCHR : taux de change (dollar/dirham)

Annexe (Projections)

Recettes en provenance de l'OCP

$$\text{REVOCP} = \text{B2} * (\text{XPHOS} * \text{XPIPHO})$$

où REVOCP : contributions de l'OCP en millions de dirhams

B2 : coefficient fiscal OCP

XPHOS : exportations de phosphate brut en millions de dirhams  
1969 constants

XPIPHO : indice des prix à l'exportation du phosphate brut  
(1969 = 100)

Impôts indirects

$$\text{INDTTX} = \text{INDTTX}_{-1} * (\text{GDPFCR}/\text{GDPFCR}_{-1})$$

où INDTTX : impôts indirects en millions de dirhams, dont les  
taxes intérieures de consommation et les taxes sur les  
produits et les services

GDPFCR : Produit intérieur brut au coût des facteurs en  
millions de dirhams

Impôts directs et autres recettes courantes

$$\text{DIRTAX} = \text{DIRTAX}_{-1} * (1 + \text{ELDTX} * ((\text{GDPCUR}/\text{GDPCUR}_{-1}) - 1))$$

où DIRTAX : Impôts directs et autres recettes courantes (dont  
les comptes spéciaux et les budgets annexes) en  
millions de dirhams

GDPCUR : Produit intérieur brut aux prix courants du marché, en  
milliers de dirhams

ELDTX : élasticité des impôts directs par rapport au PIB  
en unités

Autres taxes et recettes courantes

$$\text{OGRTX} = \text{INDTTX} + \text{DIRTAX}$$

Annexe (Projections)

Taux de pression fiscale

$$B3 = (OGRTX / (GDPFCR - CYAGR - CYGOV)) * 100$$

où B3 : coefficient des autres taxes et recettes

OGRTX : autres taxes et recettes courantes en millions de dirhams

GDPFCR : PIB au coût des facteurs en millions de dirhams

CYAGR : valeur ajoutée dans l'agriculture en millions de dirhams

CYGOV : valeur ajoutée dans le secteur public en millions de dirhams

Total recettes courantes

$$GR = IMPTX + REVOCP + OGRTX$$

Dépenses courantes du Trésor

Intérêt sur la dette publique

$$CGINT = B4 * (INTPUB / EXCHR)$$

où CGINT : Intérêt sur la dette publique en millions de dirhams

B4 : coefficient rattachant les paiements d'intérêt sur les emprunts extérieurs aux paiements d'intérêt sur la dette publique

INTPUB : intérêt sur les emprunts publics et les emprunts avalisés par l'Etat en millions de dollars

EXCHR : taux de change (dollar/dirham)

Subventions

$$CGSUB = CGSUB_{-1} * (GDPCUR / POP) / (GDPCUR_{-1} / POP_{-1})$$

Annexe (Projections)

où OGCUR : autres dépenses courantes en millions de dirhams  
GDPCUR : produits intérieur brut aux prix courants du marché  
en millions de dirhams de dirhams  
POP : population en milliers d'habitants

Autres dépenses courantes

$$OGCUR = B5 * (GC * IPD/100)$$

où OGCUR : autres dépenses courantes en millions en dirhams  
B5 : coefficient rattachant la consommation publique courante  
aux autres dépenses courantes du Trésor  
GC : consommation publique en millions de dirhams 1969 constants  
IPD : déflateur du PIB (1969 = 100)

Total dépenses courantes

$$GE = GCINT + CGSUB + OGCUR$$

Dépenses d'investissement

$$CGINV = B6 * (IFIX * IPD/100)$$

où CGINV : dépenses en capital de l'administration publique  
centrale en millions de dirhams  
B6 : coefficient rattachant la formation totale de capital fixe  
aux dépenses en capital de l'administration publique  
centrale  
IFIX : formation totale de capital fixe, en millions de dirhams  
1969 constants  
IPD : déflateur du PIB (1969 = 100)



Tableau 1: Principaux Indicateurs de Développement

	Réalizations		Projections			
	1977	---Scénario Minimal---			Scénario Volontariste	
		1980	1985	1990	1985	1990
<b>A. Comptes de la Nation</b> (Millions de dirhams 1969)						
1. Produit intérieur brut	29028	31939	39089	48806	42377	58869
2. Ajustement pour variation des termes de l'échange	- 434	-576	-605	-951	-663	-975
3. Revenu intérieur brut	28594	31363	38484	47855	41714	57894
4. Importations <sup>1/</sup>	3392	6631	7569	9043	7534	9357
5. Exportations <sup>1/</sup>	4235	4917	6534	3905	7132	10171
6. Exportations ajustées <sup>2/</sup>	3801	4341	5929	7954	6519	9196
7. Déficit en ressource ajusté <sup>3/</sup>	4591	2290	1640	1089	1015	161
8. Total de la consommation	24352	28334	33697	40724	34895	46920
9. Consommation des ménages	18072	20537	24635	29647	25794	35032
10. Consommation des administrations	6280	7796	9062	11078	9101	11889
11. Formation brute de capital fixe	3280	5049	5972	7679	7170	10166
12. Variations de stock	-261	270	456	540	664	969
13. Epargne intérieure <sup>4/</sup>	4242	3029	4787	7130	6819	10978
14. Epargne nationale	5445	4567	5405	7017	7609	11552
15. Produit national brut	30086	32877	39595	48693	43055	59448
<b>B. Valeur Ajoutée Sectorielle <sup>5/</sup></b>						
		Part du PIB en Prix Constants (%)				
1. Agriculture	12,2	14,0	12,9	11,7	12,5	10,7
2. Industrie	31,6	30,6	31,6	33,0	31,6	32,4
3. Services	56,2	55,5	55,6	55,3	55,8	56,9
<b>C. Prix</b>						
		Indices 1969 = 100				
1. Indice des prix à l'exportation	198,0	350,2	548,8	755,0	545,1	737,7
2. Indice des prix à l'importation	223,4	419,9	630,9	890,2	626,8	855,3
3. Termes de l'échange	0,387	0,334	0,369	0,348	0,369	0,363
4. Déflateur du produit intérieur brut	161,3	204,1	292,4	391,7	292,4	391,7
5. Taux de change (Dollar par dirham)	0,222	0,256	0,256	0,256	0,256	0,256

<sup>1/</sup> : Biens et services non facteurs.

<sup>2/</sup> : Exportations de biens et services non facteurs plus la variation des termes de l'échange.

<sup>3/</sup> : Importations moins exportations ajustées.

<sup>4/</sup> : Revenu intérieur brut moins la consommation totale.

<sup>5/</sup> : Pour l'année 1977, les taxes à l'importation sont incluses dans les services.

Pour les années suivantes, la répartition de la valeur ajoutée est calculée à partir du produit intérieur brut au coût des facteurs.

Source: Annexe statistique et estimations de la mission.

Tableau 2: Principaux Indicateurs de Développement et Croissance

	-----Taux Annuel de Croissance en Prix Constants (%)-----						
	1967-72	1972-77	1977-80 <sup>1/</sup>	-Scenario Minimal- 1980-85	1985-90	Scenario Volontariste 1980-85	1985-90
1. Produit intérieur brut	5,6	7,3	3,2	4,1	4,5	5,3	6,3
2. Ajustement pour variation des termes de l'échange	-	-	-	-	-	-	-
3. Revenu intérieur brut	5,0	7,4	3,1	4,2	4,5	5,9	6,3
4. Importations	3,2	17,2	- 7,6	2,7	3,6	2,6	4,4
5. Exportations	8,3	0,9	5,1	5,9	6,4	7,9	7,2
6. Exportations ajustées	4,9	0,6	4,3	6,4	6,1	8,5	7,1
7. Déficit en ressources ajusté	-	-	-	-	-	-	-
8. Total de la consommation	4,9	6,2	5,2	3,5	3,9	4,3	6,1
9. Consommation des ménages	4,7	3,2	4,4	3,7	4,1	4,5	6,3
10. Consommation des administrations	6,2	19,3	7,5	3,1	3,8	3,5	5,5
11. Formation brute de capital fixe	4,2	27,7	- 15,2	3,4	5,2	7,3	7,2
12. Variation de stocks	-	-	-	-	-	-	-
13. Epargne intérieure	5,7	16,1	- 10,6	9,6	8,3	17,6	10,0
14. Epargne nationale	10,1	19,7	- 5,7	3,2	5,8	10,7	8,7

1/ Projections.

Source: Tableau 1.

Tableau 3: Principaux Indicateurs de Développement (Pourcentage du PIB, en prix constants)

	-----Réalizations-----			-----Projections-----				
	1967	1972	1977	---Scénario Minimal---			Scénario Volontariste	
				1980	1985	1990	1985	1990
1. Produit intérieur brut	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2. Ajustement pour variation des termes de l'échange	1,1	- 1,3	- 1,3	- 1,8	- 1,5	- 1,9	- 1,6	- 1,7
3. Revenu intérieur brut	101,1	98,2	98,5	98,2	98,5	98,1	98,4	98,3
4. Importations <sup>1/</sup>	20,9	18,6	18,9	20,3	19,4	18,5	17,8	18,9
5. Exportations <sup>1/</sup>	17,5	19,3	14,6	15,4	16,7	18,2	16,9	17,3
6. Exportations ajustées <sup>2/</sup>	18,6	18,0	13,1	13,6	15,2	16,3	15,4	15,6
7. Déficit en ressources ajusté <sup>3/</sup>	2,3	0,6	15,3	7,2	4,2	2,2	1,4	0,3
8. Consommation	81,3	88,3	83,3	88,7	86,2	83,4	82,3	79,7
9. Consommation des ménages	79,9	75,6	62,3	64,3	63,0	61,7	60,9	59,5
10. Consommation des administrations	12,4	12,7	21,3	24,4	23,2	22,7	21,5	20,2
11. Formation brute de capital fixe	12,3	12,0	28,5	15,3	15,3	15,7	16,9	17,3
12. Variation de stocks	- 0,7	- 1,5	- 1,9	0,8	1,2	1,1	1,6	1,6
13. Epargne intérieure	9,8	9,8	14,6	9,3	12,2	14,6	16,1	18,6
14. Epargne nationale <sup>4/</sup>	8,6	10,6	18,9	14,3	13,8	14,4	17,9	19,8

<sup>1/</sup> Biens et services non facteurs.

<sup>2/</sup> Exportations de biens et services non facteurs plus la variation des termes de l'échange depuis 1969.

<sup>3/</sup> Ligne 4 moins la ligne 5.

<sup>4/</sup> Epargne intérieure plus le revenu net des services facteurs et les transferts courants.

Source: Annexe Statistique et Tableau 1.

Tableau 4: Indicateurs de Structure

	---Réalizations---		-----Projections-----				
	1967-72	1972-77	1980	1985SM	1990SM	1985SV	1990SV
1. Coefficient marginal de capital (ICOR) <u>1/</u>	2,5	3,3	7,2	3,9	3,6	2,9	2,7
2. Elasticité des importations sur PIB <u>1/</u> <u>2/</u>	0,5	2,3	- 1,4	0,6	0,3	0,5	0,3
3. Taux moyen d'épargne nationale	10,4	16,5	14,3	13,3	14,4	17,9	19,6
4. Taux marginal d'épargne nationale <u>2/</u>	16,3	36,4	- 38,3	13,1	18,5	22,4	24,0
5. Importations sur PIB <u>3/</u>	20,2	24,5	20,3	19,4	18,5	17,8	15,9
6. Investissement sur PIB	13,6	20,3	16,6	16,4	16,8	18,5	18,9
7. Déficit en ressources sur PIB	2,1	7,8	7,2	4,2	2,2	2,4	0,3

1/ Calculé sur la période 1980-85 et 1985-90 pour la projection.

2/ Calculé sans prendre en compte la variation des termes de l'échange.

3/ Biens et services non facteurs.

Source: Annexe statistique et estimations de la mission.

Tableau 2.3 - Maroc: Total des Exportations

	Réalisation					Projections				
	1967	1972	1975	1977	1978	1980	Scénario Minimal	1990	Scénario Moyennement	1990
1. En Prix Courants 1969 (Millions de DH)										
1. Phosphate	100	727	786	843	925	1030	1015	1759	1015	1759
2. Produits dérivés du phosphate	54	77	75	184	223	362	407	1299	1055	1314
3. Produits agricoles	1106	1640	1201	1122	1112	1100	1245	1408	1325	1644
4. Produits miniers	243	256	193	256	266	333	362	420	362	510
5. Biens industriels	142	302	405	512	510	545	320	1375	1028	1753
6. Services non-facteurs	574	1242	1197	1316	1359	1447	1885	2544	2037	3081
7. Total	2719	4044	3357	4235	4395	4917	4534	8905	7142	10171
3. En Prix Courants (Millions de Dollars)										
1. Phosphate	108	147	195	169	188	718	1549	2814	1549	2914
2. Produits dérivés du phosphate	11	15	32	74	97	235	471	1878	1138	1900
3. Produits agricoles	246	358	470	429	534	593	1123	1702	1196	1997
4. Produits miniers	41	45	56	91	100	205	320	498	320	724
5. Biens industriels	19	78	183	321	259	550	1178	2450	1325	2911
6. Services non-facteurs	129	303	469	383	579	305	1688	3172	5477	3696
7. Total	354	946	1715	1867	2167	3306	5729	12514	7355	14022

Source: Tableau 2.3 de l'annexe statistique et estimations de la mission.

Tableau 6 - Marche: Détail des Importations

	Réalizations					Projections				
	1967	1972	1976	1977	1978	1980	Scénario Minimal 1985 1990		Scénario Volontariste 1985 1990	
<b>A. Aux Prix Constants 1969 (Millions de DH)</b>										
1. Produits alimentaires	741	495	767	1022	1109	1061	1228	1393	901	824
2. Pétrole	137	221	318	364	403	302	426	799	534	412
3. Biens intermédiaires	322	1438	1917	2042	1950	1837	3293	2881	1349	1798
4. Equipement	530	463	1686	2246	2251	1200	1900	2160	1994	2985
5. Biens de consommation	494	473	736	739	639	492	369	994	313	668
6. Services non-facteurs	517	712	1918	1929	1488	1339	1153	1126	1253	1159
7. Total	3241	3802	7392	8392	7940	5631	7569	7043	7534	7357
<b>B. En Prix Courants (Millions de Dollars)</b>										
1. Produits alimentaires	144	136	227	432	481	515	1020	1550	748	717
2. Pétrole	25	56	294	371	428	1007	3122	4224	1878	1236
3. Biens intermédiaires	187	208	791	991	958	1385	2476	4168	2537	2282
4. Equipement	105	155	778	1104	813	936	1788	3233	2195	2269
5. Biens de consommation	79	125	309	308	287	282	487	753	422	736
6. Services non-facteurs	102	199	397	418	393	362	1122	1350	1122	1402
7. Total	522	979	3516	4124	3960	5187	9996	15279	3902	4524

Source: Tableau 2.6 de l'annexe statistique et estimations de la mission.

Tableau 7: Balance des Paiements  
(Millions de dollars courants)

	--Réalisations--		-----Projections-----				
	1977	1978	1980	Scénario Minimal 1985	1990	Scénario 1985	Volontariste 1990
<b>A. BALANCE DES PAIEMENTS</b>							
1. Exportations de biens et services	2436	2955	4445	3302	14578	3925	16088
dont: Biens FOB	1283	1488	2401	5041	9341	5477	10336
Services non facteurs	533	679	905	1688	3172	1878	3696
Services facteurs	620	788	1139	1573	2065	1571	2056
2. Importations des biens et services	4365	4351	5838	10195	17577	9944	16698
dont: Biens FOB	2821	2629	3719	6931	12261	5848	12182
Services non facteurs	1303	1351	1468	2065	3017	2054	3050
Services facteurs	241	373	551	1199	2299	1042	1456
3. Déficit en ressources 1/	-2258	-1813	-1881	-2266	-2765	-1547	-1210
4. Transferts courants (nets)	52	50	26	0	0	0	0
5. Equilibre du compte courant	-1827	-1348	-1270	-1813	-2901	-939	-516
6. Equilibre du compte courant y compris les dons spéciaux	-1467	-1098	-920	-1713	-2901	-839	-516
7. Investissements privé direct (net)	53	45	25	39	79	39	79
8. Prêts officiels à moyen et long terme 2/							
Tirages	736	459	513	1081	1328	1081	1328
Amortissements	-57	-66	-116	-469	-710	-469	-710
Tirages nets	679	393	497	612	618	612	618
9. Prêts privés à moyen et long terme 2/							
Tirages	1050	732	882	1936	4140	1024	1119
Amortissements	-60	-230	-448	-684	-1620	-657	-1011
Tirages nets	990	502	434	1252	2520	367	108
10. Autre capital à court terme et omissions	-261	150	99	-	-	-	-
11. Utilisation nette des ressources FMI	-	-	-87	-	-	-	-
12. Variation des réserves extérieures	5	8	30	-190	-316	-179	-289
13. Niveau des réserves							
Montant	609	772	367	1398	2827	1556	1681
Moins d'importations de biens et services	1,7	2,1	1,3	1,9	1,9	1,9	1,9

1/ Exportations de biens et services non facteurs moins les importations de biens et services non facteurs.

2/ Ces données proviennent de la Direction de la dette extérieure et ne sont pas directement comparables à la balance des paiements.

Source : Annexe statistique et estimations de la mission.

Tableau 3: Indicateurs de l'endettement

	--Réalisations--		-----Projections-----				
	1977	1978	1980	Scénario Minimal 1985 1990		Scénario Volontariste 1985 1990	
<b>A. Dette à Moyen et Long Terme</b> (Millions de Dollars)							
1. Dette souscrite et mobilisée à la fin de l'année	4078	5139	7117	14500	27123	12085	16167
2. Dette totale y compris la dette souscrite non-mobilisée	5104	7422	9579	17164	30438	14749	19482
3. Service de la dette dont: Intérêt	265 148	548 252	990 427	2084 931	4217 1895	1900 774	2781 1057
<b>B. Service de la Dette</b>							
1. En pourcentage des exportations de biens et services	10,7	18,5	22,3	25,1	28,9	21,3	17,3
2. En pourcentage du PIB	2,5	4,4	5,9	7,1	8,6	6,0	4,7
<b>C. Termes des Emprunts</b>							
1. Taux d'intérêt moyen sur les nouveaux prêts officiels (%)	7,3	7,7	7,6	8,2	8,7	7,5	7,3

Source: Estimations de la mission.



Tableau 3: Valeur ajoutée par secteur

	-----Projection en millions de Dirhams 1969-----					-----Taux de Croissance Annuelle en Prix Constants-----						
	1978 <sup>1/</sup>	1980	Scénario Minimal(SM)		Scénario Volontaire(SV)		---Réalisations---		-----Projections-----			
		1985	1990	1985	1990	1960-71 <sup>2/</sup>	1971-77	1978-80	1980-85(SM)	1985-90(SM)	1980-85(SV)	1985-90(SV)
Agriculture	4053	3962	4481	5047	4706	3,4	- 2,4	- 1,1	2,4	2,5	3,5	3,5
Industrie	3038	3676	10914	14264	11863	4,9	8,4	3,9	4,7	5,5	6,5	7,3
Services	14563	15751	13217	23679	20933	4,1	7,7	4,0	4,1	4,4	5,9	7,2
PIS au Coût des Secteurs	25654	29389	34592	43190	37502	4,2	5,2	2,7	4,0	4,5	5,7	6,8

1/ Estimations.

2/ Actes de la Banque Mondiale.

Source: Estimations de la mission.

Tableau 10 - Marché de l'emploi par Secteur

	En milliers de Personnes						Taux Moyens de Croissance Annuelle en %				
	1960	1971	1977	1980	1990(SM)	1990(SV)	1960-71	1971-77	1977-80	1980-90(SM)	1980-90(SV)
Agriculture	1834	1988	2099	2252	2518	2537	3,7	0,9	2,4	1,1	1,7
Industrie	368	593	396	351	1491	1690	4,4	7,1	2,0	4,9	5,9
Mines et énergie	48	35	38	-	-	-	1,2	3,1	-	-	-
Manufactures	263	346	437	-	-	-	5,4	4,0	-	-	-
Bâtiment et travaux publics	55	154	321	-	-	-	9,3	13,0	-	-	-
Services	641	895	1268	1406	2003	2272	3,1	3,7	4,0	3,6	4,9
Transports	220	365	568	-	-	-	4,7	7,0	-	-	-
Commerce	218	266	326	-	-	-	1,3	3,3	-	-	-
Administration publique	203	266	376	-	-	-	2,5	3,9	-	-	-
Total de l'emploi classifié	<u>2863</u>	<u>3676</u>	<u>3263</u>	<u>4607</u>	<u>5012</u>	<u>5498</u>	<u>3,3</u>	<u>3,6</u>	<u>3,3</u>	<u>3,7</u>	<u>3,5</u>
Emploi non classifié	106	133	190	205	273	273	-	-	-	-	-
Demande d'emploi total	2969	3631	4433	4812	5285	5772	2,9	3,4	2,8	2,7	3,5
Chômage	305	350	394	516	328	528	-	-	-	-	-
Taux de chômage (% de la force de travail)	9,3	9,8	8,2	9,7	11,6	7,2	-	-	-	-	-
Population active	3254	3981	4827	5328	7113	7300	1,8	3,3	3,3	2,9	3,2
Population	11640	13379	18310	20181	26948	26948	2,6	3,0	3,3	2,9	2,9
Taux d'activité	28,0	25,9	26,4	26,4	28,4	27,1	-	-	-	-	-

Source: Annexe statistique et estimations de la mission.

Tableau 11: Coefficient d'Elasticité des Importations

	----Réalisations----		-----Projections-----	
	1968-72	1973-77	1980-90SM	1980-90SV
Produits alimentaires/ consommation des ménages	-1,88	6,24	0,74	-0,46
Biens de consommation/ consommation des ménages	-0,13	3,88	0,89	0,57
Produits énergétiques/PIB	1,78	1,50	1,1	0,32
Bien d'équipement/FBCF	-0,68	1,63	1,4	1,32
Biens intermédiaires/ secteur secondaire	2,53	0,67	0,90	0,78
Total des biens/PIB	0,56	2,75	1,04	0,77
Importations/PIB	0,56	2,75	0,73	0,56

Source: Estimations de la mission.

TABLEAU 12 : Recettes et Dépenses Ordinaires du Trésor

	En Millions de Dirhams Courants					Taux Annuel de Croissance Réelle (%)	
	1972	1977	1980	1990(SM)	1990(SV)	1980-90(SM)	1980-90(SV)
<u>Recettes ordinaires consolidées</u>							
Impôts à l'importation	562	2307	2840	3705	3649	4,3	4,7
Contributions de l'OCP <sup>1/</sup>	74	1013	1120	4671	4671	8,1	8,1
Autres recettes courantes <sup>2/</sup>	2968	8349	11357	35038	43961	4,9	7,3
TOTAL	3604	11669	15317	48414	57231	5,1	6,3
<u>Dépenses ordinaires</u>							
Subventions	142	1311	1372	2933	3583	1,1	3,1
Intérêt sur la dette	265	747	1600	5675	5675	6,3	6,3
Dépenses courantes diverses <sup>3/</sup>	3159	9867	14128	38526	41964	3,6	4,5
TOTAL	3424	11925	17100	47134	51222	3,7	4,6
Solde	180	-256	-1783	1280	6059	-	-
Investissement <sup>4/</sup>	1189	7626	4100	11966	15839	4,3	7,2
Déficit global	-1009	-7882	-5883	-10686	-9780	-0,5	-1,4
Déficit en % du PIB	4,1	16,8	9,0	5,6	4,2	-	-

<sup>1/</sup> Impôts sur les bénéfices, dividendes et taxes à l'exportation.

<sup>2/</sup> Y compris les comptes spéciaux du Trésor et budgets annexes.

<sup>3/</sup> Y compris les investissements militaires, mais non compris l'amortissement de la dette.

<sup>4/</sup> Investissement civil seulement. Estimations de la mission.

Source: Ministère des finances et estimations de la mission.

TABLEAU 13: Coefficients structurels des comptes du Trésor<sup>1/</sup>

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1990 SM	1990 SV
<u>Recettes Ordinaires</u>										
Impôts à l'importation/ Importations (B1)	0,130	0,125	0,130	0,129	0,130	0,127	0,129	0,124	0,160	0,160
Contributions de l'OCP/ Exportations de phosphate (B2)	-	0,110	0,254	0,571	0,767	0,478	0,480	0,423	0,425	0,425
Autres recettes courantes PIB ajusté (B3) <sup>2/</sup>	0,208	0,195	0,198	0,215	0,197	0,237	0,283	0,220	0,271	0,284
<u>Dépenses ordinaires</u>										
Intérêt sur la dette publique/Intérêt total sur la dette extérieure (B4)	1,552	1,709	1,626	1,532	1,773	1,949	1,286	0,990	0,730	0,40
Dépenses courantes diverses/consommation publique (B 5)	1,022	0,999	1,052	1,014	0,917	0,910	0,963	0,966	0,977	0,995
<u>Investissements</u>										
Investissements du Trésor/ Formation brute de capital fixe (B6) <sup>3/</sup>	0,325	0,351	0,312	0,415	0,378	0,412	0,426	0,289	0,398	0,398

<sup>1/</sup> Calculés à partir des chiffres en dirhams courants.

<sup>2/</sup> Les comptes spéciaux du Trésor et les budgets annexes sont inclus avec les autres recettes courantes. Le PIB ajusté est le PIB au prix des facteurs moins la valeur ajoutée dans les secteurs mines et agriculture.

<sup>3/</sup> Les investissements militaires sont classés avec les dépenses courantes diverses.  
(SM) Scénario minimal  
(SV) Scénario volontariste

Source: Ministère des finances et estimations de la mission.



## CHAPITRE IV: LE DEVELOPPEMENT DES SECTEURS ECONOMIQUES

### A. LES PHOSPHATES ET LES PRODUITS MINIERES

4.01 Le Maroc a une longue tradition en matière d'exploitation minière qui se fonde sur les réserves de phosphate les plus importantes du monde, ainsi que sur des disponibilités réduites mais non négligeables en minerais divers. L'exploitation du phosphate par l'Office chérifien des phosphates (OCP), une entreprise publique, représente près de 80% du total de l'activité minière marocaine. La contribution économique du secteur minier est particulièrement importante des points de vue des recettes en devises et de l'épargne budgétaire. Mais étant donné le caractère volatile des prix à l'exportation des produits miniers en général, et du phosphate en particulier, cette contribution est sujette à des variations brutales d'une ampleur considérable. C'est ainsi que la part des produits miniers dans les exportations de biens a décliné régulièrement de 33% en 1967 à 28% en 1973, pour s'élever à 60% en 1974-75 et retomber à 43% en 1977, le phosphate étant responsable de l'essentiel de ce mouvement. De la même manière, les versements d'impôts et de dividendes de l'OCP au Trésor sont passés de 200 millions de dirhams en 1973 à 2,3 milliards en 1974 et 2,6 milliards en 1975, pour s'établir à environ 1 milliard par an les cinq années suivantes. Toutefois, la stratégie officielle vise à transformer sur place une part croissante du phosphate et minerais divers extraits au Maroc, ce qui devrait permettre à long terme de rendre plus stables les recettes en devises et budgétaires, et d'accroître l'importance relative de la valeur ajoutée et de l'emploi créé par l'exploitation de ces produits. Pour l'instant, la contribution du secteur minier au PIB et à l'emploi reste très faible -- respectivement 5 et 1% en 1977 -- et la transformation des produits miniers n'a encore qu'une importance relative mineure. Néanmoins, l'exploitation minière est souvent située dans des régions éloignées et déshéritées et son impact local est important; on peut citer les centres phosphatiers du Tensift et le cas de la Cadetaf, une société coopérative qui rassemble environ 10.000 mineurs artisanaux dans le Sud du pays.

#### Phosphates et dérivés

4.02 Le secteur du phosphate et de ses dérivés comprend la production du minerai de phosphate, son conditionnement, son transport du site d'extraction au port pour être exporté dans des bateaux minéraliers ou pour être transformé en acide phosphorique et en engrais. Ce secteur a pour caractéristiques propres d'être totalement intégré dans ses opérations, et d'exercer un rôle très important sur l'équilibre du marché mondial du phosphate et qui s'accroît concernant l'acide phosphorique. Ce rôle implique que les décisions du Maroc auront, du fait du caractère oligopolistique du marché mondial de ces produits, un impact sur leurs prix à long terme.

4.03 Les caractéristiques spécifiques du secteur résultent de l'existence dans le sol marocain de réserves exploitables de minerai de phosphate qui représentent plus de 60% des réserves mondiales prouvées. Bien que la notion et l'évaluation des réserves minières soient sujettes à caution, les réserves marocaines prouvées s'élèvent à 10 milliards de tonnes, réparties entre quatre gisements exploitables. Les conditions d'exploitation et la situation géographique des gisements marocains sont telles que le prix de revient FOB se situe parmi les plus faibles au monde, et il est probable que cet avantage s'accroîtra à l'avenir à mesure que les gisements concurrents s'épuisent. L'enrichissement sur place du minerai comportait, jusqu'à ces dernières années, surtout une opération de séchage. A l'avenir, le lavage et la calcination pour lesquelles des procédés sont en cours de mise au point et d'installation dans les sites nouveaux, deviendront nécessaires.

4.04 La transformation du minerai comportait jusqu'en 1976 la production d'engrais phosphatés, et depuis cette date le Maroc a lancé un important programme de construction d'unités d'acide phosphorique destiné à l'exportation. La production des dérivés du phosphate est assurée par des filiales de l'OCP dont les capacités, en place ou en cours de construction, sont les suivantes:

Nom de la filiale	Date d'entrée en service	Nom du Produit	Capacité installée (T/an; P205)
Maroc Chimie I avec expansion	1965	P2.05	120.000
	1979	P2.05	150.000
		TSP	300.000
		DAP	60.000
		ASP	50.000
Maroc Chimie II	1976	P2.05	165.000
Maroc Phosphore I	1976	P2.05	495.000
Expansion MP1	1981	P2.05	165.000
		MAP	22.000
Maroc Phosphore II	1981	P2.05	495.000

Les projets récents ou en cours d'exécution vont porter la capacité de production d'acide phosphorique de 120.000 tonnes/an (P205) en 1965 à 1.590.000 tonnes/an (P205) en 1981. Toutes les installations sont à Safi. De plus, l'extraction de l'uranium contenu dans l'acide phosphorique est envisagée à moyen terme, sur la base d'essais de production à l'échelle commerciale qui ont commencé.



4.05 A part le transport ferroviaire, l'ensemble des activités minières et chimiques relatives au phosphate est contrôlé par l'OCP qui joue le rôle de holding sectoriel pour le compte de l'Etat marocain. L'OCP a de faibles investissements ou participations à l'étranger, mais son chiffre d'affaires (600 millions de dollars en 1976) et son rôle dans le commerce mondial du phosphate (un tiers du total en moyenne) lui confèrent la stature d'une société à dimension internationale dont le crédit sur les marchés financiers internationaux a été utilisé par le Maroc depuis 1975 pour mobiliser rapidement d'importants emprunts.

4.06 L'OCP dispose d'une autonomie de gestion considérable. En plus de ses activités purement commerciales, il subvient aux besoins socio-éducatifs de son personnel, et assure la construction des villes minières que ses activités lui imposent. Pour faciliter son contrôle du secteur, l'OCP a constitué un réseau de filiales complexe, touchant à tous les secteurs liés à ses activités. Son portefeuille de participations est estimé à plus de 1 milliard de dirhams, et réparti entre les secteurs miniers (55%), chimique (32%), de transport (7%) et divers (3%). Toutefois, le transport ferroviaire est assuré par une autre entreprise publique, l'ONCF, pour laquelle le phosphate constitue plus de la moitié des activités "marchandises", et il en est de même pour les ports.

4.07 L'évolution de la production mondiale de phosphate au cours des six dernières années et des parts des trois principaux producteurs, est la suivante:

	<u>1973</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>
Production mondiale (millions tonnes)	97,3	109,1	107,4	107,3	115,8	124,9
Part en pourcentage:						
USA	38,6	37,2	40,3	41,3	40,8	40,1
URSS	21,8	20,6	22,5	22,6	20,9	19,9
MAROC (OCP)	17,0	17,6	12,5	14,5	14,9	15,8
Divers	22,6	24,6	24,7	21,6	23,4	24,2

Ces chiffres permettent de constater que depuis 1973 la part du Maroc a diminué de manière sensible au profit notamment des Etats Unis et des producteurs divers. Cette évolution se retrouve au niveau des exportations. Le Maroc est resté le premier exportateur mondial, avec une part du commerce international avoisinant le tiers, mais cette part s'est quelque peu abaissée depuis 1975. Etant donné les efforts qu'a déployés l'OCP pour maintenir le prix du phosphate à un niveau aussi élevé que possible durant la période 1974-77, il est à penser que cette politique a eu pour effet de réduire temporairement son importance relative sur le marché au profit de ses concurrents.

4.08 Au niveau de l'OCP, la production et les ventes ont évolué ainsi (en millions de tonnes):

	<u>1973</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>
Production	15,6	19,3	13,6	15,5	17,6	19,7
Exportation	16,0	18,6	13,0	14,6	15,8	17,7
Ventes locales et stocks	-0,4	0,7	0,6	0,9	1,8	2,0

Les ventes locales se sont accrues fortement à partir de 1976 pour satisfaire aux besoins de la transformation en acide phosphorique par Maroc Phosphore I qui est entrée en service en 1976. Par suite, l'exportation de produits dérivés du phosphate a pu augmenter de manière sensible, passant de 106 millions de dirhams en 1975 à près de 400 millions en 1978.

4.09 L'OCP est à l'origine d'un montant élevé d'investissements. Ses investissements directs au cours du Plan 1973-77 ont représenté environ 5% du total investi dans l'économie (4% pour le Plan 1968-72). La structure passée de ces investissements et celle qui est prévue au Plan 1978-80 sont les suivantes (chiffres en millions de dirhams courants):

	<u>Plan 1968-72</u>	<u>Plan 1973-77</u>	<u>Plan 1978-80</u>
<u>Investissements Directs</u>			
Activités minières	629	1253	2662
Industries chimiques	-	781	2465
Investissements sociaux	<u>n.d.</u>	<u>186</u>	<u>75</u>
Total	629	2220	5202
<u>Investissements Liés</u>			
Liaison ferroviaire	n.d.	281	657
Infrastructure portuaire	23	136	385

Source: Estimation faite pour le rapport.

Le programme d'investissement de l'OCP a été fortement accru pendant le Plan 1973-77, et il semble avoir reçu la priorité dans le cadre de l'austérité décidée après 1978. Les programmes d'extension et d'aménagement

(mines de Ben Guerir, Maroc Phosphore II et III) vont dépasser les 5 milliards de dirhams entre 1978-80 pour l'OCP seul. Avec les investissements liés d'infrastructure (voies ferrées ONCF et port de Jorf-Lasfar) ils s'élèveront à près de 15% du total des investissements prévus pour le Plan 1978-80. La priorité accordée à ces investissements en 1978-80 est largement justifiée par la contribution qu'ils sont appelés à faire à l'exportation et à l'épargne lorsqu'ils entreront en service.

4.10 A plus long terme, l'OCP n'a pas de programme d'investissement fermement établi et approuvé par le Gouvernement, mais le Maroc s'est fixé pour objectif de transformer quelque 30% de sa production de phosphate avant exportation; il s'agit presque exclusivement de la transformation en acide phosphorique. Cet objectif paraît justifié et réaliste, car d'un point de vue économique, il semble plus avantageux de transformer le phosphate en acide phosphorique auprès des gisements de phosphate, plutôt qu'auprès des marchés de consommation comme cela s'est fait par le passé. Mais la réalisation de cet objectif n'est pas sans poser certains problèmes que le Maroc doit encore résoudre, indépendamment des incertitudes du marché mondial et des teneurs des gisements futurs. Parmi les plus importants, on peut citer la planification à long terme, les problèmes techniques et de transport, et les disponibilités en personnel qualifié. Malgré le caractère totalement intégré de ses opérations et l'impact de sa politique sur les perspectives du marché mondial, l'OCP ne paraît maîtriser que partiellement la programmation de ses investissements, notamment dans le secteur chimique, et les objectifs à long terme qui lui sont assignés restent mal définis. Par exemple, quels sont les objectifs concernant sa part du marché mondial du phosphate? Et à quelle date la transformation du phosphate en acide phosphorique doit-elle atteindre les 30%? Quelles sont les stratégies d'investissement et de prix à mettre en oeuvre?

4.11 La maîtrise des techniques de production de l'acide phosphorique ne paraît pas encore entièrement satisfaisante dans les installations nouvelles de Maroc-Phosphore I qui ne tournent qu'à 55% de leur capacité théorique. Ces difficultés de démarrage sont aggravées, en dépit de la qualité du personnel existant, par l'insuffisance numérique du personnel qualifié dans les unités de production. La résolution de ce problème de personnel exige un effort accru de formation et de recrutement, et une amélioration des conditions de salaire et de travail offertes dans les zones minières, afin qu'elles soient suffisantes pour capter et conserver les cadres nécessaires.

4.12 La capacité de transport et de manutention au port du minéral ne dépend qu'en partie de l'OCP, mais elle n'en conditionne pas moins la compétitivité des exportations. Dans la perspective d'un doublement des

tonnages à manipuler entre 1977 et 1990, les capacités suffisantes de transport de stockage et de manutention devront être disponibles à temps. Les difficultés déjà signalées dans ce domaine devront être éliminées à l'avenir. Ces difficultés apparaissent au niveau du stockage en sec (six jours de production actuellement disponibles), au niveau de la possibilité d'allonger les trains et de réduire la congestion du port de Casablanca (3 à 5 jours d'attente pour les bateaux minéraliers) et les retards possibles (notamment par manque de crédits) de la réalisation avant 1983 des installations portuaires de Jorf-Lasfar. Ces retards pourraient compromettre temporairement l'expansion des exportations qui dépendent des possibilités d'évacuer la production de la mine de Sidi Hajjaj et de Maroc Phosphore III.

#### Autres produits miniers

4.13 Les autres activités minières sont contrôlées par le secteur public, quoique la gestion technique et commerciale du secteur reste fortement dépendante de la demande et de la technologie étrangères. Depuis quelques années, les résultats bruts de ces activités ne semblent pas augmenter. La relance du secteur exige des organismes publics chargés d'encadrer le secteur de définir les orientations et les politiques à poursuivre à long terme, en se fondant sur une analyse soignée de la rentabilité économique des opérations à retenir dans le cadre des perspectives des marchés mondiaux et de l'impact des coûts locaux et du système de promotion des investissements miniers.

4.14 Le secteur est sous la tutelle administrative du Ministère de l'énergie et des mines qui exerce une fonction d'orientation et d'encadrement général à travers la Direction des mines, et des actions de recherche, développement et exploitation à travers le Bureau de recherches et de participations minières (BRPM), et ses filiales. Ces filiales sont nombreuses (plus d'une trentaine). Pour les nouvelles sociétés, le BRPM, assez souvent, partage pour moitié le capital social avec des actionnaires privés que la politique officielle encourage à investir dans ce secteur. Le portefeuille du BRPM est évalué à 350 millions de dirhams environ. Il est réparti entre les activités minières (78%) où le BRPM possède environ 40% du capital social total des entreprises, les industries pétrolières et chimiques (10%) et les industries liées à la valorisation des minerais (12%).

4.15 La production et les exportations minières ont eu tendance à stagner au cours des 10 dernières années. L'extraction des principaux produits miniers (Tableau 8.1 de l'annexe statistique) est restée en deçà des prévisions des deux derniers Plans, sauf pour le plomb et le manganèse. Évaluée aux prix de 1969, la valeur moyenne des minerais produits sur la période 1972-77 s'est répartie entre le plomb (30%), le fer, le manganèse et le cuivre (10% environ chacun), et les minerais et produits divers (40% environ). A l'exportation, le secteur a obtenu les résultats globaux suivants (chiffres en millions de dirhams):

	<u>1967</u>	<u>1972</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>1977</u>
Exportations aux prix					
fob courants	208	204	438	256	409
en % des exportations totales	7,4	5,4	7,4	3,1	4,8
Exportations aux prix					
fob 1969	242	256	340	207	263
Indice des prix (1969 = 100)	86	80	129	124	152

Source: Tableaux 3.2 et 3.2A.

Les chiffres d'exportations aux prix 1969 font apparaître une stagnation. En outre, l'augmentation des prix à l'exportation des produits miniers marocains est restée inférieure à la hausse générale des prix au Maroc et internationalement. Ceci laisse à penser que la rentabilité des opérations minières, prises dans leur ensemble, a dû diminuer (les données font défaut pour mieux étayer cette observation).

4.16 L'exploitation du minerai de fer dans la région du Rif (35 millions de tonnes de réserve) paraît avoir un avenir peu encourageant. Des investissements récents ont porté la capacité d'extraction et de première transformation à 850.000 tonnes de pellets et 60.000 tonnes de pyrite, mais la crise mondiale de la sidérurgie et la faible teneur du minerai extrait ont réduit considérablement les débouchés et le prix de vente de ces produits. Dans le but de maintenir les 1.200 emplois créés par cette activité, un rythme réduit de production se poursuit, mais qui requiert des subventions d'exploitation élevées de la part du Trésor.

4.17 Les possibilités apparaissent meilleures pour les autres minerais métalliques et surtout non-métalliques. Grâce aux efforts de prospection en cours, les minerais traditionnels (manganèse, plomb, zinc, cuivre et bientôt cobalt) pourraient retrouver une certaine croissance. La diversification des activités minières sera plus poussée pour certains produits qui ont une forte demande locale (sel, pyrrothine).

4.18 Les programmes d'investissements réalisés par l'Etat, le BRPM et les sociétés publiques et privées ont eu un triple objectif: poursuivre la recherche géologique et minière; exploiter les gisements; et accroître la valorisation locale. Ces programmes sont passés en prix courants de 300 millions de dirhams en 1968-72 à 1,3 milliards environ en 1973-77 (OCP et recherche pétrolière exclus). Mais comme on l'a vu, ils n'ont eu qu'un effet médiocre sur la production et l'exportation qui ont eu tendance à

stagner entre 1967 et 1977, et dont la rentabilité économique a probablement diminué en moyenne. Préoccupé par ces tendances, le Gouvernement a décidé de réduire fortement le programme d'investissements miniers pendant le Plan 1978-80, et de soumettre les diverses productions à un examen critique de leurs coûts et bénéfices économiques, dans le but de ne retenir à long terme que les plus avantageuses. Compte-tenu de la quantité et des coûts d'exploitation des réserves connues, il est à prévoir que le secteur ne connaîtra qu'un taux de croissance faible au cours de la décennie 1981-90.

4.19 Le secteur minier bénéficie des encouragements officiels habituels à l'investissement (exemption de droits de douane sur les importations d'équipements, amortissement accéléré, garantie de transferts des bénéfices, bonification d'intérêt de 2% sur les prêts BNDE). Il reçoit en outre des avantages spécifiques dont les deux plus importants sont une subvention budgétaire pouvant atteindre 50% des investissements d'infrastructure liés au projet, mais inférieure à 15% du coût total du projet, la possibilité de constituer une provision de reconstitution de gisement en franchise d'impôt dans la limite de 50% des bénéfices nets et de 15% des recettes d'exploitation. Faute de données, il est impossible de préciser l'impact de ces encouragements sur la rentabilité financière des exploitations minières au Maroc et donc de se prononcer sur leur adéquation par rapport aux objectifs poursuivis, notamment en ce qui concerne l'attraction des investissements privés marocains et étrangers vers le secteur. Il n'est pas possible non plus de se prononcer sur l'intérêt économique de ces encouragements pour la nation. Le cas du minerai de fer montre toutefois que la politique d'encouragement de l'investissement minier peut conduire à des résultats économiques défavorables du point de vue de la nation. Il sera important, comme le prévoit le Plan 1978-80, d'examiner de manière critique la justification économique des encouragements concernant les autres branches du secteur minier et les modalités d'intervention du BRPM qui est resté dépendant des transferts budgétaires au cours de la décennie 1968-77. Cette dépendance ne paraît pas avoir procédé d'une volonté systématique de contrôle étatique du secteur puisque les investissements privés y sont fortement encouragés. Elle paraît plutôt avoir été parfois le résultat d'un désir diffus de maintien d'activités devenues non rentables. A l'avenir, le BRPM devrait être à même d'exercer de manière stricte son rôle de fonds de financement public des investissements miniers, qui implique le respect de critères économiques et financiers clairs dans ses interventions.

## B. L'AGRICULTURE

4.20 Les activités agricoles ont contribué pour environ 14% du PIB en 1978, en baisse par rapport à la moyenne de 22% atteinte durant la période 1968-72. L'agriculture fournit encore 40% environ des emplois au Maroc; quoique cette proportion ait tendance à diminuer, le nombre absolu des emplois agricoles continue d'augmenter. Les exportations agricoles n'ont contribué qu'à 35% du total des exportations de biens en 1977, soit une réduction sensible par rapport aux 60% atteints avant 1975. Le fonctionnement de l'économie agricole marocaine se caractérise par la prédominance des mécanismes du marché, mais avec des interventions importantes de l'Etat par le biais de la politique des prix et du crédit agricoles, par le moyen de taxes et de contrôles à l'importation, par les actions multiples des services agricoles et par les investissements publics dans l'infrastructure, les exploitations agricoles et l'industrie agro-alimentaire. La Caisse nationale de crédit agricole (CNCA), source unique de crédit à moyen et à long terme pour l'agriculture, est une banque à gestion semi-autonome dont le capital est entièrement détenu par l'Etat.

### L'utilisation des terres

4.21 Le Maroc comprend 7,7 millions d'hectares de terrains dont la nature et le climat se prêtent à la culture, et 20 millions d'hectares situés dans des régions semi-arides ou montagneuses qui n'autorisent que les pâturages et la forêt. En 1977, quelque 720.000 ha. bénéficiaient d'une irrigation permanente. Sur les 7,7 millions d'hectares de terres arables, 5,3 millions d'hectares environ sont cultivés chaque année. Le reste est consacré à l'arboriculture (400.000 hectares) ou laissé en jachère (2 millions d'hectares). Les surfaces cultivées se répartissent approximativement comme suit: céréales d'hiver: 4,3 millions d'hectares, légumineuses: 500.000 ha, légumes: 140.000 ha, betterave sucrière: 60.000 ha. Le reste des terres cultivées est planté en oléagineux, coton et cultures fourragères. L'élevage est surtout extensif, et basé sur le pâturage des parcours naturels. La production intensive de bétail à partir de cultures fourragères, d'orge ou de résidus de cultures industrielles prend un essor rapide dans les zones irriguées et les régions à pluviosité élevée. Un tiers environ de la valeur ajoutée du secteur agricole provient du sous-secteur de l'élevage. La plupart des cultures industrielles et fourragères et des cultures de légumes et d'agrumes font appel à l'irrigation, dont dépend également la quasi-totalité des cultures d'exportation. La moitié environ des terres arables du pays reçoit tout au plus quelque 350 mm de pluie; elles sont généralement consacrées à l'orge alternant avec une jachère. La plus grande partie des zones de cultures sèches est exploitée avec des méthodes traditionnelles. Malgré les efforts entrepris depuis la promulgation du Code des investissements agricoles en 1969, l'emploi des engrais, des pesticides, des herbicides, des semences à haut rendement et du matériel agricole est limité. De ce fait, les rendements agricoles et la productivité du bétail sont généralement faibles.

Les résultats obtenus dans le secteur agricole et le Plan de développement économique et social 1978-1980.

4.22 Résultats obtenus dans le secteur agricole. Durant les 15 dernières années, la production agricole (en prix constants) a progressé au rythme annuel moyen de 2,4%. Elle fluctue d'une année à l'autre, essentiellement en fonction des variations climatiques (elle a par exemple augmenté de 10,5% en 1976 pour décliner ensuite de 13,4% en 1977). La production agricole n'a pas suivi l'augmentation de la demande entraînée par l'urbanisation et l'accroissement des revenus et de la population. De ce fait, les importations de produits alimentaires ont augmenté de 21% par an en moyenne entre 1970 et 1977 (en prix courants), et de 9,6% par an en volume. Les importations marocaines de marchandises sont constituées à 15% de denrées alimentaires: principalement sucre, blé, produits laitiers et huiles végétales. La valeur des exportations agricoles du pays a progressé de 6% par an entre 1970 et 1977 tandis que la quantité de produits exportables a diminué dans le même temps de 1,2% par an. Si l'approvisionnement et la nutrition de la population ont pu être maintenus à un niveau généralement satisfaisant, c'est grâce à l'augmentation des importations agricoles et au fait que certains produits exportables, face à la difficulté d'écoulement extérieur, ont été utilisés pour la consommation intérieure. Il existe toutefois des poches de pauvreté où une partie de la population souffre de carences nutritionnelles.

4.23 Les résultats obtenus varient selon les produits considérés et suivant les zones: périmètres irrigués, zones à pluviosité moyenne supérieure à 400 mm et zone à faible pluviosité. Les progrès ont été les plus rapides en zones irriguées et en zones à pluviosité supérieure. Lorsqu'il a été possible de moderniser les techniques d'exploitation et les facteurs de production à un rythme accéléré, et lorsque les prix ont permis de dégager un revenu net suffisant par ha. et par journée de travail de la cellule familiale, la production a augmenté rapidement. Tel est le cas pour la betterave sucrière et la canne à sucre. Ces cultures ont été introduites avec le concours d'agents de vulgarisation dans des périmètres bénéficiant de techniques d'irrigation modernes. L'eau d'irrigation est subventionnée et la commercialisation de la production est assurée par contrat entre les producteurs et les usines de traitement. La production de betterave sucrière a augmenté de 13% par an entre 1967-69 et 1976-78. De même, la production de lait est passée de 500.000 tonnes en 1971 à 650.000 tonnes en 1977 (soit une augmentation de 4,3% par an) grâce à un programme d'action axé sur l'importation de vaches laitières, la construction par l'Etat de centres de collecte de lait (autour desquels ont été créées des coopératives de producteurs de lait), la promotion des cultures fourragères irriguées, la fourniture de services vétérinaires, l'installation de laiteries, et la subvention des prix payés aux producteurs de lait. La production des légumes s'est accrue de 8% par an, essentiellement à cause de l'augmentation des surfaces irriguées. Les efforts déployés par les autorités pour accroître la production des cultures ont donné des résultats limités ou nuls lorsque les méthodes d'exploitation en bour n'ont pu être modifiées malgré les efforts de l'Etat (céréales et légumineuses) ou lorsque la politique



officielle des prix et la maîtrise des techniques culturales n'ont pas permis aux agriculteurs de dégager un revenu suffisant (oléagineux, coton, maïs). Les rendements céréaliers n'ont augmenté que de 1,2 quintal à l'hectare en 18 ans (avec des fluctuations annuelles considérables). La production de légumineuses, d'olives et de fruits ne traduit aucune amélioration à long terme, stagnation surtout imputable à l'immobilisme des techniques agricoles de production, au manque d'investissements pendant un certain nombre d'années et à l'absence de mesures de promotion de la part des autorités. Cependant un effort important a été entrepris en matière de production fruitière à partir de 1970/1971. La mise en place progressive des plantations fruitières devrait avoir un effet positif sur la production nationale au cours des prochaines années. Certains résultats encourageants ont aussi été obtenus par la recherche agronomique au Maroc, notamment en ce qui concerne les céréales, les semences de base et l'arboriculture. <sup>1/</sup>

4.24 Le Plan triennal, 1978-80 <sup>2/</sup>. Le Plan de développement économique et social spécifie que l'agriculture recevra 18% des investissements publics, comme dans le cadre du troisième Plan (1973-77). Les investissements publics effectués dans ce secteur durant la période 1978-1980 devraient en principe représenter approximativement 3,8 milliards de dirhams, le montant total des investissements publics s'élevant à 21,4 milliards de dirhams <sup>3/</sup>. Par ailleurs, la caisse de crédit agricole (CNCA) financera 1,2 milliards de dirhams en prêts à moyen terme destinés à des investissements agricoles durant la période du plan. Les objectifs du Gouvernement sont toujours a) de couvrir les besoins en produits agricoles; b) d'optimiser la contribution du secteur agricole aux exportations; et c) d'améliorer les conditions de vie des populations rurales en assurant une meilleure répartition des revenus et en créant des emplois.

4.25 Le Plan triennal est un plan de transition, la répartition des investissements publics entre les divers secteurs d'activité étant identique à celle du troisième Plan. La ventilation de ces investissements dans l'agriculture en fonction de la nature des opérations est la suivante: équipement d'irrigation: 57%; services de vulgarisation et éléments agricoles des projets de développement rural: 16%; développement de l'élevage: 6% environ; aménagement des forêts et conservation des sols: 5,6%. Le reste est réparti entre les études agro-économiques, le cadastre, la recherche, l'alimentation en eau des collectivités rurales et l'enseignement agricole <sup>4/</sup>. Les projets d'irrigation sont réalisés dans les neuf périmètres répartis sur l'ensemble du pays dans le but de créer des pôles régionaux de développement. Dans chaque périmètre, à l'exception des Offices du Draa et du Tafilalet, un assolement obligatoire permet de développer la production animale et végétale. Il ressort des études effectuées par le Ministère de l'agriculture que la production agricole est très en deçà des résultats que l'on pourrait obtenir en employant des méthodes culturales et des facteurs de production adéquats. On estime que

---

<sup>1/</sup> Voir paragraphe 4.48

<sup>2/</sup> "Plan de développement économique et social", 1978-80. Secteur agricole. Septembre 1978.

<sup>3/</sup> Tableau 7.11, Annexe statistique.

<sup>4/</sup> Tableau 7.10, Annexe statistique.

la production actuelle d'huiles végétales représente environ 10% de son potentiel et la production de légumineuses, de légumes et de céréales, environ 40%.<sup>1/</sup> Pour développer ce potentiel, les principales mesures que le Ministère de l'agriculture se propose de prendre dans le cadre du Plan triennal sont les suivantes: a) achèvement des projets d'irrigation dont l'exécution est en cours; b) organisation des agriculteurs en coopératives de services afin de leur permettre d'obtenir plus facilement des crédits et des facteurs de production agricoles; c) maintien de la politique de subvention aux facteurs de production pour encourager l'emploi de facteurs de production modernes; d) revalorisation du prix relatif des produits agricoles; e) mise en place d'une infrastructure de base comportant des éléments tels que des centres de collecte du lait, des installations de stockage des céréales, des centres de conditionnement des céréales, des centres de conditionnement des légumes, des postes vétérinaires et des ateliers de réparation du matériel agricole; f) extension du programme de réforme agraire et g) amélioration du système de distribution des facteurs de production. Toutefois, il faudra s'attendre à ce que les changements en matière de politique des prix et de régime foncier demeureront modestes au cours de ce Plan.

#### Offre et demande de produits agricoles

4.26 Le Tableau 7.13 (Annexe statistique) reproduit les projections établies pour les produits agricoles jusqu'en l'an 2000. Les projections de l'offre sont basées sur l'hypothèse que les plans élaborés à l'avenir permettront, comme le Plan triennal, de maintenir le taux de croissance actuel de la production agricole mais non de l'accélérer. L'écart entre l'offre et la demande de produits alimentaires est donc appelé à se creuser et il devra être comblé par des importations. Pour arriver à réduire cet écart il faudrait accélérer la croissance du secteur agricole. Si on peut éliminer les principaux obstacles qui s'y opposent, un grand pas sera fait en direction de cet objectif. Le Ministère de l'agriculture est conscient de l'importance de certains de ces obstacles, qui seront levés si les recommandations du ministère sont suivies.

4.27 En ce qui concerne les céréales, il semble, d'après les tendances actuelles, que la production s'établira à 6,5 millions de tonnes en l'an 2000, alors que la demande sera de l'ordre de 7,5 à 8,5 millions de tonnes (Tableau 7.12 de l'annexe statistique). Pour les huiles végétales, il est prévu une production de 100.000 tonnes en l'an 2000 pour une demande portant entre 390.000 et 440.000 tonnes. Toujours d'après ces projections, la demande de sucre se situera autour de 1.150.000 tonnes. Elle pourra être satisfaite par la production intérieure si la croissance actuelle de la production se poursuit. Pour les produits laitiers, il est prévu une demande équivalente à 3,5 millions de tonnes de lait environ, en l'an 2000, contre un objectif officiel de production de 3,2 millions de tonnes. Pour réaliser cet objectif de production, il faudrait: a) consacrer aux cultures fourragères approximativement 25% des 400.000 hectares de nouvelles terres qui devraient bénéficier de l'irrigation en l'an 2000, et b) accroître la production de fourrage dans les terres non irriguées. Dans le cas où il ne serait pas possible d'accélérer la

<sup>1/</sup> Ces chiffres indiquent l'augmentation possible des rendements sans accroissement de la superficie cultivée.

croissance de la production fourragère, et où celle-ci augmenterait selon le taux de 5,6% de ces dernières années, la production de lait atteindrait 1,7 millions de tonnes en l'an 2000. La demande de viande est presque couverte par la production intérieure. La production de viande augmente au taux de 3,7% par an, et elle atteindra 540.000 tonnes en l'an 2000. Selon les projections pour la même année, la demande atteindra entre 850.000 et 1 million de tonnes. Les importations de viande, qui sont devenues significatives en 1977, vont donc probablement augmenter dans les années à venir. La production de fruits et légumes suffit à couvrir les besoins du pays.

#### Répartition des ressources dans le secteur agricole et contraintes budgétaires de l'Etat

4.28 Les problèmes du secteur agricole sont étroitement liés à l'évolution de l'économie marocaine et à la politique actuelle d'austérité. En ce qui concerne l'agriculture, le Plan triennal traduit également cette austérité, nombre de projets ayant été reportés ou ramenés à de plus modestes proportions. Ceci est particulièrement vrai pour les nouveaux projets concernant les régions non irriguées. Une augmentation des ressources budgétaires allouées au secteur agricole par rapport à celles prévues par le Plan semble actuellement difficile, malgré l'intérêt qu'une telle augmentation aurait pour le secteur. Le Plan donne priorité à l'achèvement des projets en cours de réalisation pour lesquels d'importants investissements ont déjà été effectués. La majorité des investissements en cours touchant l'équipement des zones irriguées, le Plan préconise l'achèvement de ces travaux (57% des investissements envisagés dans l'agriculture concernent les périmètres irrigués). A l'heure actuelle, 720.000 ha. de terres sont irriguées contre un potentiel de 1.180.000 ha. Le Maroc espère atteindre cet objectif d'ici l'an 2000. Etant donné que l'augmentation des ressources budgétaires mises à la disposition de l'agriculture est difficile, il devient d'autant plus important d'étudier la comparaison des coûts et avantages des différentes catégories de projets agricoles, pour mieux répartir ces ressources budgétaires limitées. En particulier la répartition des ressources budgétaires existantes entre les grands projets d'irrigation et les projets en bour devrait être soigneusement étudiée.

4.29 La Viabilité Technique des Projets en Bour. Les études effectuées par les services officiels montrent qu'on pourrait considérablement augmenter la production des cultures en sec en résolvant les problèmes spécifiques de ces zones, en particulier les structures foncières, l'inadaptation des techniques agricoles, la faible utilisation du crédit et des intrants agricoles, et le manque d'infrastructure (route, eau potable)<sup>1/</sup>. Les deux projets intégrés d'agriculture en bour favorable qui sont en cours de réalisation au Maroc fournissent des exemples de stratégie rationnelle en matière de développement agricole des zones non irriguées. Ces deux projets (celui de Meknès et celui de Fez-Karia-Tissa) donnent priorité à la formation des agriculteurs et des agents de vulgarisation qui introduisent de nouvelles techniques d'exploitation et de nouveaux facteurs de production. En dehors de ces projets de développement agricole

<sup>1/</sup> Le Plan de développement économique et social 1978-80 (secteur agricole) présente une synthèse de l'analyse des services officiels.

intégré, le crédit agricole s'est également révélé extrêmement efficace dans le secteur de l'agriculture en bour, en permettant de financer des investissements dans les domaines suivants: puits, pompes, élevage, instruments agricoles, équipement, animaux de trait, production de légumes et de fruits. Pour l'Etat, le coût de la fourniture de crédit est partiquement nul étant donné que ce dernier est porteur d'intérêt tandis que les autres projets agricoles impliquent d'importantes dépenses budgétaires non remboursables. Autre avantage du crédit: les investissements sont largement répartis sur l'ensemble du territoire national, contrairement aux projets de développement rural ou d'irrigation. Parmi d'autres projets intéressants en matière d'agriculture en bour, citons: a) les projets intégrés de conservation du sol, le développement des forêts et des zones de parcours en liaison avec la production de cheptel dans les zones montagneuses fortement peuplées (sur le modèle du projet de développement rural du Loukkos et du projet de développement de l'élevage dans le Moyen Atlas, actuellement en cours de préparation); b) l'amélioration des pâturages (14 possibilités de projets couvrant 249.700 ha. ont été étudiés, ainsi que des projets basés sur l'ensemencement des parcours et l'introduction de nouvelles races d'élevage, tel que le projet de développement en cours du Ranch Adarouch); et c) l'amélioration des exploitations dans les régions semi-arides (sur le modèle du projet d'aridoculture de l'USAID). Le montant des investissements prévus dans le cadre du Plan triennal 1978-80 pour ces trois types de projets n'atteint que 50 millions de dirhams (1,7% des investissements publics consacrés à l'agriculture).

4.30 La Viabilité Economique et Sociale des Projets en Bour par Rapport aux Grands Projets en Irrigué. Le choix d'une stratégie de développement agricole plus particulièrement axée sur le développement de l'agriculture en bour étant une option techniquement réalisable, le problème qui se pose est de savoir s'il est économiquement souhaitable d'affecter une plus grande partie des ressources budgétaires de l'Etat à ce type de projets. L'expérience acquise à partir des projets en irrigué et en sec n'est pas suffisamment étendue pour que l'on puisse se prononcer de façon définitive mais il semble que, par rapport aux grands projets d'irrigation, les projets de cultures en zone bour et de crédit agricole sont d'un coût moindre à l'hectare, par famille et par dirham de production additionnelle (ils ont, en d'autres termes, un taux de rentabilité économique plus élevé). Les récents projets d'irrigation à grande échelle que la BIRD a étudiés au Maroc ont un taux de rentabilité économique prévu qui varie entre 7 et 12%. Ce taux atteint en général près de 20% pour les projets d'agriculture en bour et de crédit agricole que la BIRD a étudiés. Pour les projets d'aménagement de zones de montagne, de forêts et de pâturages plus spécialement conçus dans le but de lutter contre la pauvreté, le taux de rentabilité se situe probablement dans la fourchette 10-15%. Le déficit en céréales, en oléagineux et en viande ne peut être couvert que par une intensification de la production en bour, en commençant par l'exploitation du potentiel

dans les zones les plus favorables. L'accroissement de production en céréales, le développement des ressources fourragères et l'accroissement des productions oléicoles requièrent une action soutenue dans le secteur bour plutôt que dans le secteur irrigué. En dehors de ces avantages économiques, le renversement de la tendance en faveur des projets de cultures en bour offre également des avantages sur le plan social du fait que les populations rurales pauvres vivent surtout dans des régions où le potentiel d'irrigation est faible et que quatre vingt pour cent des populations rurales dépendent de l'agriculture en bour. Les investissements par exploitation agricole consacrés aux projets d'agriculture en zones bour sont en général inférieurs à ceux des projets d'irrigation, et ils bénéficient à un nombre bien plus important de ménages, ainsi que l'indique le tableau ci-après:

	Coût des investissements à l'hectare	Investissements par exploitation	Taux de rentabilité économique prévu
	(DH) (prix 1978)		%
<u>Projets d'irrigation de la BIRD a/</u> (grands projets)			
Souss	21.400	111.400	10,0
Doukkala I	23.800	114.500	11,4
Doukkala II	32.000	152.500	11,6
Haouz (en préparation)	44.000	190.000	7-9
<u>Petite hydraulique b/</u>	n.d.	1.950	n.d.
<u>Production et commercialisation des primeurs</u> (en vue de l'exportation)	41.000	51.000	46,0
<u>Projets d'agriculture en bour et de crédit de la BIRD</u>			
Crédit agricole IV d/	700	5.600	20,0
Meknès	790	10.500	24,0
Fez-Karia-Tissa	2,610	20.500	21,0
<u>Agriculture et foresterie</u>			
Reboisement Mamora, Gharb Rif (DERRO)	3.250	n.d.	n.d.
Boumoussen	2.500	n.d.	n.d.
Loukkos	460	n.d.	n.d.
	3.360	32.300	15,0
<u>Amélioration des parcours</u>			
Elevage Moyen Atlas c/	3.750	n.d.	10,0-15,0
Ranch Adarouch	800	n.d.	10,0

a/ Coût des barrages non compris

b/ Programme entrepris dans le cadre du Plan 1973-77

c/ Maintenant dénommé Projet Plaine d'Aarid

d/ L'analyse rétrospective des résultats des deuxième et troisième projets de crédit agricole fait ressortir un taux de rentabilité économique de 20%.

n.d.: non disponible.

Source: Données obtenues à partir des projets d'investissement de la BIRD.

4.31 Les Avantages des Investissements en Périmètres Irrigués. Bien qu'il soit souhaitable d'accorder une priorité accrue aux projets d'agriculture en bour, il est logique que les responsables marocains souhaitent que les ressources limitées dont ils disposent soient consacrées dans le cadre du Plan triennal, à l'achèvement des projets d'irrigation dans lesquels ont déjà été investies des sommes considérables. Le taux de rentabilité des investissements supplémentaires nécessaires à l'achèvement de ces projets sera vraisemblablement élevé dans la plupart des cas. Par ailleurs, comme l'agriculture en bour a bénéficié d'actions limitées dans le passé, on ne compte que peu de projets prêts à être réalisés dans ce secteur, et on ne pourrait accélérer l'exécution des projets déjà préparés que dans des limites restreintes. L'infrastructure administrative dans les grands périmètres d'irrigation est beaucoup plus développée que dans les zones bour étant donné les ressources accordées à ces périmètres par rapport à leurs étendues. De plus, si les projets d'agriculture en bour ont à priori un taux de rentabilité économique supérieur à celui des projets d'irrigation, ces derniers offrent de bonnes possibilités en ce qui concerne la production de certaines denrées dont l'offre est déficitaire, comme le lait et le sucre. Dans le cadre des projets d'agriculture en bour, ce type de production se heurterait à des contraintes importantes. L'objectif des autorités marocaines étant de parvenir à l'autosuffisance, c'est là un facteur qui est loin d'être négligeable.

4.32 Recommandations. D'après les arguments que l'on vient de présenter, il semble que les autorités devraient analyser les coûts et avantages supplémentaires des projets d'irrigation en fonction de différents rythmes d'exécution de ces programmes durant la période du Plan triennal et dans les cinq années suivantes. Les résultats obtenus devraient être comparés avec la rentabilité que l'on attend des projets d'agriculture en bour. Dans la mesure où la rentabilité des projets en zone bour s'avère plus intéressante, l'accent devrait être mis sur l'exécution de ces projets en bour sans toutefois aboutir à la négligence des efforts poursuivis en irrigué. Pour procéder à cette réorientation des investissements, il est indispensable d'accélérer la préparation des projets en bour. De plus, il conviendrait de renforcer le personnel affecté à la préparation des projets d'agriculture en bour et de solutionner certains problèmes fonciers et législatifs. L'institution d'un système permanent de suivi et d'évaluation couvrant l'ensemble du secteur permettrait de procéder à l'évaluation continue des avantages des divers types de projets, et contribuerait à assurer une affectation plus rationnelle des ressources.

#### Mobilisation de l'Épargne 1/

4.33 Mobilisation de l'Épargne par le Système Bancaire. La mobilisation de l'épargne intérieure a été médiocre (approximativement 15% du PIB en 1975, 11% en 1976). Dans l'agriculture cet état de fait se traduit, pour la CNCA, par des difficultés à mobiliser les ressources financières du pays. L'épargne de la population est insuffisamment exploitée par la

1/ La mobilisation des ressources est aussi analysée au chapitre III, Section D.

CNCA bien qu'elle ait lancé des campagnes publicitaires et créé des services bancaires dans beaucoup de ses agences. L'une des raisons est que la CNCA n'a fait que des efforts limités jusqu'à une date récente pour mobiliser l'épargne des secteurs non agricoles. L'épargne du secteur agricole va pour la plupart vers l'achat de bétail ou autres actifs. La CNCA se doit de collecter l'épargne des autres secteurs complémentaires à l'économie agricole. Une difficulté à laquelle la CNCA devra faire face pour mobiliser cette épargne est la faiblesse de ses taux d'intérêts. La CNCA offre des taux qui varient de 3% pour les dépôts d'épargne à 8% pour les dépôts à terme de 18 à 24 mois et les obligations. Avec un taux d'inflation dépassant 8% en 1979, les taux d'intérêts de l'épargne sont négatifs en termes réels, ce qui décourage l'épargne financière.

4.34 Mobilisation de l'épargne par l'Etat et le Système Fiscal.  
Avec un montant approximatif de 50 à 60 millions de dirhams par an, les impôts prélevés dans le secteur rural sont faibles. D'après une étude récente réalisée par le Ministère de l'agriculture, les revenus monétaires nets du secteur agricole atteignaient, en 1977, un montant de 1,3 à 2 milliards de dirhams avant déduction de l'impôt.<sup>1/</sup> Les impôts versés par le secteur agricole représentent donc moins de 5% des excédents monétaires annuels dégagés par ce secteur. La part de l'agriculture dans le PIB est de 17%, mais elle tombe à 1,9% des contributions directes. Une réforme du code des impôts et du système de recouvrement des impôts est en cours. Elle devrait permettre à l'Etat de mobiliser une fraction plus importante de l'épargne rurale, notamment celle des grands propriétaires terriens. Dans le cadre de cette réforme, il a été procédé à une augmentation en hausse des normes utilisées pour l'évaluation des revenus nets de chaque exploitation, revenus qui déterminent l'assiette de l'impôt. A l'heure actuelle, le revenu net des exploitations est calculé sur la base d'une norme de revenu net à l'hectare, par arbre fruitier et par tête de bétail déclarés par l'exploitant. Ces normes varient selon les régions, en fonction du potentiel agricole moyen de la région considérée. Elles ont été établies en 1961 et n'ont pas été modifiées depuis lors. Du fait de l'inflation, le revenu net des agriculteurs est donc de plus en plus sous-estimé, et les impôts versés par le secteur agricole représentent une part de plus en plus faible des revenus réels. Il faudrait donc relever ces normes, augmenter le taux d'imposition des tranches supérieures de revenus, et instituer un système permettant de réviser les normes chaque année selon l'augmentation des prix agricoles. Le Gouvernement envisage une réforme fiscale selon laquelle les agriculteurs seraient astreints au système de la déclaration de revenus comme pour les autres professions. L'avantage du système actuel est que l'imposition sur les revenus agricoles potentiels incite les intéressés à mieux exploiter leurs terres. Les propriétaires fonciers absentéistes qui ne cultivent pas leurs terres, mais qui les

---

<sup>1/</sup> MARA, Division des affaires économiques, "Evaluation de la capacité de financement du développement par l'agriculteur", novembre 1977.



conservent plutôt à des fins spéculatives, se trouvent pénalisés par ce système. Donc, si le Gouvernement introduit un système de fiscalité axé sur le revenu réel pour remplacer celui basé sur le revenu potentiel, il serait utile d'introduire en même temps un impôt foncier qui pourrait ainsi inciter à l'utilisation optimale des terres cultivables. Il serait en outre souhaitable qu'une fraction de ces recettes fiscales soit mise à la disposition des collectivités locales pour financer des projets de développement locaux.

#### Problèmes des Exportations Agricoles

4.35 La promotion des exportations constituait l'un des objectifs retenus dans le Plan 1973-77. Néanmoins, les exportations agricoles stagnent en volume (Tableau 7.7, Annexe statistique) bien que le Maroc possède les atouts nécessaires pour accroître la production de fruits et légumes de qualité destinés à l'exportation. Malgré une très vive concurrence, la bonne qualité des produits marocains est appréciée sur les marchés étrangers. Le déclin relatif actuel des exportations tient autant à l'insuffisance de l'offre de produits répondant aux critères voulus qu'à des problèmes de débouchés (calendrier CEE, système protectionniste de certains pays industrialisés).

4.36 La production d'agrumes est passée de 500.000 tonnes en 1962/63 à 1 million de tonnes environ en 1978. Quant aux exportations, elles sont passées de 350.000 tonnes en 1962/63 à 600.000 tonnes en 1972/73. Depuis lors, elles ont stagné par suite du vieillissement des vergers et de l'obsolescence des variétés. Les responsables marocains ont lancé un programme d'amélioration de la production, qui comporte des opérations de replantation et de surgreffage, l'objectif étant de porter le volume des exportations d'agrumes à 720.000 tonnes d'ici à 1980/81. La production de légumes est de l'ordre de 2.300.000 tonnes, dont 200.000 tonnes environ sont exportées, essentiellement entre octobre et mai. Les principaux produits d'exportation sont les tomates et les pommes de terre. Contrairement aux agrumes, dont la production est assurée en grande partie par les grandes exploitations, les légumes sont surtout cultivés par des petits et moyens agriculteurs. En signant un accord de commerce avec la Communauté économique européenne (CEE) en mars 1969, le Maroc a dû renoncer aux avantages dont il bénéficiait sur le marché français, et il s'est heurté à une concurrence accrue qui s'est soldée par une diminution de la demande de légumes marocains. La diversification insuffisante des cultures, la faible productivité et l'obsolescence des techniques agricoles constituent également des obstacles à la production de légumes de qualité. Pour protéger sa propre production de légumes cultivés en serre, la CEE a décidé, en 1976, de renforcer les restrictions imposées sur les importations effectuées entre les mois de mai et d'octobre de chaque année. Ceci explique en partie le recul d'environ 30% enregistré au cours des trois dernières années dans la production et les exportations marocaines de légumes.

4.37 Le développement de la production et de la commercialisation des primeurs constitue un élément de la stratégie adoptée par le Gouvernement pour enrayer ce déclin et conserver une part du marché de l'Europe de l'ouest.

Cette stratégie est basée sur l'exploitation de plusieurs avantages que possède le Maroc sur ses concurrents: i) des coûts de production plus faibles que ceux des pays européens, notamment en ce qui concerne la main d'oeuvre; ii) des conditions climatiques favorables; iii) le fait que le Maroc est plus proche du marché de la CEE que ses concurrents non européens (Israël, Sénégal, Kenya, etc.); et iv) la réputation des produits marocains, particulièrement renommés pour leur qualité gustative. Grâce à l'amélioration des services publics concernés, il devrait être possible d'amener les agriculteurs à mieux adapter leurs programmes de production à la demande, et partant aux besoins des importateurs européens. L'incertitude qui pèse quant à l'écoulement des légumes sur les marchés extérieurs et les problèmes de gestion que peut rencontrer l'institution chargée d'exporter les fruits et légumes (l'Office de commercialisation et d'exportation - OCE) sont des risques inhérents à cette stratégie. Mais en dépit de ces risques, cette stratégie est justifiée en matière de développement des exportations de primeurs.

4.38 Politique des prix et subventions. Le Gouvernement fixe un prix de soutien à la production pour le blé dur, l'orge et le maïs. Pour la plupart des cultures industrielles, le lait et le blé tendre, il établit par contre un prix fixe de livraison. De plus, l'Etat verse des subventions aux grossistes et aux industries de transformation pour maintenir à un faible niveau les prix de vente au détail (fixés par l'Etat) de la farine, du pain, du sucre, des huiles de graines, du lait, ainsi que des engrais et des semences à haut rendement. Des subventions supplémentaires sont versées directement aux agriculteurs afin de les encourager à utiliser des engrais et des semences à haut rendement. Les coopératives de la réforme agraire et les groupements d'agriculteurs bénéficient de subventions spéciales pour leurs achats d'intrants. Bien que les répercussions sur le secteur agricole de ces interventions de l'Etat dans la formation des prix n'aient jamais encore été mesurées, les éléments d'information disponibles laissent penser que la politique globale des prix a pour effet de pénaliser l'agriculture et les industries d'exportation par rapport aux industries manufacturières, particulièrement celles dont la production remplace des importations.

4.39 Fixation des prix versés au producteur et niveau de la production. Les deux objectifs du Gouvernement en ce qui concerne la politique des prix sont de garantir aux producteurs un prix rémunérateur et aux consommateurs un prix abordable. L'accroissement des quantités de betterave sucrière et de lait produites et commercialisées tient, en partie, au versement aux producteurs de prix rémunérateurs par rapport aux coûts de production. En revanche, la diminution du tonnage de blé tendre et d'oléagineux vendu aux entreprises qui appliquent les prix officiels témoigne de l'insuffisance

des prix fixes pour ces deux denrées, par rapport aux prix du marché libre et aux coûts de production.<sup>1/</sup> Pour le blé et les olives, il existe un marché libre et les prix y varient en fonction de l'offre et de la demande. Toutefois, la politique actuelle de subvention à l'importation de céréales et d'oléagineux permet aux entreprises importatrices de mettre sur le marché des produits moins chers que les matières premières (blé et olives) produites au Maroc. Il en résulte une augmentation de la demande pour les produits importés au détriment de la production nationale. La demande pour la farine et les huiles végétales étant en grande partie satisfaite, surtout dans les villes, par l'offre de ces entreprises, les prix des olives et du blé tendre sont ainsi maintenus artificiellement bas sur le marché libre.

4.40 Distribution et incidence des subventions aux facteurs de production agricole. Pour promouvoir l'emploi de facteurs modernes et pour compenser le handicap qu'infligent aux agriculteurs la structure défavorable des taux de protection effective et la faiblesse des prix à la production, le Gouvernement subventionne un grand nombre d'intrants. C'est ainsi que les engrais, les semences à haut rendement, les tracteurs et moissonneuses batteuses achetés par les coopératives de la réforme agraire et les groupements d'agriculteurs, le bétail de race pure et la construction d'étables sont subventionnés ainsi que l'eau d'irrigation dont les tarifs sont si faibles qu'ils ne couvrent même pas le coût de fonctionnement et d'entretien des périmètres irrigués (60 à 80% en moyenne)<sup>2/</sup>. La subvention des facteurs de production profite en principe à tous les agriculteurs. Dans la pratique, il n'y a pas d'étude globale qui permettrait de mesurer la répartition réelle des subventions entre les différentes catégories d'agriculteurs. Cependant, une étude spécifique au périmètre irrigué du Gharb indique que la plupart des subventions profite à un nombre limité d'agriculteurs. Selon cette étude, les exploitations de plus de 20 hectares, soit environ 2,7% du nombre total d'exploitations, ont reçu la quasi totalité des subventions au matériel agricole, aux engrais et aux semences à haut rendement. Les subventions à l'élevage (pour l'achat de vaches de race pure ou croisée et pour l'aménagement d'étables) sont mieux réparties mais elles n'en sont pas moins probablement inutiles dans certains cas pour inciter les exploitations à améliorer la qualité génétique de leur cheptel. En effet, les éleveurs marocains connaissent déjà les avantages d'une telle amélioration. Les subventions ont donc pour seul effet d'inciter les petits éleveurs à acheter des animaux de race pure, achats qui ne seraient pas rentables en l'absence de subventions. Si les subventions sont retenues, elles devraient être

<sup>1/</sup> MARA, Division des affaires économique: "Le marché des produits agricoles", 1977. En 1976, 16% de la production intérieure a été commercialisée par l'intermédiaire d'entreprises officielles contre 22% en 1971. Les prix payés aux producteurs ont augmenté en 1979. Malheureusement, les données sur les prix des facteurs de production pour 1971 ne sont pas disponibles. Par conséquent, on ne sait pas si la situation s'est améliorée ou s'est détériorée.

<sup>2/</sup> Le Gouvernement a cependant décidé en 1980 de fortement relever les tarifs de l'eau d'irrigation.

réorientées vers la création des coopératives. Les subventions indirectes à l'eau d'irrigation entraînent un transfert important de ressources de l'Etat, qui apparaît peu justifié car il bénéficie aux agriculteurs les plus riches du secteur agricole - ceux des périmètres irrigués. Il ressort en outre de l'évaluation des projets d'irrigation que les bénéficiaires connaissent une amélioration spectaculaire de leurs revenus et qu'il serait donc possible de réduire fortement les subventions à l'eau d'irrigation.

4.41 Recommandations. Il est recommandé aux pouvoirs publics d'envisager l'adoption des mesures suivantes:

- a) Diminuer progressivement les subventions d'intrants agricoles, que ce soit à l'amont ou à l'aval, et les concentrer sur les petits agriculteurs groupés en coopératives qui sinon n'utiliseraient pas les facteurs de production moderne. La priorité en matière de répartition des subventions serait à donner au secteur bour, et les facteurs de production ne devraient être subventionnés que pour une période limitée pour chaque exploitation;
- b) Accompagner la réduction des subventions aux facteurs de production d'un ajustement des prix agricoles sous peine de pénaliser les producteurs et d'entraîner une baisse de leur production. Ceci peut être obtenu en taxant les produits alimentaires importés et en réduisant progressivement les subventions aux prix de détail des denrées alimentaires. Le niveau des prix à la production devrait être réexaminé attentivement avant le début de chaque campagne, en étudiant les budgets des exploitations agricoles;
- c) Porter le niveau des redevances d'irrigation et de la contribution d'amélioration foncière à un niveau permettant de recouvrir au maximum les coûts d'exploitation et d'entretien et si possible une partie du coût d'investissement; indexer les redevances pour usage de l'eau d'irrigation sur les prix agricoles;
- d) Dans la mesure où les contraintes à l'adoption de semences de variétés à haut rendement se situent davantage au niveau de l'offre qu'à celui de la demande, veiller à ce que les prix versés aux multiplicateurs de semences soient toujours incitateurs; et
- e) Promouvoir la passation de contrats aux termes desquels les producteurs s'engageraient à cultiver un nombre déterminé d'hectares et les entreprises de transformation ou de commercialisation à leur acheter leur production à un prix minimum également spécifié dans le contrat (pour les légumes, les oléagineux, les fruits et les cultures industrielles).

4.42 D'une façon générale, l'application de telles mesures devrait se traduire par un accroissement de la production et une réduction des importations alimentaires, et aurait pour effet d'accroître le degré d'autonomie agricole et de réduire la charge budgétaire qu'entraînent les subventions. Le Ministère de l'Agriculture est partisan de ces réformes et le Plan de développement recommande au Gouvernement de laisser augmenter les prix à la production.<sup>1/</sup>

#### Régime Foncier

4.43 Le problème foncier. Environ 75% des exploitants agricoles ont moins de cinq hectares et possèdent 25% des terres agricoles. Les exploitations sont extrêmement fragmentées puisque 1,9 million d'exploitations sont subdivisées en 11,6 millions de parcelles. La superficie moyenne d'une parcelle est de 0,64 hectare, ce qui est généralement trop peu pour une culture efficace. En outre, des propriétaires absentéistes conservent souvent leurs terres à des fins spéculatives mais ne les exploitent pas. Si ces terres sont cultivées, c'est souvent par des fermiers qui, n'étant pas certains d'en conserver la jouissance, ne sont nullement encouragés à investir ou à améliorer les sols. Les terres collectives, qui appartiennent généralement à des groupements tribaux, sont surpâturées et leurs propriétaires collectifs ne sont pas encouragés à conserver et à améliorer les sols. Les droits de propriété sur ces terres collectives sont répartis entre un trop grand nombre d'individus pour qu'elles puissent être distribuées car chacun d'entre eux ne recevrait qu'une superficie insuffisante. Les problèmes que pose le régime foncier ont freiné le développement du crédit agricole et sont à l'origine d'inégalités dans la répartition des prêts. Les agriculteurs sans potentiel de production ne demandent pas de crédits et les grandes exploitations obtiennent proportionnellement plus de prêts que les petites exploitations. La Caisse de crédit agricole n'accorde pas de prêts pour l'exploitation des terres collectives car elle ne peut obtenir de garantie de remboursement.

4.44 Les solutions Proposées par le Gouvernement. Le Plan de développement économique et social 1978-1980 propose plusieurs mesures de réforme foncière qui permettraient de réduire les problèmes mentionnés ci-dessus. Les mesures proposées prévoient notamment: des limitations au morcellement des terres; l'amélioration des encouragements à la mise en culture des terres arables; le remembrement de parcelles; la création d'exploitations viables sur des terres collectives; la prolongation de la durée des baux des fermiers; et la perception de contributions d'amélioration foncière et de redevances d'eau d'irrigation plus élevées. Ces propositions ont été évaluées et se sont révélées constructives et réalisables sur le plan technique. Des opérations de remembrement portant sur 300.000 hectares ont déjà été entreprises dans les périmètres d'irrigation modernes

---

<sup>1/</sup> La proposition du ministère figure à la page 254 du "Plan de développement économique et social, 1978-1980", Secteur agricole, septembre 1978.

et d'autres pourraient être lancées dans les zones pour qui font l'objet de programmes de développement de l'Etat. En ce qui concerne la redistribution des terres, le programme de réforme agraire a eu un effet positif sur les familles d'agriculteurs qui ont reçu des terres. Environ 21.000 familles (1% du total des ménages marocains) ont reçu 324.000 hectares (3% de la superficie totale) au titre de ce programme. Ces agriculteurs ont été regroupés en 607 coopératives. Comme l'a recommandé le Ministère de l'agriculture, il serait possible de procéder à de nouvelles distributions de terres, dont celles (7,5% des superficies cultivées) qui appartiennent à l'Etat, à des groupes religieux (Habous publics) et à des groupes ayant reçu des terres de l'Etat (Guich). Il conviendrait d'envisager une autre mesure de réforme qui consisterait à imposer une superficie maximale pour les exploitations des zones irriguées. La mise en oeuvre de bon nombre de ces réformes exige l'achèvement préalable de l'enquête cadastrale dont la réalisation progresse lentement.

#### Elevage, érosion et désertification

4.45 Au cours de la période du Plan 1973-1977, la production annuelle de viande a progressé de 3,7% et celle de lait de 5,6%. En ce qui concerne les bovins, les rendements en viande et en lait ont augmenté en raison de l'introduction dans l'assolement d'espèces fourragères et de cultures comme la betterave sucrière dont les sous-produits peuvent être utilisés comme aliments pour le bétail. Par contre, les rendements en lait et en viande des caprins et des ovins ont diminué en raison de l'insuffisance croissante de leur alimentation et de la médiocrité des soins vétérinaires et des méthodes de gestion des troupeaux. Les terrains de parcours et les zones forestières fournissent l'essentiel des aliments consommés par le bétail (environ 9.400 millions d'unités fourragères sur une consommation totale de 14.000 millions d'unités).<sup>1/</sup> L'augmentation du cheptel ovin et caprin a entraîné une surexploitation des parcours et des zones forestières, qui s'est à son tour traduite par la destruction du couvert végétal et par l'érosion des sols.<sup>2/</sup> A mesure que diminuent les possibilités d'alimentation offertes par les terrains de parcours et les zones forestières, les éleveurs doivent soit réduire l'effectif de leur cheptel, soit accepter une réduction des rendements en viande et en lait. Les éleveurs de chèvres et de moutons ont été contraints à accepter la deuxième alternative.

4.46 La stratégie du Gouvernement. Les pouvoirs publics veulent intensifier non seulement la production bovine mais aussi celle des ovins. Les mesures prévues à cet effet sont les suivantes: a) accroissement du cheptel des exploitations possédant un potentiel fourrager suffisant; b) poursuite des efforts entrepris pour introduire des races à meilleur rendement (la production annuelle des vaches de race locale est d'environ

<sup>1/</sup> Ministère de l'agriculture: "Productions animales", août 1978.

<sup>2/</sup> Ministère de l'agriculture: "Productions animales", août 1978; "Analyse des structures du cheptel"; juillet 1976; Programme de coopération FAO/BIRD "Rapport sur l'élevage établi par la mission de reconnaissance envoyée au Maroc", mars 1974.

450 litres de lait contre 3000 litres pour les vaches de race pure importées et 900 litres pour les vaches de race croisée);<sup>1/</sup> c) amélioration des services techniques et sanitaires fournis par l'Etat; d) fourniture d'une assistance technique à la construction d'abris appropriés pour les animaux; e) amélioration des encouragements à la commercialisation de la production de lait et de viande par la création de coopératives d'élevage, de centres de collecte du lait, de laiteries, d'abattoirs et d'usines de fabrication d'aliments pour les animaux; et f) promotion des cultures ayant un complément alimentaire (utilisation par exemple de la pulpe de betterave sucrière pour l'alimentation du bétail). En outre, le Gouvernement s'efforce avec de bons résultats de développer l'aviculture par l'octroi de crédits et par des actions de vulgarisation. Les projets d'irrigation et de crédit agricole contribuent à la mise en oeuvre de ce programme.

4.47. Evaluation de la stratégie du Gouvernement. Bien que la stratégie décrite ci-dessus représente un progrès, elle ne permettra pas de résoudre entièrement le problème dans la mesure où elle ne touche pratiquement pas les plus pauvres des agriculteurs et les éleveurs qui pratiquent la transhumance. Disposant d'environ trois hectares, l'exploitant moyen pratique une agriculture de subsistance et ne produit pas de fourrages. En général, les éleveurs qui pratiquent la transhumance ne possèdent pas de terres cultivables et ne remplissent donc pas les conditions requises pour obtenir les crédits nécessaires à l'achat d'animaux de races à haut rendement. Les services agricoles du Gouvernement ne touchent pas les éleveurs qui pratiquent la transhumance ni ceux des zones montagneuses, et très peu les petits paysans. Il faudrait préparer des projets visant à l'utilisation rationnelle des terrains de parcours, de sorte que le couvert végétal puisse se régénérer, et ayant pour objectif d'accroître leur production fourragère par l'emploi d'engrais et l'introduction, par ensemencement, de nouvelles espèces (trèfle souterrain notamment). Il faudrait également inclure dans ces projets des investissements complémentaires (construction d'équipements de stockage et de distribution pour les fourrages qui seront nécessaires pour compenser les limitations imposées à l'utilisation des parcours). Les fourrages produits dans les zones irriguées pourraient être vendus aux éleveurs pendant la saison sèche. En outre, le Gouvernement pourrait encourager la création d'abattoirs industriels privés qui passeraient des contrats avec les éleveurs prévoyant à ces derniers les fournitures et les facteurs de production qui leur sont nécessaires (aliments pour le bétail, médicaments) et spécifiant le prix, le nombre et la qualité des animaux qui leur seront achetés. Les éleveurs seraient tenus d'alimenter les animaux conformément aux instructions reçues des abattoirs. Ceux-ci se doteraient d'équipements de réfrigération et de matériel de transport et fourniraient une assistance technique. Cette formule est actuellement utilisée avec de bons résultats pour la production de lait, de betteraves

---

<sup>1/</sup> Source: Direction de l'élevage pour 1979. D'après l'enquête menée en 1975, la production annuelle des vaches de race pure importées était de 2000 litres et celle des vaches de race croisée était de 600 litres.

sucrières et de tomates destinées à la transformation. La faisabilité technique et financière des mesures décrites ci-dessus a été démontrée et leur application exige un apport financier et une aide sur le plan de la gestion. Ces mesures seraient également très efficaces pour aider les petits éleveurs.

Problèmes liés à la vulgarisation et à la recherche agronomique

4.48 Les actions de développement agricole reposent en partie sur les résultats que la Recherche agronomique a obtenus au Maroc. Parmi ceux-ci on peut citer:

- a) La création de variétés nouvelles de céréales;
- b) La production de variétés améliorées de semence pour les céréales, les légumineuses fourragères, les plantes oléagineuses et textiles;
- c) La mise au point de méthodes de lutte biologique et chimique (fongicides, herbicides et acaricides) contre les maladies végétales et les insectes;
- d) La sélection et l'adaptation d'élevage de race locale (race ovine D'mane, race bovine d'Oulmès) qui sont actuellement vulgarisées auprès des agriculteurs.

Ces programmes sont mis en oeuvre dans un complexe de laboratoires et de stations centrales et régionales réparties sur l'ensemble du territoire (25 stations centrales, 43 stations régionales et 20 laboratoires). Par le biais de ses services extérieurs, la Recherche agronomique intervient directement auprès des agriculteurs. Néanmoins, l'action de la Recherche agronomique reste insuffisante dans plusieurs domaines, et en particulier, en matière de recherche appliquée et recherche d'adaptation aux conditions socio-économiques du pays. Ceci est dû au manque de personnel et de matériels, à la complexité du problème, et à une orientation trop théorique. Toutefois, des progrès ont été accomplis comme le démontre un projet de recherche et d'expérimentation en zone aride lancé en vue de mettre au point les techniques culturales pour développer l'agriculture et l'élevage dans cette zone.

4.49 Les services de vulgarisation chargés de diffuser les résultats de la recherche auprès des agriculteurs constituent un support important des actions de développement de la production agricole. Depuis le début des années soixante dix, la phase de sensibilisation et de structuration de l'encadrement ayant enregistré des progrès importants, une nouvelle orientation en matière de vulgarisation a vu le jour: il s'agit de dispenser les C.T. et les C.M.V. de la tâche commerciale pour qu'ils se consacrent exclusivement à leur mission de vulgarisation. 1/

---

1/ Les C.T. (Centre de Travaux) et C.M.V. (Centre de Mise en Valeur) sont les centres de vulgarisation agricole.



C'est pour répondre à cet objectif que deux sociétés de distribution des engrais (FERTIMA) et des semences (SONACOS) ont été créées. Mais les services de vulgarisation opérant dans les zones non-irriguées manquent d'efficacité parce que les agents n'ont pas l'expérience pratique et ils manquent d'organisation, de moyens matériels et de méthodes systématiques de vulgarisation. Leur action est dispersée et manque de continuité. Les services de vulgarisation opérant dans les périmètres d'irrigation modernes (ORMVA) sont généralement plus efficaces car ils disposent de budgets plus importants et d'agents plus nombreux et mieux qualifiés. L'introduction de l'irrigation ainsi que l'intégration de certaines spéculations facilitent en général la tâche des agents de vulgarisation dans la mesure où les agriculteurs sont plus réceptifs aux conseils qui leur sont donnés lorsque leur environnement change spectaculairement. Le Plan de développement économique et social 1978-1980 propose une réforme profonde des services de vulgarisation, qui s'inspire largement du système qui est appliqué au projet de Karia-Tissa. Les agents de vulgarisation sont déchargés de la plupart de leurs tâches administratives et peuvent ainsi concentrer leur action sur la création de coopératives de services qu'ils conseillent sur toutes les questions agricoles et aident à obtenir des crédits et des intrants. Des ensembles de pratiques culturales améliorées ont été mis au point pour les diverses catégories d'exploitations selon leur niveau technique et les agents de vulgarisation sont chargés de démontrer les avantages de ces ensembles. Pour améliorer la formation des agents, il est prévu de leur faire suivre un programme de formation de trois ans, dont un an de travaux pratiques sous la supervision de moniteurs. Un programme de formation semblable a été installé dans le Projet de développement agricole de Meknès.

#### Mécanisation

4.50 Les agriculteurs marocains utilisent un nombre limité de tracteurs et de moissonneuses-batteuses. On ne comptait à la fin de 1978 que 23.000 tracteurs (soit un pour 330 hectares cultivés) et 2.100 moissonneuses-batteuses (soit une pour 3.685 hectares cultivés). Le crédit à l'achat de tracteurs et moissonneuses batteuses est accordé aux grands propriétaires, aux coopératives de la réforme agraire et aux petits fermiers groupés en associations. Les crédits de la CNCA ne sont octroyés qu'aux exploitations de plus de 40 hectares dans le bour et de 10 hectares dans l'irrigué ce qui limite les crédits à la mécanisation aux unités d'une superficie telle que les travaux de culture et de récolte ne pourraient généralement pas être effectués dans de bonnes conditions économiques à l'aide d'instruments à main ou à traction animale. La mécanisation facilite la préparation et l'entretien des cultures en temps utile et permet ainsi une meilleure utilisation de tous les facteurs de production et de tirer un meilleur parti de la pluviométrie annuelle. En outre le remplacement des animaux de trait par des tracteurs permet de réduire la superficie consacrée à la production de fourrages destinée à l'alimentation des animaux de trait et de réduire la fatigue des travaux agricoles (un paysan doit parcourir 60 km pour labourer un hectare en culture attelée). L'évaluation rétrospective des prêts accordés antérieurement par la CNCA pour l'achat de tracteurs a montré que les taux de rentabilité économique et

financière de ces investissements étaient satisfaisants. L'analyse des investissements consacrés à l'achat de moissonneuses-batteuses fait également ressortir des taux de rentabilité économique et financière acceptables. Les avantages économiques et financiers de l'emploi de moissonneuses-batteuses résultent à la fois d'une économie de main d'oeuvre et souvent d'une réduction des pertes par rapport à celles qui sont enregistrées lorsque la récolte est faite à la main. Les critères assez stricts qu'applique la CNCA à l'octroi de prêts pour l'achat de moissonneuses-batteuses, ainsi que le prélèvement sur les engins importés d'une lourde taxe indirecte (30%) qui en accroît le prix, font en sorte que n'achètent des moissonneuses-batteuses que les exploitations en mesure de les utiliser dans de bonnes conditions économiques.

#### Problèmes du développement agro-industriel

4.51 La capacité des agro-industries est actuellement excédentaire dans certains sous-secteurs du fait, dans la plupart des cas, que la croissance agricole anticipée ne s'est pas matérialisée ou que les investisseurs ont eu tendance à créer de grandes unités de production d'une capacité supérieure aux besoins. Cette situation touche la trituration des olives et des graines oléagineuses, quelques usines de transformation de la betterave, la pasteurisation du lait, la production d'aliments pour les animaux, les conserveries et l'égrenage du coton. Les raffineries d'huiles végétales et de sucre travaillent pratiquement à pleine capacité, de même que les minoteries artisanales, les abattoirs, et la plupart des petites entreprises agro-industrielles. La capacité des entrepôts frigorifiques est utilisée à 100%. La croissance des agro-industries continuera d'être plus rapide que celle de la population, en raison de la rapidité de l'urbanisation, (la consommation par habitant de denrées transformées est plus élevée en milieu urbain), et de l'amélioration du revenu (les groupes à revenu élevé consomment plus de denrées transformées que la population à faible revenu). Le développement rapide de la production de sucre, de lait, de viande, d'olives et de légumes devrait entraîner une réduction rapide des capacités de transformation inutilisées et de nouveaux équipements seront nécessaires au début des années 1980. Les grandes entreprises agro-industrielles peuvent trouver les capitaux nécessaires auprès des investisseurs privés, étrangers, ou nationaux, de fournisseurs étrangers, de la Banque nationale de développement économique, et de l'Etat marocain. En revanche, l'attention portée aux petites et moyennes entreprises agro-industrielles n'a pas été suffisante. L'expansion de la petite agro-industrie se heurte à plusieurs obstacles: a) manque de financement; b) manque d'information, de compétence technique, et expérience insuffisante des contacts avec les institutions financières et l'Etat; c) manque de main d'oeuvre qualifiée. La CNCA s'intéresse maintenant au secteur des petites et moyennes agro-industries. Elle se propose de concentrer son action sur celles dont la capacité est insuffisante et d'attaquer en priorité les freins à leur développement.

4.52 Conclusion. Il serait souhaitable que la stratégie de développement agricole du Maroc fasse une place accrue aux projets agricoles visant des groupes de population bien définis, au lieu de mettre aussi fortement l'accent que par le passé sur les grands périmètres irrigués. Cette stratégie devrait renforcer le crédit agricole qui, au Maroc, finance une large part des investissements directement productifs au niveau de l'exploitation. La CNCA est l'une des rares institutions de crédit agricole qui a réussi à atteindre un nombre important de paysans ne disposant que d'un revenu relativement bas. Cette stratégie devrait privilégier les projets productifs tournés vers l'exportation dont la promotion est une des principales recommandations de ce rapport (voir Chapitre III). Les projets d'irrigation et les agro-industries de petite taille devraient être développés en complémentarité avec la culture en sec. Le recouvrement des coûts d'investissement et de fonctionnement des systèmes d'irrigation devrait être accru, et les mécanismes de ce recouvrement rendus plus efficaces. Il faudrait reproduire aussi rapidement que possible les projets de développement rural intégré, calqués sur le modèle de celui testé dans la région de Fès-Karia-Tissa, qui mettent l'accent sur la vulgarisation, la formation professionnelle, le contrôle de l'érosion, la fourniture d'intrants modernes, et les infrastructures rurales, et dont l'objet est d'aider directement les segments défavorisés de la population rurale à améliorer leur productivité et leur revenu. Dans cette même optique, il serait utile de promouvoir avec vigueur la diffusion du crédit chez les petits exploitants à l'occasion de la mise en oeuvre des projets intégrés.

## LA PECHE

4.53 Les côtes marocaines offrent à la pêche des possibilités de production qui sont estimées à 3 millions de tonnes, dont 2 millions dans les zones situées au sud de Tarfaya. Néanmoins, la pêche est encore un secteur peu développé en dépit de son intérêt pour l'amélioration de l'alimentation de la population et pour l'exportation. Les besoins domestiques en produits de la pêche sont satisfaits en quasi-totalité par la production locale, mais ils sont loin d'être saturés. La consommation de poisson par tête (3,57 kg par an en 1971) est faible dans le monde rural (1,79 kg) et en milieu urbain (7,14 kg); l'élasticité de la demande de poisson par rapport au revenu est assez faible. Les conserves de poisson marocaines sont un produit d'exportation important; le Maroc occupe une place prépondérante sur le marché mondial de la sardine en boîte. Cependant, les exportations de conserves de poisson ont vu leur position sur le marché mondial se détériorer de façon presque régulière depuis 1969. Pour la sardine, la conserverie marocaine partage avec l'Espagne une part croissante du marché mondial de ce produit (près de 30% chacune), mais l'importance des conserves de sardines par rapport aux autres produits de la mer et au total des exportations diminue de façon assez rapide. Aussi en 1977, la valeur courante des conserves exportées ne représentait plus que 3,6% du total des produits exportés contre 5,1% en 1967. Le secteur de la pêche représente 0,2% de la production totale du pays, et il emploie 22.000 personnes, soit 2% des salariés du secteur secondaire.

4.54 Les possibilités offertes par la pêche avaient été reconnues par les Plans 1968-72 et 1973-77 et la stratégie nécessaire pour accélérer son développement y avait été définie dans ses grandes lignes. Cette stratégie impliquait un ensemble de mesures complexes car des besoins d'intervention avaient été identifiés à tous les stades: recherche et délimitation des zones de pêche, modernisation de la flotte traditionnelle; création d'une flotte hauturière; formation du personnel, aménagement des ports de pêche et des installations de stockage; restructuration des conserveries et des usines de transformation; promotion des ventes locales et à l'exportation. Pour mettre en application cette stratégie, deux types d'action ont été entrepris: la mise en place d'organismes publics de promotion et l'adoption d'un système d'incitation à l'investissement.

4.55 Sous le contrôle de la Direction des pêches, maintenant rattachée au Ministère de l'industrie, une série d'actions de promotion a été confiée à un établissement public autonome --l'Office national des pêches (ONP) -- créé en 1969. Ces actions comportent la création d'entreprises de pêche avec la participation des pêcheurs locaux et des sociétés étrangères, la prise en charge des halles de poissons et les études générales du secteur. Pour aider l'ONP, l'Institut scientifique des pêches maritimes a été équipé en matériel de laboratoire, tandis qu'avec le concours du PNUD, un recensement et une analyse des zones et des technologies se sont poursuivis activement. Sur le plan administratif, la zone exclusive marocaine de pêche a été portée à 70 miles marins au cours du Plan 1973-77. Enfin pour la promotion des ventes intérieures, une société publique de commercialisation -- ASMAK -- a été créée. Un code d'investissements généreux et assez semblable à celui du transport

maritime a été promulgué en 1973; ce Code prévoit une prime minimale d'équipement de 15% pouvant aller jusqu'à 30% pour certains bateaux, une ristourne d'intérêt de 4% (6% pour les emprunts BNDE), un amortissement accéléré et des garanties de transferts à l'étranger pour les investisseurs non marocains. A cela s'ajoutent des mesures d'allègement des conditions et de la procédure d'octroi du crédit maritime.

4.56 La politique de promotion a pris un certain retard et ce n'est que vers 1976 que les effets des mesures adoptées ont commencé à se faire sentir. En ce qui concerne la flotte, son développement a été spectaculaire. Les investissements agréés, qui étaient négligeables en 1973, ont atteint respectivement 397 et 310 millions de dirhams en 1976 et 1977. Sur les 800 millions agréés, environ 280 ont été effectués durant le Plan 1973-77. La pêche hauturière, inexistante en 1972, comportait 38 unités en 1977; compte tenu des investissements déjà agréés ou en cours d'agrément, ce nombre pourrait atteindre la centaine de bateaux en 1980 dont 80% de chalutiers. Ces investissements ont été réalisés par les promoteurs privés et publics, étrangers et nationaux. L'ONP en particulier, en plus de ses tâches générales de promotion et d'encadrement du secteur (notamment au niveau des coopératives) participe à 9 sociétés d'exploitation dont 4 en association avec des étrangers. Sa politique de contrôle varie de l'acquisition de la totalité du capital social (3 sociétés) à une participation minimale (10%). Ses filiales ont acquis 50 bateaux environ. Quant à l'ASMAK, elle a ouvert une cinquantaine de postes de vente environ.

4.57 Dans le même temps, le secteur de la pêche réalisait des performances recensées médiocres, comme le montre le Tableau 7.15, Annexe statistique. La production varie depuis 10 ans entre 250 et 300.000 tonnes, la moyenne étant de 260.000 tonnes; si on exclut l'année exceptionnelle 1973 qui a vu 392.000 tonnes livrées, cette moyenne n'est plus que de 247.000 tonnes. La production a évolué ainsi (en milliers de tonnes):

	<u>1967</u>	<u>1972</u>	<u>1977</u>
<u>Total livré,</u>	<u>250</u>	<u>243</u>	<u>255</u>
dont: Sardines	208	185	130
Port d'Agadir	85	140	132
Poisson vendu frais	-	60	83

Quant aux exportations (Tableau 7.16, Annexe statistique), elles ont plafonné à 350 millions de dirhams, en raison de la faible croissance des conserves de sardines et des autres produits (poisson frais, crustacés, farine et huile de poisson). Ces résultats sont particulièrement décourageants, vu l'ampleur des mesures de promotion mises en oeuvre. Certes, la mise en application effective de ces mesures a pris du retard et le Plan 1978-80 considère que son plein-effet va maintenant se faire sentir. Il retient un objectif d'environ 400.000 tonnes de poisson livré en 1980. Cet objectif, initialement prévu pour 1977 par le Plan 1973-77, représenterait un taux de croissance annuel de plus de 16% par rapport aux 250.000 tonnes livrées en 1977. Néanmoins, l'analyse des performances médiocres passées et des facteurs qui les ont provoquées montre qu'une expansion rapide de ce secteur continue de poser les mêmes problèmes complexes à tous les niveaux qu'il y a 10 ans, au début du Plan 1968-72, et que ces problèmes ont été mal résolus par le programme d'actions réalisé jusqu'à maintenant.

4.58 La réalisation des objectifs assignés au secteur de la pêche s'est heurtée à de nombreux obstacles. Les encouragements à l'achat de bateaux paraissent avoir été excessifs et surtout on a mal contrôlé leur utilisation. Les liaisons entre la flotte, les installations à quai, l'industrie et la commercialisation (interne et externe) ont été mal assurées, et on a pu observer des insuffisances dans l'encadrement du secteur. En ce qui concerne la flotte, l'impact des encouragements accordés sur la rentabilité économique des investissements effectués et sur l'utilisation des facteurs de production (notamment les pêcheurs traditionnels) n'a fait l'objet d'aucune étude. Le contrôle en mer des bateaux de pêche étant difficile, il s'est avéré qu'un pourcentage mal connu, mais important, des prises de la flotte financées sur fonds marocains a été détourné vers les ports étrangers en infraction du contrôle du commerce extérieur et des changes. Cependant pour remédier à cette situation, un contrôle accru ne serait probablement pas suffisant car l'infrastructure portuaire disponible n'est pas en mesure d'absorber un accroissement sensible des livraisons de poisson dans des conditions satisfaisantes (manque d'entrepôts frigorifiques). L'infrastructure apparaît comme un goulot d'étranglement aussi pour les unités de transformation industrielles qui sont largement sous-utilisées (taux d'utilisation de 25% pour les conserveries et les sous-produits).

4.59 Le Plan 1978-80 prévoit un certain nombre de domaines d'action prioritaire, dont il attend un impact sur les exportations et la consommation locale plus positif que celui obtenu récemment. Le Plan 1978-80 prévoit des actions dans le cadre des accords conclus avec l'Espagne et l'URSS qui par l'intermédiaire de sociétés mixtes pourraient favoriser les transferts de technologie et accroître les exportations recensées de poisson. Pour l'infrastructure, malgré l'austérité budgétaire, les ports secondaires de pêche ont vu leurs crédits d'équipement presque doubler entre les deux plans 1973-77 et 1978-80 et 4 chaînes de froid d'une capacité de 9.000 tonnes sont prévues. Pour permettre à l'ONP et l'ASMAK de retrouver la maîtrise de leurs opérations, une pause est prévue dans leurs investissements. Cependant l'OCE est appelé à activer la promotion et la diversification des ventes de conserves de poisson à l'étranger. Compte tenu des

difficultés auxquelles le secteur doit faire face, la stratégie et surtout les actions inscrites dans le Plan 1978-80 paraissent manquer d'ampleur et de vigueur. Elles ne s'intègrent pas dans une programmation sectorielle à long terme qui coordonnerait tous les aspects et définirait de façon opérationnelle le rôle et la contribution attendue du secteur public. Le Plan ne comporte pas explicitement de mesures spéciales pour l'industrie de transformation et surtout la formation professionnelle et technique, bien que cette dernière soit essentielle, au niveau des patrons de pêche en particulier. Enfin il conviendrait d'entreprendre une analyse économique du système d'incitations à l'investissement dans le secteur de la pêche dans le but de faire ressortir les besoins de réforme qui pourraient s'y faire sentir.

### C. LE SECTEUR INDUSTRIEL<sup>1/</sup>

#### L'industrie dans l'économie

4.60 L'industrie occupe une place importante dans l'économie marocaine de par sa contribution à la production et à travers son impact sur les échanges avec l'étranger. Au cours de la décennie 1967-77, la part de l'industrie moderne, de la petite industrie et de l'artisanat<sup>2/</sup> dans le produit intérieur brut est demeurée stable, se situant entre 16 et 17% selon les années d'après les Comptes de la nation en prix 1969. Le secteur industriel a connu, comme l'économie dans son ensemble, une accélération marquée de la croissance pendant le Plan 1973-77; aux prix 1969, sa valeur ajoutée a crû de 5,4% par an en 1968-72 et de 7,0% pendant le quinquennat 1973-77. Cette accélération a été le fait surtout

---

<sup>1/</sup> Cette section se fonde très largement sur le rapport préparé pour le Secrétariat d'Etat au Plan par Dar Al-Handasah, et intitulé Etude d'Identification et d'Evaluation des Possibilités d'Investissements Industriels, Tomes I et II, Rabat, 1978.

<sup>2/</sup> L'industrie moderne se réfère aux établissements de 10 employés et plus, sauf indication contraire; les autres établissements constituent l'artisanat et la petite industrie. L'industrie est définie comme comprenant les mines, l'énergie, les manufactures, et la construction et travaux publics.

de l'industrie moderne dont la croissance annuelle a été estimée à 8% environ entre 1969 et 1975 en se fondant sur les résultats des enquêtes industrielles de ces deux années. La petite industrie et l'artisanat sont très mal connus statistiquement; il semble que leur valeur ajoutée a crû très lentement (1 à 3% par an). L'expansion de l'industrie moderne s'est appuyée sur un très fort accroissement de l'investissement; le coût total des projets industriels agréés dans le cadre des mesures d'encouragement à l'investissement industriel est passé, en prix courants, de 1,2 milliards de dirhams en 1968-72 à plus de 8,6 milliards en 1973-77. Cette expansion a fait appel à un accroissement également très fort des importations de matières premières, de produits intermédiaires et de biens d'équipement utilisés par l'industrie. Dans le même temps, les exportations du secteur industriel ont crû beaucoup plus lentement -- elles étaient de 2,2 milliards de dirhams en 1977 contre 0,8 en 1969 -- et elles sont demeurées au tiers environ des exportations de biens totales de l'économie. L'industrie a, par suite, pesé sur la balance des paiements avec l'étranger, nécessitant des financements extérieurs de ses investissements.

4.61 En raison de la productivité relativement élevée du travail industriel, l'industrie fournit une part encore faible de l'emploi total au Maroc. L'enquête industrielle de 1975 a estimé l'emploi à 173.000 environ dans l'industrie moderne et à 150.000 environ dans la petite industrie et l'artisanat (établissements de moins de 10 employés). Confrontés à l'offre d'emploi totale au Maroc en 1975, ces chiffres font ressortir la part de l'industrie moderne à 4,4% et celle de l'artisanat et de la petite industrie à 3,5%, soit 8% pour l'ensemble du secteur. L'accroissement de l'emploi dans l'industrie moderne a été estimé à 6% par an en moyenne entre 1969 et 1975 alors qu'il était, semble-t-il, plus faible dans la petite industrie et l'artisanat. A ce rythme, la création d'emploi dans l'industrie moderne équivalait à un peu plus de 10.000 emplois nouveaux par an, soit 0,5% de l'emploi dans l'agriculture et 1% de l'emploi dans les services. Pour l'instant, on ne peut donc compter sur l'industrie comme facteur majeur de création d'emploi dans l'économie marocaine, en raison de sa faible importance relative dans l'emploi total.

4.62 Le développement industriel au Maroc se fait, en principe, à l'initiative du secteur privé à travers le jeu du marché. Les interventions de l'Etat sont toutefois multiples et profondes; elles comprennent notamment la protection tarifaire et contingentaire, les encouragements à l'investissement et à l'exportation, la fixation de nombreux prix ou marges bénéficiaires, le contrôle du crédit, la prise en charge des infrastructures physiques et de la formation, et les participations directes



publiques aux projets industriels. Ces dernières ont pris une ampleur considérable entre 1974 et 1977. Par ces interventions, l'Etat plutôt que le marché détermine donc l'orientation du développement industriel. La source quasi exclusive de financement à long terme des projets industriels est la Banque nationale pour le développement économique (BNDE), où l'Etat et certains organes publics détiennent 49% du capital social et jouent un rôle de fait dominant. Le financement à court et à moyen terme de l'industrie est assuré par les banques commerciales marocaines; le moyen terme bancaire réescomptable auprès de la Banque centrale est une source complémentaire importante de financement des investissements industriels, il transite pour avis et suivi par la BNDE. Jusqu'à une date récente, la petite industrie n'avait qu'un accès limité au crédit bancaire et aux services de l'Etat.

#### Structure et problèmes de l'industrie moderne.

4.63 Connaissance du secteur. La connaissance empirique de l'industrie moderne est encore incomplète. Deux enquêtes industrielles ont été effectuées en 1969 et 1975, mais leurs résultats ne sont pas strictement comparables, et certains sont déficients (les estimations de capital employé, par exemple). En dehors de ces deux années, il n'existe que des données partielles, tant sur l'évolution réelle du secteur que sur l'utilisation des facteurs de production et la répartition régionale du développement industriel. Les statistiques de la douane et de la balance des paiements ne se prêtent pas aisément, en l'état, à l'analyse de la contribution de l'industrie moderne aux échanges du Maroc avec l'étranger. Des études récentes (1977-78) sur les exportations industrielles ne s'intègrent pas bien aux données concernant le reste du secteur. Depuis quelques années, une enquête annuelle est faite auprès des entreprises mais son dépouillement a pris du retard. L'évaluation empirique de l'impact économique des principales interventions de l'Etat (protection, encouragements et participations directes) fait gravement défaut. Il manque encore au Maroc une véritable cellule d'étude et de planification de l'industrie moderne qui disposerait du personnel et des moyens nécessaires pour évaluer ses performances et éclairer les décisions gouvernementales. Cette carence constitue un problème en soi; elle a été reconnue par le Gouvernement qui en 1976-77 a entrepris une étude faite par Dar Al-Handasah. Le Plan 1978-80 a affecté 3,9 millions de dirhams aux études générales sur l'industrie. Une étude du système d'incitations industrielles est prévue pour 1978-80.

4.64 La structure par branche. La structure par branche de l'industrie moderne a peu changé entre 1969 et 1975. Les valeurs ajoutées par les cinq grandes branches du secteur ont en effet évolué comme suit (valeur ajoutée en milliers de dirhams aux prix du marché courants; structure et croissance en pourcentages):

<u>Branche</u>	<u>Valeur Ajoutée</u>		<u>Structure</u>		<u>Croissance</u>
	<u>1969</u>	<u>1975</u>	<u>1969</u>	<u>1975</u>	<u>Annuelle</u>
Raffinage du pétrole	197	497	11	10	17
Produits agro-alimentaires	685	1.711	36	35	17
Produits intermédiaires	407	1.265	22	26	21
Biens d'équipement	251	711	13	14	19
Biens de consommation	<u>337</u>	<u>752</u>	<u>18</u>	<u>15</u>	<u>14</u>
TOTAL	1.877	4.936	100	100	18

Source: Etude Dar Al-Handasah.

Si on tient compte du fait que les chiffres ci-dessus sont aux prix du marché courants et que les chiffres 1969 se réfèrent aux établissements de 10 employés ou plus et les chiffres 1975 aux établissements de 5 employés ou plus, on ne peut guère attacher d'importance aux faibles variations de structure qu'ils indiquent. En fait, l'étude Dar Al-Handasah qui utilise une répartition en 27 branches fait ressortir des variations encore plus faibles à ce niveau; les plus fortes variations se situent entre 2 et 3% seulement pour les branches du textile et des boissons et tabacs entre 1969 et 1975. La stabilité de la structure par branche de l'industrie moderne est remarquable compte tenu de la croissance relativement élevée -- environ 8% par an en termes réels -- qu'elle a enregistrée entre ces deux dates. Cette structure révèle la prépondérance des industries de consommation, alimentaires et non-alimentaires, et des industries de biens intermédiaires entrant dans la fabrication des produits de consommation.

4.65 L'orientation vers la consommation intérieure. A la permanence de la structure de l'industrie moderne par branche correspond la stabilité par catégorie de la demande finale qu'elle satisfait. De ce point de vue, les chiffres suivants de valeur ajoutée contenue dans les composantes de la demande finale peuvent être cités (valeur ajoutée en millions de dirhams aux prix du marché courants; structure et croissance en pourcentages):

	<u>Valeur ajoutée</u>		<u>Structure</u>		<u>Croissance Annuelle</u>
	<u>1969</u>	<u>1975</u>	<u>1969</u>	<u>1975</u>	
<u>Demande finale</u>					
Consommation	1.334	3.383	71	69	17
Investissement	348	1.098	19	22	21
Exportation	<u>194</u>	<u>455</u>	<u>10</u>	<u>9</u>	<u>15</u>
TOTAL	1.876	4.936	100	100	18

Source: Etude Dar Al-Handasah

Compte tenu des réserves déjà exprimées au paragraphe précédent, les modifications de structure indiquées ci-dessus sont à traiter avec prudence. Néanmoins, il est clair que l'industrie moderne marocaine est restée fortement tournée (à 70% environ) vers la production de biens de consommation et de produits intermédiaires entrant dans la fabrication de ces biens. Une petite réorientation vers l'investissement s'est manifestée surtout au détriment de l'exportation qui a crû le moins vite entre 1969 et 1975. Sur les 27 branches de l'industrie moderne, treize sont orientées à plus de 50% de leur valeur ajoutée vers la consommation intérieure; il s'agit surtout des industries tournées vers les produits de grande consommation et de tous les biens intermédiaires sauf ceux issus de la transformation des minéraux. Cette orientation n'est pas surprenante au stade de développement industriel qu'a atteint le Maroc. Mais elle implique que la majeure partie du secteur est rattachée à une demande peu dynamique et elle a pour corollaire de faibles capacités de production pour l'exportation et l'investissement. Ces problèmes préoccupent le Gouvernement.

4.66 Les industries tournées vers l'investissement sont surtout celles qui travaillent pour le bâtiment et les travaux publics (matériaux de construction, y compris le ciment) et pour les transports (montage des véhicules utilitaires et wagons). La fabrication de machines capables de produire à leur tour des biens d'investissement est très faible. La promotion du développement industriel par l'Etat n'a guère favorisé les industries tournées vers l'investissement. Par exemple, la protection tarifaire de ces industries est restée très basse, sauf dans le cas du montage des matériels de transport; les commandes publiques sont souvent assorties de financements étrangers liés et pour cette raison elles n'ont pu offrir des débouchés suffisamment fréquents. Le Plan 1978-80 propose la préparation d'une politique plus active de promotion des industries tournées vers l'investissement.

4.67 Parmi les 27 branches de l'industrie moderne, sept avaient en 1975 une valeur ajoutée exportée supérieure à 20 millions de dirhams, et dix exportaient plus de 10% de leur valeur ajoutée totale. Aucune branche cependant n'exportait plus de 40% de sa valeur ajoutée totale, mais à l'intérieur de certaines branches il y avait des filières entièrement tournées vers l'exportation, notamment grâce aux régimes en douane (certains produits du textile et du cuir par exemple). Au total, douze branches exportaient une valeur ajoutée supérieure à 20 millions de dirhams ou plus de 10% de leur valeur ajoutée en 1975. Parmi ces douze, cinq ont vu leur part augmenter entre 1969 et 1975 et sept l'ont vu diminuer. Les cinq branches qui se sont davantage orientées vers l'exportation l'ont fait surtout à partir des privilèges accordés sur le marché européen et de l'admission temporaire. Les sept autres ont négligé l'exportation au profit de la consommation intérieure en raison surtout de la protection qui permet de maintenir les profits à un niveau élevé même si l'efficacité est faible et les prix de revient élevés. Les chiffres suivants donnent les montants (en millions de dirhams courants) et les parts (en %) de valeur ajoutée exportée par ces douze branches:

<u>Branche</u>	<u>VA exportée</u>		<u>Part VA exportée</u>	
	<u>1969</u>	<u>1975</u>	<u>1969</u>	<u>1975</u>
<u>Part croissante</u>				
13. Textile	29	95	12	21
14. Habillement	4	31	16	37
19. Metallurgie de base	4	11	18	20
24. Matériel de bureau	0	3	0	30
27. Autres industrie	1	3	11	30
<u>Part décroissante</u>				
11. Autres produits alimentaires	74	120	35	23
12. Boissons et tabacs	23	22	8	3
15. Cuir et chaussures	12	26	36	30
16. Bois	8	13	22	12
17. Papier et carton	10	28	12	11
25. Chimie et parachimie	20	56	15	12
Industries non citées	<u>9</u>	<u>47</u>	<u>-</u>	<u>-</u>
Total des 12 branches	194	455	10	9

Source: Etude Dar Al Handasah.

4.68 Le Plan 1973-77 avait choisi l'exportation comme objectif principal du développement industriel du pays; dans le chapitre consacré à l'industrie, il y était dit que "l'orientation dominante du Plan 1973-77 pour l'industrie est la promotion des exportations de produits manufacturés" et un ensemble de mesures y était prévu pour appuyer cette orientation. Toutefois, la mise en oeuvre s'est avérée plus difficile que prévu à cause de facteurs externes, telles que les difficultés de pénétration des marchés extérieurs, et surtout pour des raisons internes. Parmi ces dernières, les principales ont été le biais général du système d'incitations industrielles qui défavorise l'exportation et la révision du Plan en 1975 qui a mis l'accent avant tout sur le remplacement des importations. Après ce vacillement de politique, le Plan 1978-80 reprend l'exportation comme objectif prioritaire pour l'avenir.

4.69 La substitution à l'importation. La substitution à l'importation est restée la caractéristique majeure du développement de l'industrie moderne au Maroc. Son importance et son évolution sont décrites par les chiffres de production et d'importations industrielles suivants:

	Millions de DH		Pourcentages		Croissance Annuelle (% par an)
	1969	1975	1969	1975	
Production intérieure	6.144	15.733	72	67	21
Importations	2.382	7.894	28	33	27
Offre=Demande	8.526	23.267	100	100	23

Source: Etude Dar Al Handasah.

En termes réels, la diminution de la contribution de la production de l'industrie marocaine à l'offre (demande) totale de produits manufacturés a sans doute été moins prononcée que l'indiquent les chiffres ci-dessus. En effet, ces chiffres sont en prix courants et à ce titre ils reflètent l'effet des augmentations de prix (le pétrole notamment) et d'impôts qui ont été plus fortes pour les importations que pour la production intérieure. Néanmoins, il est clair que la substitution à l'importation n'a pas réduit la dépendance vis-à-vis des importations. Au contraire, les importations de biens de consommation substitués ont été remplacées par des importations de biens intermédiaires et d'équipement destinés aux industries de biens de consommation substitués; ce phénomène a pu être observé dans de nombreux pays en voie de développement, notamment en Amérique Latine.

4.70 L'importance par branche du recours aux importations reflète assez fidèlement les niveaux de protection accordés aux diverses industries. Pour les biens de consommation et le raffinage du pétrole qui sont très protégés, la production intérieure couvrait en 1975 plus des trois quarts (souvent 90%) de la demande locale. Pour les produits intermédiaires et les biens d'équipement qui sont, à quelques exceptions près, moins bien protégés, le degré de couverture des besoins locaux s'abaissait en dessous de 50%, tombant à 20% pour la métallurgie de base et les machines.

L'analyse de l'effort passé de remplacement des importations montre que celui-ci s'est fait surtout dans les industries proches de l'utilisateur final et faisant appel à des technologies simples ou faciles à importer. Le montage des véhicules de transport et l'emballage des produits pharmaceutiques sont des exemples typiques, de même que les produits de grande consommation. La substitution a regressé, ou est restée à un taux stable, dans les industries à technologie complexe qui requiert une adaptation importante aux conditions locales (machines et équipements complexes, par exemple). L'intégration en amont est encore peu avancée dans les secteurs où elle serait possible économiquement car les niveaux de protection varient peu sauf en hausse. Sauf dans les industries qui utilisent des ressources locales, la valeur ajoutée par la substitution reste faible. La substitution technologiquement simple à l'importation de biens finals qui a été poursuivie jusqu'à maintenant, semble trouver ses limites dans les secteurs concernés car la demande locale de ces produits croît relativement lentement. A son tour, la croissance de cette demande est souvent compromise par les coûts élevés des produits substitués que permet la protection. Pour le développement futur de l'industrie moderne, l'alternative est donc soit l'exportation par les secteurs de substitution, soit l'approfondissement du processus de substitution aux produits intermédiaires et aux biens d'équipement. L'exportation suppose que les industries de substitution existantes deviennent concurrentielles sur les marchés mondiaux par l'abaissement de leurs coûts. L'approfondissement du processus de substitution suppose un choix très sélectif des filières pour éviter de s'engager dans une multiplicité de productions à petite échelle peu rentables; l'exportation par ces filières peut de ce point de vue être souvent une nécessité. Dans les deux cas, il est clair que le Maroc doit modifier la politique de substitution peu sélective qui a été suivie jusqu'à maintenant. Le choix de spécialisations industrielles bien adaptées aux avantages comparatifs du pays est toutefois difficile, et c'est un problème qui reste à résoudre.

4.71 L'utilisation des facteurs capital et travail. La comparaison de la croissance réelle de la valeur ajoutée (8% par an) à celle de l'emploi (6% par an) dans l'industrie moderne entre 1969 et 1975 indique que la productivité du travail y a crû au rythme de 2% par an environ. Cette croissance serait attribuable pour une part à l'accroissement de capital physique par emploi et pour une autre à l'amélioration des qualifications de la main d'oeuvre, mais les données des enquêtes 1969 et 1975 sont insuffisantes pour étayer cette hypothèse. Toutefois, les données partielles qui sont disponibles sur l'investissement permettent de conclure plus fermement qu'une certaine intensification de l'utilisation du capital par rapport à celle du travail s'est produite dans l'industrie marocaine, surtout depuis 1972. L'analyse des projets industriels qui ont reçu les encouragements de l'Etat à l'investissement montre que le coût moyen en investissement par emploi de ces projets a évolué comme suit (en milliers de dirhams):

	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>
Prix courants	57	76	78	89	144	87
Prix 1969	44	53	51	55	33	47

Source: Etude Dar Al-Handasah pour les prix courants, et estimation aux prix 1969 faite à partir du déflateur de l'investissement des comptes nationaux (Tableau 2.3, Annexe Statistique) pour les prix 1969.

Les chiffres ci-dessus font ressortir une élévation du coût moyen en investissement par emploi, mais il faut noter la chute de ce coût en 1977 et le fait que les projets ayant reçus des encouragements de l'Etat ne sont pas tous exécutés. Une estimation plus proche de la réalité peut être tirée de l'analyse des projets agréés par la BNDE. Cette analyse montre que le coût moyen en investissement par emploi créé des projets agréés par la BNDE entre juillet 1973 et décembre 1976 a atteint 259.000 dirhams l/. Parmi les projets encouragés et les projets agréés par la BNDE, il apparaît que ce sont les grands projets publics lancés en 1974-77 (pour la production notamment de pétrole raffiné, d'acide phosphorique, de PVC, de ciment et de sucre) qui ont été à l'origine de l'accroissement du coût moyen en investissement par emploi créé. Le Plan 1978-80 a adopté une attitude plus sélective vis-à-vis de tels projets fortement utilisateurs de capital et peu créateurs d'emploi, ne retenant que ceux dont la rentabilité économique est élevée (voir ci-dessous).

4.72 L'utilisation des capacités de production de l'industrie moderne s'est améliorée sensiblement; en ce qui concerne les établissements de 50 employés et plus, elle est passée de 59% en 1969 à 67% en 1975. Les taux d'utilisation de la capacité restaient faibles dans les branches des autres produits alimentaires (53%), des boissons et tabacs (56%), du bois (59%), des machines et équipement (64%) et des industries diverses (52%). L'utilisation de plusieurs équipes quotidiennes était concentrée uniquement dans les grandes entreprises fortement utilisatrices de capital. La capacité productive de l'industrie moderne est donc probablement plus largement utilisée que ne l'indiquent les pourcentages cités. Les conditions du marché étaient indiquées comme cause principale de sous-production dans la plupart des branches, ce qui peut s'interpréter comme une indication de mauvaise adaptation des investissements à leurs marchés respectifs, résultat d'une protection trop élevée. Les autres causes citées étaient les difficultés d'approvisionnement en matières premières, surtout dans les industries agro-alimentaires, et la pénurie de main d'oeuvre qualifiée.

---

l/ Ce chiffre dépasse nettement les estimations fondées sur les projets encouragés. La différence s'explique par le fait que de nombreux petits projets encouragés ne sont pas présentés au financement de la BNDE. En l'absence de suivi, on ne sait pas si ces petits projets sont exécutés ou non.

4.73 La pénurie de main d'oeuvre qualifiée semble s'être accrue depuis l'enquête 1975, d'après les informations sporadiques disponibles. Cette pénurie représente une contrainte sur les orientations vers l'exportation et vers les industries à technologie plus complexe (notamment les machines et équipement). Elle traduit une inadéquation de la demande à l'offre d'emploi industriel par niveaux de qualification, ainsi qu'une insuffisance de la formation. Faute de données, la quantification de cette insuffisance n'est guère possible. On peut citer toutefois le fait qu'en 1975 dans les établissements de 50 employés et plus, quelque 45% des cadres et 18% des agents de maîtrise et techniciens étaient encore des étrangers. Ces pourcentages atteignaient respectivement 54% et 35% en 1969 dans les établissements de 10 employés et plus. Leur abaissement entre 1969 et 1975 est à mettre au compte, probablement, de l'effort de formation consenti dans l'intervalle. Une indication supplémentaire de la pénurie de main d'oeuvre qualifiée est la forte tension sur les rémunérations du travail qualifié qui se traduit par des écarts très larges entre qualifiés et non-qualifiés marocains, d'une part, et entre marocains et étrangers, d'autre part; les salaires moyens relevés par l'enquête 1975 dans les établissements de 50 employés et plus étaient les suivants (en milliers de dirhams par emploi et par an; indice = 1,0 pour les ouvriers ordinaires marocains entre parenthèses).

	<u>Marocains</u>		<u>Etrangers</u>	
Ouvriers ordinaires	5,5	(1,0)	12,9	(2,3)
Ouvriers spécialisés	8,2	(1,5)	29,9	(5,4)
Ouvriers qualifiés	12,4	(2,3)	30,4	(5,5)
Employés	16,3	(3,0)	32,5	(5,9)
Agents de maîtrise	24,5	(4,5)	55,3	(10,1)
Techniciens	28,8	(5,2)	61,5	(11,2)
Cadres	57,7	(10,5)	108,3	(19,7)

4.74 La localisation des industries. La localisation des industries au Maroc reste caractérisée par le fait que plus de la moitié des établissements et des emplois industriels sont dans la région du Centre (Casablanca) qui compte 25% de la population du pays; près de 20% supplémentaires sont situés dans la région contiguë du Nord-Ouest (Rabat-Kenitra) sur la façade atlantique. Cependant, l'analyse de la tendance récente des investissements industriels témoigne que moins de la moitié de ces investissements et de la croissance correspondante de l'emploi ont pris place dans la région du Centre. Cette évolution a été le fait surtout des grands projets industriels publics lancés en 1974-77; elle a permis un léger ré-équilibre des établissements et des emplois industriels en dehors du Centre. Les chiffres décrivant cette situation et cette évolution sont les suivants (pourcentages des totaux en nombre):



Régions	Etablissements 1/		Emplois		Population
	1969	1975	1969	1975	1971
Centre (Casablanca)	58	55	56	53	26
Nord-Ouest (Rabat-Kenitra)	13	19	13	19	20
Tensift	8	9	13	16	16
Autres (4 régions)	<u>16</u>	<u>17</u>	<u>13</u>	<u>12</u>	<u>38</u>
Total (7 régions)	100	100	100	100	100

1/ Etablissements de 10 employés et plus.

Source: Etude Dar Al Handasah

L'analyse par branche de la répartition régionale des industries fait ressortir que la concentration dans la région du Centre est la plus marquée pour les industries les plus avancées technologiquement qui ont besoin des services étendus offerts par Casablanca et pour les industries tournées vers la consommation de masse (confection, cuir et chaussures). Les industries relativement moins concentrées sont celles qui sont basées sur les matières premières locales, coûteuses à transporter telles que les industries agricoles, celles du bois et celles des matériaux de construction.

#### Les investissements et le système d'incitations industrielles

4.75 Les investissements. Il n'existe pas au Maroc de chronique annuelle de la formation brute de capital fixe dans l'industrie. Mais l'analyse des importations de biens d'équipement industriels et les agréments de projets industriels encouragés par l'Etat témoignent d'un essor extraordinaire de l'investissement industriel au cours du Plan 1973-77, surtout après sa révision en 1975-77. Les chiffres suivants peuvent être cités à l'appui de cette observation (montants en millions de dirhams).

<u>Total Annuel</u>	<u>Equipement importé</u>		<u>Projets encouragés en prix courants</u>
	<u>Prix courants</u>	<u>Prix constants 69</u>	
1967	506	404	383
1972	670	427	325
1977	4.797	2.890	2.236
<u>Moyennes annuelles:</u>			
1968-72	669	543	241
1973-77	2.528	1.435	1.731
1975-77	3.502	1.947	2.486

Source: Tableaux 3.4 et 3.4A; Etude Dar Al Handasah.

4.76 L'analyse des investissements industriels encouragés par l'Etat fait apparaître deux orientations principales nouvelles au cours de la période 1974-77. Premièrement, le secteur public a pris une importance majoritaire, à travers surtout le lancement d'une douzaine de grands projets dont deux (pâte à papier et Maroc-Phosphore) étaient tournés vers l'exportation, les autres étant destinés au remplacement d'importations (ciment, sucre, raffinage du pétrole, textile, PVC). Deuxièmement, pendant ces quatre années, environ 46% des investissements encouragés sont allés à des branches qui ne fournissaient en 1975 que 13% de l'emploi dans l'industrie moderne, donc vers des branches fortement utilisatrices de capital. Ces orientations nouvelles ne sont pas mauvaises en soi si la rentabilité économique des projets est adéquate.

4.77 L'analyse des investissements encouragés par l'Etat fait aussi ressortir la faible importance des participations étrangères, bien que celles-ci reçoivent la garantie du transfert des dividendes et du rapatriement du capital importé en plus des avantages normaux du code des investissements. Ces participations n'ont représenté que 7% des investissements encouragés en 1974, 11% en 1975, 10% en 1976 et 13% en 1977. Les chiffres de la balance des paiements (Tableau 3.1, Annexe statistique) et de la dette extérieure confirment la faiblesse des investissements privés directs en provenance de l'étranger par rapport aux financements extérieurs sous la forme d'emprunts publics directs ou garantis. Les causes de cette situation n'ont pas encore été élucidées de manière satisfaisante. D'après leurs déclarations, les investisseurs étrangers sont rebutés par la difficulté des démarches administratives multiples aux divers stades de préparation et d'exécution des projets, difficultés qu'ils éprouvent plus fortement que les investisseurs marocains, et par la marocanisation introduite en 1973 qui leur fait obligation de s'associer à part égale à des marocains du point de vue du capital et de la gestion dans les secteurs définis par la loi (l'exportation est exclue). Quelles que soient les raisons de la faiblesse des participations étrangères, celle-ci signifie que l'industrie marocaine utilise peu un moyen privilégié de transfert de technologie et de méthodes de gestion modernes, ainsi que de pénétration des marchés étrangers. Si le Gouvernement souhaite corriger cette situation, il serait essentiel, semble-t-il, d'améliorer l'efficacité du service d'accueil des investisseurs étrangers et surtout de réduire l'ambiguïté et l'arbitraire qui persistent, selon eux, dans l'application de la réglementation les concernant. L'étude prévue (voir ci-après) du système des incitations industrielles devrait permettre de quantifier l'intérêt pour le Maroc des participations étrangères.

4.78 Le système d'incitations industrielles. Dans une très large mesure, les investissements et les caractéristiques structurelles de l'industrie au Maroc reflètent l'impact du système d'incitations industrielles

que l'Etat a mis en place et modulé au cours des années passées. Ici, on s'attachera à faire ressortir dans quelle mesure ce système permet d'atteindre les objectifs assignés au développement industriel marocain, qui sont: (1) l'accroissement de l'efficacité, de l'emploi et de l'exportation, et (2) la promotion de l'entreprise privée et d'un meilleur équilibre régional.

4.79 Le système d'incitations industrielles marocain ressemble à celui de nombreux pays au même stade de développement. Il comprend trois éléments principaux: la protection et quelques subventions à l'exportation; les encouragements à l'investissement industriel; et la politique des prix. La protection prend la forme des droits et taxes à l'importation et du contingentement de certaines importations. Elle est accordée cas par cas, et son niveau, très différent selon les branches et sous-branches, varie rarement si ce n'est en hausse. Les subventions à l'exportation ont pour objet de compenser (en partie) l'incidence négative de la protection sur les coûts de production; elles prennent la forme d'accès préférentiel au crédit bancaire à des taux d'intérêt réduits, de régimes en douane pour les importations d'intrants utilisés dans les exportations, et d'exemptions fiscales pour les bénéfices tirés de l'exportation. Les encouragements à l'investissement industriel sont de deux sortes: ceux qui sont accordés automatiquement aux projets d'investissement coûtant moins de 30 millions de dirhams; et ceux accordés cas par cas aux projets dont le coût dépasse 30 millions de dirhams. Les encouragements accordés automatiquement comprennent les exemptions de droit de douane sur les biens d'équipement importés pour le projet encouragé, une ristourne de 2% sur les taux d'intérêt pratiqués par la BNDE, et des réductions d'impôts directs sur les bénéfices dont le niveau et les modalités varient selon les régions. Les encouragements accordés cas par cas aux grands projets (régime conventionnel) sont normalement identiques à ceux du régime automatique, et peuvent s'accompagner en outre de l'octroi par l'Etat de financements à des conditions de faveur. Enfin, la protection risquant souvent d'être une source de rente économique pour les entreprises protégées, le Gouvernement intervient pour fixer les prix de vente ou (le plus souvent) les marges bénéficiaires de ces entreprises, en se fondant sur des calculs de rentabilité financière effectués cas par cas et qui ne reflètent pas nécessairement le souci de rentabilité économique et d'amélioration de l'efficacité des entreprises protégées. Ces prix et ces marges fixes sont modifiés de manière assez souple à la demande des entreprises, mais il n'est pas rare que des délais allongés soient enregistrés dans l'application des procédures de modification, ce qui est préjudiciable à la santé financière et à la capacité d'épargne des entreprises, surtout en période d'inflation rapide des prix de revient.

4.80 Le système d'incitations est dans son ensemble (protection, encouragements et contrôle des prix) devenu complexe et mériterait d'être analysé. On manque malheureusement d'une connaissance empirique suffisante de ses effets au niveau des entreprises pour cerner avec certitude son impact par rapport aux objectifs poursuivis. Les estimations de prix de référence dont on dispose (voir paragraphe 3.133) donnent des indications partielles sur les distorsions de prix qui peuvent être observées sur le marché marocain par rapport aux prix de référence. Ces distorsions entraînent des écarts importants entre la rentabilité financière aux prix du marché marocain telle qu'elle est perçue par les investisseurs et entrepreneurs individuels, et la rentabilité économique ou sociale du point de vue de la nation. A cause de ces écarts, l'allocation des ressources tend à s'éloigner de celle qui serait désirable pour atteindre les objectifs nationaux. Ces prix de référence montrent notamment l'impact discriminatoire de la protection à l'encontre des activités exportatrices, et l'inégalité arbitraire des niveaux de protection accordés aux diverses industries de substitution à l'importation. Ils indiquent aussi que les encouragements à l'investissement orientent les entreprises vers des techniques de fabrication fortement utilisatrices de capital et de main d'oeuvre qualifiée (les facteurs de production rares au Maroc) et qu'ils découragent l'utilisation de main d'oeuvre non-qualifiée (le facteur abondant). D'une manière générale, les enseignements que l'on peut tirer de l'estimation des prix de référence confirment ceux que l'analyse des caractéristiques structurelles de l'industrie moderne a mis en relief dans les paragraphes précédents. Une réforme du système d'incitations industrielles paraît indispensable pour mieux orienter le développement du secteur vers les objectifs nationaux concernant l'efficacité, l'emploi, l'exportation, l'initiative privée et l'équilibre régional. Les divers éléments de cette réforme ne peuvent être définis sans une meilleure connaissance empirique au niveau des entreprises.

4.81 Le Gouvernement a décidé de lancer une étude du système d'incitations industrielles qui doit s'achever vers la fin de l'année 1981. Cette étude doit comprendre les éléments suivants:

- (1) Le calcul des indicateurs d'incitation (protection nominale, protection effective et subvention effective) qui sont indispensables si l'on veut rationaliser la protection et le subventionnement des exportations;
- (2) Le calcul des indicateurs coûts-bénéfices économiques (taux de rentabilité économique et coûts en ressources internes) grâce auxquels l'avantage comparatif des industries marocaines peut être évalué de manière quantitative, et sur lesquels peut se fonder (en partie) le choix de spécialisation par branche de l'industrie;
- (3) Une analyse des relations entre les indicateurs d'incitation et de coûts-bénéfices, d'une part, et les principales caractéristiques des entreprises, d'autre part, notamment

des points de vue de l'utilisation des facteurs de production (capital, main d'oeuvre qualifiée, main d'oeuvre non-qualifiée), de l'emploi, de la nature (publique, privée, étrangère) de l'entreprise, de l'orientation vers l'exportation et de la localisation régionale;

- (4) Eventuellement des études sectorielles sommaires y compris l'évaluation économique de projets nouveaux; et
- (5) L'analyse, sur la base des éléments qui précèdent, des options de réforme concernant les divers aspects du système d'incitations industrielles.

Cette étude devrait fournir au Gouvernement la base empirique qui est indispensable pour formuler une politique industrielle nouvelle répondant plus précisément aux objectifs nationaux que celle poursuivie jusqu'à maintenant. Il est prévu d'effectuer cette étude avec une assistance technique extérieure qui aura pour but également de développer au Maroc une capacité permanente d'analyse et d'évaluation empirique du système d'incitations industrielles.

#### Le Plan 1978-80

4.82 Orientations Principales: Le Plan 1978-80 prévoit une pause concernant les grands investissements publics en raison de la contrainte financière qui affecte l'Etat pendant sa durée. Cette pause doit être mise à profit pour compléter les travaux engagés depuis 1976 et permettre la définition et la mise en place d'une politique industrielle mieux adaptée aux objectifs et aux circonstances du pays. Les orientations industrielles pour le triennat 1978-80 sont donc:

- (1) La poursuite des programmes d'investissement à long terme dont la justification économique et sociale est fermement établie. Il s'agit des plans sucrier, cimentier et phosphatier, qui reposent sur la valorisation de ressources locales soit pour l'exportation (phosphate, acide phosphorique, engrais), soit pour le marché local (sucre et ciment);
- (2) L'étude et la mise en place d'une politique de développement sélectif de la production de produits intermédiaires et de biens d'équipement;
- (3) Le renforcement de la politique d'exportation industrielle;
- (4) Le renforcement de la politique de décentralisation industrielle notamment à travers l'implantation de structures physiques et de services d'accueil de l'industrie hors de la région casablancaise;

- (5) L'étude et la mise en place d'une réforme du système d'incitations industrielles (encouragements à l'investissement; exportation; protection; promotion des branches prioritaires; localisation; emploi; technologie; et procédures administratives); et
- (6) La promotion des petites et moyennes entreprises dans un double but de création d'emploi à des coûts en investissement réduits et d'enrichissement du tissu industriel.

4.83 Ces orientations doivent s'accompagner d'un programme d'investissement public dont les principaux éléments sont les suivants (chiffres en million de dirhams):

	<u>Montant de l'Investissement</u>	
	<u>Total</u>	<u>Période 1978-80</u>
Plan sucrier (2 extensions et 1 sucrerie nouvelle)	392	392
Plan phosphatier (acide phosphorique)	3.536	2.464
Projets de l'Office de Développement Industriel	446	233
Etudes et divers	<u>8</u>	<u>8</u>
Total	4.382	3.097

---

Source: Plan 1978-80, Volume III.

En outre, le Plan prévoit des investissements privés s'élevant à 2.350 millions de dirhams en 1978-80, dont trois cimenteries (800 millions de dirhams) et une sucrerie (197 millions de dirhams). Telles qu'elles sont, les prévisions font ressortir la place importante (71%) que doivent occuper les trois programmes sucrier, cimentier et phosphatier en 1978-80; à lui seul, le programme d'unités d'acide phosphorique représente 45% de l'investissement total prévu pour ces trois années.

4.84 Les orientations générales et le programme d'investissement du Plan 1978-80 paraissent bien choisis. La part faite à l'exportation est majoritaire, si l'on ajoute à l'expansion prévue de la capacité de production d'acide phosphorique, les projets privés exportateurs dans les secteurs des biens de consommation alimentaires, du textile, du cuir et de la sous-traitance automobile. Les projets publics et privés de substitution à l'importation sont soumis dorénavant à des critères stricts d'évaluation. Le Plan s'attend cependant à ce que la contrainte financière provoque des retards dans le lancement de certains

projets publics, et il se peut que pour cette raison et à cause du ralentissement économique général, les prévisions d'investissement privé ne soient pas entièrement réalisées.

4.85 L'étude du système d'incitations industrielles devrait, comme on l'a noté plus haut, fournir la base empirique qui fait encore défaut pour entamer, en connaissance de cause la réforme de ce système. En outre, complétée par des études détaillées au niveau des branches, qui sont en cours, cette étude devrait permettre de dégager les priorités sectorielles qui devraient présider au développement de l'industrie marocaine au cours de la décennie 1981-90. Il est important de noter cependant que la réforme du système d'incitations industrielles sera nécessairement une oeuvre complexe et de longue haleine. Cette réforme s'articulera probablement autour des axes principaux suivants:

- (1) La rationalisation de la protection tarifaire et contingentaire et des subventions aux exportations en fonction des objectifs nationaux, notamment l'efficacité et l'exportation;
- (2) L'aménagement des encouragements à l'investissement en fonction notamment des disponibilités relatives en facteurs de production et des considérations d'équilibre régional;
- (3) L'introduction de critères d'évaluation stricts pour les décisions de l'Etat concernant les prix et ses participations à l'investissement; et
- (4) La mise en place d'une capacité permanente d'évaluation et de suivi du système d'incitations.

Les divers aspects de la réforme sont étroitement liés et tous demandent un temps de préparation et d'exécution allongé. En particulier, il faut s'attendre à ce que la rationalisation de la protection et des subventions aux exportations aura des répercussions profondes sur les entreprises et sur l'emploi à cause des variations de prix relatifs qu'elle provoquera sur le marché marocain. Pour cette raison, il est probable qu'elle ne pourra se faire que progressivement sur une période suffisamment allongée pour permettre aux entreprises d'effectuer les ajustements nécessaires. L'expérience des pays qui ont effectué cette rationalisation avec succès prouve qu'il s'agit d'une entreprise longue et difficile, mais requérant des objectifs et un calendrier d'exécution fermes et sans ambiguïté.

4.86 La petite et moyenne industrie 1/. La petite et moyenne industrie constitue une priorité nouvelle du Plan 1978-80. Jusqu'à une date récente, la politique industrielle du Maroc a privilégié le développement de la grande industrie et celui de l'artisanat (activités où l'investissement par emploi est inférieur à 5.000 dirhams). La petite et moyenne industrie n'a pas jusqu'à une période récente bénéficié d'avantages particuliers. Cependant, ce secteur a une importance considérable,

---

1/ Les paragraphes consacrés à la petite industrie s'appuient sur le rapport de la BIRD, Projet Intégré de Développement de la Petite Industrie, No. 2365 - MOR, 26 mars 1979.

notamment des points de vue de l'emploi, de l'exportation et de l'intégration du tissu industriel. Selon les résultats (non publiés) de l'enquête industrielle annuelle de 1976, quelque 3.200 entreprises petites et moyennes (5 à 50 employés) fournissaient 23% de l'emploi et 21% de la valeur ajoutée dans l'industrie (établissements de 5 employés et plus). La majorité de ces entreprises étaient dans les branches des biens de consommation alimentaires, du textile, du cuir et des ouvrages en métaux. Si l'on compare les enquêtes 1969 et 1975, il apparaît que les rythmes de croissance annuels de ce secteur ont été de 2,5% pour la valeur ajoutée, de 2,1% pour l'emploi et de 0,4% pour la valeur ajoutée par emploi. Ces chiffres sous-estiment la croissance du secteur dans la mesure où ils ne prennent pas en compte les entreprises qui, grâce à leur dynamisme entre 1969 et 1975, ont dépassé la taille moyenne (50 employés). Ils sont indicatifs, néanmoins, de la croissance relativement lente des petites et moyennes entreprises par rapport aux grandes, puisque l'ensemble des entreprises a crû aux rythmes de 8% par an pour la valeur ajoutée et de 6% pour l'emploi (voir ci-dessus). Ils révèlent ainsi le besoin d'impartir un dynamisme accru à ce secteur important de l'industrie moderne marocaine. De ce point de vue, une enquête effectuée en 1977 pour le compte de la BNDE fournit une évaluation plus adéquate de la situation courante et du potentiel de croissance des petites et moyennes entreprises. Cette enquête a porté sur 122 entreprises. Elle indique que, d'une manière générale, ces entreprises souffraient d'une faible productivité, associée à des équipements trop anciens, d'une mauvaise programmation de leur production, et de difficultés aiguës de recrutement de main d'oeuvre qualifiée. Néanmoins, certaines d'entre elles ont réussi à trouver des créneaux sur les marchés marocain et étrangers. Les entreprises enquêtées exportaient 30% de leur production alors que la moyenne pour l'industrie moderne n'était que de 9% en 1975. Environ 60% d'entre elles avaient des possibilités d'expansion attrayantes, à condition de recevoir une assistance adéquate dans les domaines de la technologie, de la gestion et du financement. Les 40% restant apparaissaient destinées à la stagnation, principalement à cause de la faiblesse et de la passivité de leur gestion.

4.87 Alors que l'artisanat a reçu de l'Etat une aide importante sous la forme d'encouragements financiers généreux, de formation publique gratuite des apprentis et d'assistance à la commercialisation, les petites et moyennes entreprises n'ont pas bénéficié d'une législation incitatrice spécifique. En outre, l'accès qu'elles avaient au financement à long terme restait très restreint.

4.88 Le Gouvernement a commencé la mise en place en 1978-79 d'un programme d'assistance aux petites et moyennes entreprises. Ce programme vise à promouvoir l'esprit d'entreprise (notamment chez les travailleurs émigrés qui reviennent au pays), à stimuler l'intégration des petites et moyennes entreprises aux plus grandes et à faciliter le développement industriel dans les régions les moins développées du pays. Le programme s'adresse aux entreprises dont les actifs nets restent inférieurs à 5



millions de dirhams (prix 1978) et l'investissement par emploi est en dessous de 40.000 dirhams (prix 1978). Ses principaux éléments sont les suivants:

- (1) Une cellule d'étude au Ministère de l'industrie, chargée d'analyser les besoins des petites et moyennes entreprises et de formuler des propositions pour leur développement;
- (2) Une cellule d'assistance technique, installée à l'Office de développement industriel (ODI) et disposant d'une équipe d'intervention auprès des entreprises pour les aider à résoudre leurs problèmes techniques et à améliorer leur gestion; et
- (3) Un fonds d'aide financière garantie par l'Etat, s'élevant à environ 170 millions de dirhams pour les deux premières années du programme. Ces fonds seraient prêtés aux entreprises bénéficiaires à travers les banques commerciales marocaines, à des conditions voisines de celles faites par la BNDE aux grandes entreprises.

On estime que le programme devrait toucher plus de 200 entreprises et permettre la création de 5.000 emplois environ. Le coût moyen en investissement des emplois créés est estimé à 32.000 dirhams, alors que ce coût a été de 259.000 dirhams pour les projets financés par la BNDE entre juillet 1973 et décembre 1976. Ce programme devrait également contribuer à enrichir le tissu industriel marocain et à y développer une concurrence entre petites et grandes entreprises favorable à un abaissement général des coûts. A long terme, l'intérêt principal du programme est de créer une structure institutionnelle de soutien aux petites et moyennes entreprises qui jusqu'ici a fait gravement défaut.

4.89 Conclusions: Au total, la période 1978-80 paraît devoir marquer le début d'un tournant dans la politique industrielle de l'Etat, et à ce titre elle augure bien de l'avenir, quoiqu'il restera certainement beaucoup à faire au cours de la décennie 1981-90 pour consolider les nouvelles orientations amorcées en 1978-80. On peut rappeler notamment:

- (1) La place majoritaire faite aux projets exportateurs dans l'investissement prévu pour 1978-80 et le souci nouveau de rentabilité économique pour les projets de substitution à l'importation;
- (2) La préparation par des études à une orientation plus poussée de l'industrie vers la production de certains biens d'équipement et produits intermédiaires;

- (3) La préparation d'une réforme du système d'incitations industrielles pour mieux l'adapter aux objectifs nationaux; et
- (4) La mise en place du programme d'assistance à la petite et moyenne industrie qui répond au souci d'accroître la création d'emplois industriels et d'intensifier le tissu industriel à travers tout le pays.

#### D. L'ENERGIE ET L'EAU

4.90 Le secteur de l'énergie et de l'eau est dans sa quasi-totalité géré par un réseau d'entreprises publiques nationales et locales. Les activités liées à la recherche, la production et la distribution de l'eau et des produits énergétiques (dont l'électricité) représentaient 2,4% du PIB en prix courants en 1977, contre 3,9% en 1967; ce taux était respectivement de 7,4% et 13,7% par rapport à la valeur ajoutée du secteur secondaire. En prix courants, ces parts ont baissé au cours de la décennie 1968-77, mais il convient de noter que l'évolution des prix relatifs de l'énergie et de l'eau est largement responsable de cette diminution, des subventions importantes et croissantes ayant été accordées à ce secteur jusqu'en 1977. Les principales caractéristiques de ce secteur sont sa forte dépendance vis-à-vis de l'étranger pour le pétrole, qui prélevait 11,5% de la valeur courante des biens importés en 1977 (4,8% en 1967) et le caractère fortement capitalistique des activités. L'emploi créé par ce secteur est faible, environ 30.000 salariés (soit 5% du total des emplois dans le secteur secondaire), tandis que le secteur a consommé environ 17% du total investi pendant le Plan 1973-77.

#### L'énergie

4.91 Le Tableau 8.5 détaille la structure de la consommation d'énergie primaire et montre que la croissance observée à partir de 1967 de la consommation d'énergie a ralenti après 1975, en réaction sans doute aux augmentations de prix, bien que celles-ci aient été décalées dans le temps par rapport aux mouvements des prix internationaux grâce au système de compensation. Néanmoins les besoins en énergie importée (pétrole) se sont accrus, atteignant 78% du total consommé en 1977 contre 68% en 1972. Par rapport à la croissance générale de l'économie, les besoins en énergie ont crû avec une élasticité dépassant nettement l'unité.

4.92 Le programme d'expansion à long terme du secteur énergétique au Maroc se fonde sur une hypothèse de croissance des besoins de 10% par an pour la période 1980-90. Un tel taux reflète une accélération prévisible des besoins industriels et l'extension du réseau électrique vers de nouveaux consommateurs. Néanmoins, en admettant une politique de prix et de tarifs énergétiques non subventionnés et sachant que les perspectives globales de croissance de l'économie (PIB) oscillent entre 4 et 6% par an, le taux de croissance pourrait sans doute être maintenu entre 8 et 9% surtout si un effort de conservation est consenti. Un tel effort est d'autant plus souhaitable que

l'ampleur prévisible des besoins d'énergie à importer est très sensible au taux de croissance général. Par exemple, une réduction de la croissance prévisible des besoins de 10% à 8% par an entre 1977 et 1985 conduirait à une réduction de 30% environ des besoins de pétrole à importer en 1985, ainsi qu'il ressort dans les chiffres suivants (en millions de tonnes thermiques équivalentes):

	Besoins	Besoins en 1985 pour un	
	en <u>1977</u>	<u>taux annuel de croissance de</u>	
		<u>10%</u>	<u>8%</u>
Besoin total en énergie	<u>5930</u>	<u>12.690</u>	<u>10.140</u>
dont:			
Charbon	640	900	900
Gaz	120	140	140
Hydroélectricité	550	720	720
Pétrole importé	4620	10930	8380

Pour satisfaire ses besoins énergétiques futurs, le Maroc devra recourir largement aux importations de pétrole (comme par le passé) car il ne dispose pas de sources d'énergie internes nouvelles qui soient susceptibles d'être mises en exploitation rapidement. Le pétrole et le gaz n'existent à ce jour qu'en quantités commerciales très faibles dans le sous-sol marocain, quoique les indices de réserves possibles soient suffisants pour justifier la poursuite d'un effort de recherche modéré. La situation et les perspectives concernant les diverses sources d'énergie intérieures sont les suivantes.

4.93 Le Maroc dispose de charbon du type anthracite à teneur calorique élevée qui est exploité par une entreprise publique, les Charbonnages Nord-Africains, (CNA). Il est prévu que la capacité de production annuelle des CNA va passer de 700.000 tonnes/an à un million de tonnes en 1980 et à 1,2 millions en 1984, niveau où elle va se stabiliser, vu les réserves exploitables. Tandis que la production locale de pétrole décroît régulièrement (450 barils par jour en 1978), les réserves actuelles de gaz pourraient suffire pour satisfaire les besoins industriels pour au moins 30 ans. Des efforts intensifs ont été réalisés pendant le Plan 1973-77 par le BRPM en association avec des sociétés étrangères pour accélérer les recherches sur terre et en mer; mais jusqu'à ce jour, les résultats ne laissent percevoir que de possibles gisements de moyenne dimension. L'augmentation rapide de la consommation de produits pétroliers, à un taux supérieur à 10% ces dernières années, a saturé les capacités de raffinage existantes. Des extensions réalisées récemment ont permis de porter la capacité de la SAMIR<sup>1/</sup> de 2,25 à 5,75 millions de tonnes par an et celle de la SCP de 0,8 à 1,0 million de tonnes en 1980.

---

<sup>1/</sup> Société anonyme marocaine de l'industrie du raffinage.

4.94 Des ressources hydroélectriques supplémentaires restent à équiper dans les trois bassins de la Moulouya, du Sebou et de l'Oum R'bia. A la fin de 1978, les capacités de production atteignaient 396 MW, mais le régime très variable des eaux faisait fortement fluctuer la production annuelle aux environs de 1500 GWh. A cette capacité, s'ajoute une capacité en énergie thermique de 667 MW, soit 63% du total disponible. Aux possibilités actuelles de production hydroélectrique, il serait possible au cours des 10 prochaines années d'adjoindre un supplément de capacité de production annuelle de 1.400 GWh. Néanmoins, les possibilités d'utiliser ces réserves pour satisfaire les besoins en électricité ne sont pas garanties car les autres usages, notamment l'irrigation, pourraient devenir prioritaires, et le régime des rivières et l'influence des conditions météorologiques rendront de plus en plus incertains les débits potentiels réguliers utilisables pour la production d'électricité. Pour mieux maîtriser ce problème, un plan directeur des eaux de l'Oum R'bia vient d'être complété et ceux du Sebou et de la Moulouya sont en cours de préparation. Pour l'instant, il semble que la capacité de production annuelle d'hydro-électricité devrait plafonner aux alentours de 1.800 GWh à partir de 1981.

4.95 Le Maroc dispose de ressources potentiellement importantes en schistes bitumineux, en uranium et en énergie solaire. Les réserves officiellement annoncées de schistes bitumineux comprendraient 2 millions de tonnes à 10%, 20 millions à 7% et de grandes quantités à 5%. Ces schistes pourraient permettre de produire de l'énergie par brûlage et on pourrait aussi en extraire de l'huile synthétique. Ces technologies en sont toutefois au stade expérimental, de sorte que la date d'entrée en production éventuelle reste incertaine, ainsi que les coûts de production. Des accords de coopération ont été signés avec des firmes américaines, roumaines et allemandes pour étudier des unités industrielles pour les deux utilisations prévues. La source actuellement connue d'énergie nucléaire serait par extraction de l'uranium contenu dans l'acide phosphorique (150 à 200 g par tonne), mais il reste à déterminer que cette extraction est rentable commercialement et à prouver que le Maroc aurait intérêt à se doter d'une centrale nucléaire, si l'extraction de l'uranium s'avère rentable. Parmi les autres formes d'énergie, la plus prometteuse potentiellement serait l'énergie solaire et des expérimentations sont en cours dans le Sud du pays où un Institut de recherche et de développement vient d'être installé (à Marrakech).

4.96 La stratégie retenue par le Maroc dans le domaine énergétique vise à atteindre un degré maximum de couverture des besoins du pays par la production locale (à des coûts concurrentiels internationalement), à assurer l'approvisionnement en énergie importée (pétrole) et à freiner la hausse des besoins. L'exécution de cette stratégie se heurte à des problèmes d'organisation de l'offre et à des problèmes de tarification. Le secteur de l'énergie est coordonné au niveau du Gouvernement par le Premier ministre qui décide de la tarification et de la planification des investissements, par le Ministère des finances qui contrôle les entreprises publiques du point de vue financier, par le Ministère de l'énergie et des mines qui est responsable de la recherche, et assure la tutelle directe des unités de production, et par le Ministère de l'intérieur, qui est responsable de la majeure partie de la distribution urbaine d'électricité et de gaz. Un Comité interministériel de l'électrification rurale a été créé pour coordonner ce secteur de distribution. Il subsiste aussi une fragmentation

des responsabilités dans l'organisation du secteur qui est peu propice à une bonne coordination des programmes et des politiques de développement. Le Gouvernement est conscient de cet état de fait, et il a choisi d'avancer par étapes pour améliorer l'organisation du secteur.

4.97 Le secteur public couvre tous les domaines d'activité. La recherche est menée par le BRPM en collaboration avec des compagnies privées étrangères pour les gisements de pétrole, et des institutions publiques ou internationales (ONU, URSS) pour les minerais énergétiques (charbon, uranium). Le raffinage des produits pétroliers est assuré par deux sociétés -- la SAMIR dont le capital social est détenu à concurrence de 98% par le Gouvernement et 2% par la SNI, et la SCP dont 50% du capital est marocain, détenu par le BRPM et le reste étranger. Pour le charbon, la société des CNA, entièrement publique, assure l'exploitation du gisement d'antracite. Pour l'électricité, la production est assurée à 91% par l'ONE, les 9% restants provenant des entreprises industrielles (8%) et des groupes municipaux isolés (1%). La distribution des produits pétroliers est répartie entre diverses sociétés de distribution, dans lesquelles un holding public (la SNPP) est associé à 50% aux compagnies étrangères qui étaient installées au Maroc avant 1974. La distribution de l'électricité est assurée à concurrence de 40% par l'ONE (villes de moyenne importance et gros consommateurs industriels), et de 60% par 13 régions municipales dans les agglomérations urbaines les plus importantes. Les régions sont financièrement autonomes du point de vue du fonctionnement; au cours du Plan 1973-77, la plupart des connections ont été financées par l'usager ou par le Fonds d'équipement des communes (FEC) qui est géré par la CDG.

4.98 L'accroissement de l'offre domestique d'énergie primaire exige une politique active de recherche et d'expérimentation dont les résultats ne peuvent être garantis, et un plan de développement à long terme qui est difficile à finaliser car la programmation des investissements doit tenir compte de l'apparition de technologies nouvelles plus efficaces que celles actuellement disponibles. Avec environ 3,2 milliards de dirhams investis (non compris les frais de connection des réseaux urbains), le secteur de l'énergie s'est vu allouer 7% du total investi pendant le Plan 73-77 (voir Tableau 8.7, Annexe statistique). Le plus gros effort (54%) a été fourni pour la production d'énergie, soit primaire (extension de la raffinerie de Mohammedia) ou électrique (achèvement des usines hydroélectriques de Mansour Eddahbi et Moulay Youssef et de 5 centrales thermiques). Avec 1,22 milliards de dirhams environ prévus pour la période du Plan 1978-80, le secteur de l'énergie voit son importance relative réduite à 3% des investissements totaux planifiés, et le volume annuel des dépenses en prix constants divisé par 2,5. Ce volume réduit serait alloué en grande partie à la production d'énergie en vue de terminer les centrales hydroélectriques de Idriss Ier et Oued El Makhazine et de 3 centrales thermiques (dont 600 MW à Mohammedia). Au delà du Plan 1978-80, la programmation des projets exigera que le Gouvernement impose une structuration améliorée des responsabilités entre l'ONE, les régions et les autres agents du secteur. Il faudra en outre accroître les efforts de formation déjà entrepris avec succès au niveau de l'ONE, et maintenir une coordination serrée avec les autres investissements sectoriels, et avec les programmes de développement des régions et des communautés urbaines et rurales.

4.99 Parallèlement, le Gouvernement devra poursuivre une politique ferme d'ajustement des prix intérieurs des divers produits énergétiques en fonction de la hausse des prix internationaux de ces produits, dans le but de freiner la croissance de la demande intérieure. Les hausses récentes des prix intérieurs des produits énergétiques paraissent avoir entraîné déjà une baisse de l'élasticité de la demande d'énergie par rapport à la croissance économique générale, notamment en ce qui concerne les produits pétroliers. Néanmoins, pour les produits pétroliers, il subsiste une compensation interne entre l'essence et les autres produits dont la justification paraît assez mal établie et qui mériterait examen. Concernant l'électricité, le taux de rentabilité des installations reste faible en ce qui concerne l'ONE et peut être aussi en ce qui concerne les régies municipales de distribution, cependant que l'accès à l'énergie des familles à faible revenu ou dans des régions éloignées est pénalisé par le système actuel de tarification. La tarification actuelle de l'électricité au niveau de la distribution comporte une subvention implicite à certains abonnés du réseau puisque les coûts de branchement ne sont pas inclus dans le système autonome de financement du secteur.

#### L'eau

4.100 Les ressources en eau de pluie mobilisables ont été estimées à 16 milliards de m<sup>3</sup> en 1975, représentant les deux-tiers de la masse totale d'eau disponible sur l'ensemble du pays. A cette date, la moitié de ces ressources, soit 8 milliards, était déjà mobilisée. L'eau est donc relativement rare, malgré la présence d'une dorsale montagneuse centrale étendue où la hauteur des précipitations dépasse 1 mètre par an. Elle est de plus très inégalement répartie sur le territoire; en effet, cette hauteur varie entre 300 et 800 mm sur la zone côtière, mais la partie sud du pays reçoit moins de 100 mm. Sur les 8 milliards de m<sup>3</sup> mobilisés, 2,5 proviennent des eaux souterraines, dont le potentiel ne dépasserait pas 4 milliards. La mobilisation de l'eau par les grands barrages a été une des priorités du programme d'investissement du Gouvernement depuis l'Indépendance. Alors qu'en 1955 le Maroc était doté de barrages hydro-électriques de taille modeste, en 1978 le réseau achevé et en construction est impressionnant.

4.101 L'étude et l'exploitation des ressources en eau sont sous la responsabilité de la Direction de l'hydraulique du Ministère de l'équipement. Cette Direction contrôle l'allocation des ressources exploitées entre les divers utilisateurs par l'intermédiaire d'une commission spéciale dépendant du Premier ministre. Elle a la charge d'opérer, d'entretenir et de contrôler la plupart des barrages en service. La production et la distribution dépendent d'organismes publics sous la tutelle de quatre ministères: énergie et mines (hydroélectricité), équipement (eau potable), intérieur (régies municipales) et agriculture (eau d'irrigation et centres ruraux dispersés). Comme pour l'énergie, le Premier ministre contrôle les prix et les investissements par l'intermédiaire du Secrétariat d'Etat au Plan, et le Ministère des finances, la situation financière des entreprises publiques. L'équipement, le contrôle et la promotion de l'utilisation de l'eau dans l'agriculture sont, sous la tutelle du ministère de l'agriculture, assurés par neuf Offices régionaux de mise en

valeur (ORMVA) pour les grands périmètres et par la Direction de l'équipement rural pour les petits périmètres. En ce qui concerne l'eau industrielle et potable et de façon symétrique au secteur hydroélectrique, la production et l'acheminement de l'eau sur les centres urbains sont assurés par l'Office national de l'eau potable (ONEP) qui en outre est chargé de la distribution dans certains centres ruraux et semi-urbains. Quelque 67% de la population urbaine des grands centres est alimentée par les 13 régions municipales. Pour les centres ruraux dispersés (50% de la population), la Direction de l'aménagement et de l'équipement rural du Ministère de l'agriculture assure leur équipement; la gestion du réseau est de plus en plus placée sous la responsabilité des municipalités.

4.102 En 20 ans (1955-75), les quantités d'eau mobilisées sont passées de 3 à 8 milliards de m<sup>3</sup>, soit un taux d'accroissement annuel moyen de 5%. Sur les 8 milliards mobilisés, environ 500 millions sont consommés, le reste étant utilisé pour l'hydroélectricité et l'irrigation. Pour l'hydroélectricité, la puissance installée avoisine les 400 MW, soit 37% environ de la puissance totale de l'ONE; cette importance relative est en déclin puisqu'elle était de 70% en 1955 et 1965, et de 60% en 1970. La production évolue, suivant la climatologie, entre 1400 et 1600 GWh par an depuis 3 ans, soit environ 50% de la consommation nationale d'électricité. La superficie équipée pour l'irrigation dans les grands périmètres atteint 500.000 hectares, contre 150.000 hectares en 1955. Les superficies équipées en ouvrages de petite et moyenne hydraulique sont de 200.000 hectares (15.000 en 1955). En ce qui concerne l'eau industrielle et potable, la consommation totale avoisine 500 millions de m<sup>3</sup> dont 120 millions de m<sup>3</sup> vendus par l'ONEP; quelque 66% de ces ventes sont destinées aux grandes agglomérations, 23% aux groupements semi-urbains et environ 11% aux centres ruraux dispersés. La dotation par jour des centres ruraux atteint à peine 10 litres par habitant et par jour, alors qu'elle est de plus de 100 l/h/j dans les autres localités. Le réseau d'évacuation des eaux usées et d'assainissement est très insuffisant, et le transport de l'eau des bornes fontaines aux consommateurs est encore très fréquent, ce qui multiplie les risques de contamination de l'eau consommée.

4.103 Bien que le bilan exhaustif des dépenses d'investissement nécessaires à la maîtrise et au développement des ressources en eau ne soit pas directement disponible, les affectations de crédits aux divers types d'utilisation permettent de situer l'ampleur des montants qui ont été dépensés au cours des derniers plans (Tableau 8.4, Annexe statistique). Le total estimé pour le Plan 1973-77 correspond à 10% du total investi contre 15% réalisé pendant le Plan 1968-72. La mise en place des barrages et des réseaux principaux d'irrigation a prélevé 70% des crédits affectés à la mobilisation de l'eau. Les 30% restant ont été alloués avec une priorité croissante à l'eau potable et à la petite et moyenne hydraulique. En conséquence, l'importance relative des investissements dans les usines hydroélectriques a diminué graduellement. Le Plan 1978-80 maintient les tendances passées. Globalement, les investissements

alloués au secteur de l'eau représentent 9% environ du total des investissements prévus. Les aménagements hydro-agricoles souffriront le plus de la réduction prévue en 1978-80. Mais étant donné que la plupart de ces investissements émanent au budget de l'Etat (sauf l'autofinancement de l'ONE), l'enveloppe allouée au secteur de l'eau représente une part élevée des fonds budgétaires alloués à l'investissement, net des équipements pour la défense. Cette importance pourrait dépasser les 50% en 1978-80, contre 25% durant le Plan 1973-77.

4.104 Les perspectives à long terme restent préoccupantes. En effet, si le taux moyen de croissance de 5% par an de mobilisation des eaux de pluie observé entre 1955 et 1975 est appliqué jusqu'en 1990, il faudrait doubler le volume mobilisé entre 1975 et 1990. Le volume mobilisé en 1990 atteindrait selon cette hypothèse les 16 milliards de m<sup>3</sup>, soit le volume maximal d'eau de pluie actuellement identifié comme étant mobilisable. Les disponibilités en eau risquent donc de devenir un problème de plus en plus complexe et son allocation entre les divers usages nécessitera des arbitrages entre les régions de plus en plus difficiles. L'hydroélectricité recevra probablement une priorité réduite et il est prévu que son volume annuel de production plafonnera à environ 1800 GWH à partir de 1981. L'objectif est de pouvoir irriguer environ 1.150.000 hectares entre 1990 et 2000, dont 850.000 en grands périmètres et 300.000 en petite et moyenne hydraulique; il pourrait s'y ajouter 300.000 hectares d'irrigation hivernale et temporaire. Par Office régional de mise en valeur, la situation peut se résumer ainsi:

Offices	Barrages Principaux	Superficie en hectares		
		Potentiel- le	Equipée ou en cours d'équipement	Irriguée <u>1/</u> en 1975
Moulouya	Mohamed V	61.000	61.000	38.300
Loukkos	El Makhazine	36.000 <u>3/</u>	36.000	4.400
Gharb	Idriss et M'Jara	230.000	230.000	65.200
Haouz	Moulay Youssef Ait Chaourit,			
	Sidi Idriss	140.000	75.000 <u>2/</u>	54.000
Tadla	El Ouidane	117.000	87.000 <u>2/</u>	90.000 <u>1/</u>
Doukkala	Im'Fout, Sidi Cheho	90.000	90.000	25.900
Quarzazate	Mansour Eddahbi	28.000	25.000	24.400
Tafilalet	Hassan Eddakhil	41.000	24.000	33.300 <u>1/</u>
Souss-Mass	Youssef Ben Tachfine, Tamzaourt	<u>102.000</u>	<u>29.000</u>	<u>66.800</u> <u>1/</u>
	TOTAL	845.000	657.000	402.300

1/ Y compris le pompage.

2/ Estimation.

3/ Dont 6.000 proviennent du barrage Idriss Ier.

Source: Ministère de l'agriculture, juillet 1976.



Il est à noter que l'alimentation des centres urbains et ruraux en eau potable et industrielle pourrait localement entrer en conflit avec l'agriculture irriguée pour l'attribution d'eau. Ce cas se présente déjà de manière sporadique dans la région de Marrakech. Au cours de la décennie 1981-90, le Maroc devra donc mettre en place progressivement des techniques d'utilisation de l'eau pour l'irrigation qui soient de plus en plus efficaces. Ce mouvement serait facilité par une politique de tarification de l'eau d'irrigation visant à récupérer une part de plus en plus importante des coûts d'investissement et de fonctionnement des ouvrages hydrauliques. Une telle politique encouragerait les agriculteurs à améliorer l'usage qu'ils font de l'eau d'irrigation.

4.105 Encore marginale jusqu'en 1970, la consommation d'eau industrielle et potable doit s'accroître rapidement. Les besoins de l'industrie vont croître à un rythme élevé si la croissance de ce secteur atteint le rythme élevé prévu en 1981-90. Les besoins en eau seront particulièrement importants pour certaines unités de valorisation des minerais. La satisfaction des besoins industriels en eau devrait être envisagée dans sa globalité et liée à l'aménagement de zones industrielles envisagé dans le Plan 1978-80. Les besoins en eau potable vont croître sous l'effet de l'expansion démographique et du revenu par tête notamment en milieu rural. La consommation d'eau potable et industrielle a augmenté rapidement par le passé, ainsi qu'il ressort des chiffres suivants:

	Consommation (en millions de m <sup>3</sup> )			Croissance annuelle (en %)	
	<u>1955</u>	<u>1965</u>	<u>1974</u>	<u>1956/65</u>	<u>1966/74</u>
Grandes villes	51	116	230	12,5	7,9
Villes moyennes	12	37	83	11,8	9,4
Centres ruraux dispersés	<u>17</u>	<u>20</u>	<u>40</u>	1,7	8,0
TOTAL	80	173	353	8,0	8,3

Source: Ministère des travaux publics

Les grandes agglomérations urbaines ont connu le taux de croissance le plus faible; avec 27% de la population totale celles-ci consomment 66% du total distribué. Dans les années à venir, le système actuel basé surtout sur des prises sur nappes phréatiques ou souterraines devra être élargi aux eaux de surface. En parallèle, les conditions sanitaires du captage et de la distribution de l'eau potable devront être améliorées. Les conséquences financières, notamment pour élargir l'accès aux familles défavorisées, seront à évaluer avec soin.

4.106 Etant donné les perspectives de conflits entre les divers usages, un plan national de l'eau devrait être mis en chantier rapidement. Les services concernés ont commencé des schémas d'aménagement par grands bassins. De plus en plus, les ouvrages devront tenir compte des déficits possibles dans les régions qui les entourent et des systèmes de compensation devront être mis en place pour éviter de pénaliser certaines zones. Comme dans le cas de l'énergie et de l'eau d'irrigation, l'ajustement de l'offre aux besoins sera facilité par la politique tarifaire. La politique suivie jusqu'à maintenant en ce domaine a conduit à fortement subventionner les consommateurs, de sorte que l'ONEP, est demeuré déficitaire. Toutefois, depuis 1977, la politique tarifaire a pour objectif de rétablir des conditions d'autofinancement satisfaisantes de l'Office (et des régies municipales de distribution), mais cette politique se heurte encore à de fortes résistances sociales. Par ailleurs, une compensation interne entre les consommateurs aisés et pauvres et entre villes et campagnes devrait être mise en place et élargie graduellement.

#### E. LES TRANSPORTS ET COMMUNICATIONS <sup>1/</sup>

##### Aspects généraux du secteur

4.107 Le secteur des transports et des communications inclut l'infrastructure et les services de transport routier, ferroviaire, maritime, et aérien, ainsi que les postes et les télécommunications. Le réseau est bien dessiné, mais de nombreuses zones rurales (même proches des grands centres urbains) ne sont encore pas desservies. Le réseau primaire relie les principaux centres de consommation et de production entre eux. Les réseaux secondaire et tertiaire connectent un certain nombre de communautés rurales à ce réseau primaire, et tirent leur importance du fait que la population rurale représentait encore 60% de la population totale en 1977. La disposition des centres urbains et des activités économiques hiérarchise le trafic en un couloir principal reliant Casablanca et Rabat et des couloirs latéraux utilisant les vallées de l'Atlas. Le couloir principal tend à se prolonger jusqu'à Tanger pour guider un trafic croissant avec l'Europe. Le système de transport comprend environ 1.770 km de chemins de fer, 27.500 km de routes, 28.900 km de chemins vicinaux, huit ports principaux, une dizaine de ports secondaires, huit aéroports internationaux et 10 aérodromes régionaux.

4.108 Le secteur est contrôlé par les ministères de tutelle, à travers un certain nombre d'établissements publics plus ou moins autonomes qui sont chargés des infrastructures physiques et mobiles ou qui interviennent dans les trafics eux-mêmes. Le système comprend à l'échelon central, le Premier ministre responsable de la politique des prix et de la programmation des investissements par l'intermédiaire du secrétariat d'Etat au Plan, le Ministère des finances pour le contrôle financier et les ministères techniques (équipement, transports, et postes).

---

<sup>1/</sup> Les statistiques figurant dans cette section ont été estimées par la mission à partir des documents fournis par les Ministères de l'équipement, des transports et du Plan, car il n'existe pas de statistiques consolidées au niveau du secteur des communications, notamment pour celles d'origine budgétaire.

Des fonds de développement régional et local gérés respectivement par le Secrétariat d'Etat au Plan et par le Ministère de l'intérieur participent à l'extension de certaines infrastructures locales. Il existe des Offices dans lesquels l'Etat (ou des municipalités) possède le capital social mais où la gestion à caractère commercial peut être plus ou moins autonome; ce sont l'Office national des chemins de fer (ONCF), des transports (ONT), la Régie d'acconage du port de Casablanca (RAPC) et les 8 Régies municipales de transport urbain. Plusieurs entreprises publiques opèrent dans le secteur, dans lesquelles l'Etat a des participations telles que Royal Air Maroc (68%), la Compagnie marocaine de navigation (66%) et la Compagnie des transports marocains - lignes nationales (47%). L'Etat détient directement ou indirectement 85% du capital social de ces entreprises publiques. Les entreprises privées ne sont importantes que dans le transport routier.

#### L'infrastructure et les transports routiers

4.109 L'infrastructure routière marocaine était la suivante au début de l'année 1977 (longueurs des routes en kilomètres):

	Construites,		Pistes	Total
	Revêtues	non-revêtues		
Routes principales	7.830	20	270	8.120
Routes secondaires	5.650	150	850	6.650
Chemins tertiaires	10.020	2.730	24.150	36.900
Réseau saharien	1.190	-	3.600	4.790
	<u>24.690</u>	<u>2.900</u>	<u>28.870</u>	<u>56.460</u>

Le réseau routier est important et bien articulé, mais encore insuffisant dans deux domaines: le réseau de routes secondaires et de chemins tertiaires demande à être étendu pour désenclaver de nombreuses zones rurales dont le potentiel de production est prometteur; le tracé de certaines routes principales est ancien et mériterait d'être amélioré. En outre, l'austérité budgétaire appliquée depuis 1978 s'est traduite par une diminution des ressources affectées au gros entretien qui est devenu très insuffisant; prolongée trop longtemps, cette diminution aurait des conséquences néfastes sur la qualité du réseau existant. La programmation, le contrôle et l'entretien du réseau dépendent du Ministère de l'équipement, par l'intermédiaire de la Direction des routes. Ses objectifs actuels sont de renforcer la qualité du personnel, d'améliorer l'entretien, d'accroître l'efficacité des programmes, et d'étendre la formation surtout au niveau de la maîtrise et des techniciens.

4.110 En 1977, le parc automobile comptait environ 380.000 véhicules en circulation, dont 270.000 véhicules personnels et commerciaux. Le degré de motorisation qui atteint 20.7 véhicules par 1.000 habitants (14,4 pour les voitures personnelles) est élevé par rapport aux degrés observés dans des pays similaires (entre 7 et 10 voitures). Quelque 11% des véhicules légers et 43% des véhicules utilitaires immatriculés en 1977 ont été importés, le reste ayant été produit localement. La production locale de véhicules automobiles comprend 4 fabricants de voitures légères et 10 fabricants de véhicules utilitaires, et se limite au montage de véhicules importés CKD. La capacité de transport public de voyageurs a augmenté de 64% en 5 ans, portant la capacité totale disponible à 130.000 sièges en 1977. Le nombre des entreprises de transport de voyageurs a légèrement augmenté (10%) et le type d'autobus a été modifié, portant la capacité moyenne de transport par véhicule de 35 passagers en 1972 à 45 en 1977. L'effort de modernisation a surtout porté sur les cars de tourisme. Pour le transport des marchandises, le nombre de licences accordées a augmenté de 130% en 1973-77; sur les 9.200 nouveaux véhicules licenciés, plus de 7.000 ont une capacité supérieure à 5 tonnes. La plupart de ces nouveaux véhicules ont été affecté aux transports propres des entreprises; le trafic assuré par les sociétés de transport qui est contrôlé par l'Office national des transports, a faiblement augmenté, le nombre de ces entreprises et de leurs véhicules évoluant peu pendant le Plan 73-77. Pour le secteur dans son ensemble, entre 1972 et 1977, le nombre de tonnes kilomètres s'est accru de 86%, et la charge unitaire a peu changé.

4.111 Au cours du Plan 1973-77, les travaux de construction routière réalisés ont été les suivants:

	<u>Plateformes</u> (km)	<u>Chaussées</u> (km)	<u>Ouvrages d'Art</u> (unités)
<u>Routes principales</u>			
Travaux neufs	387	475	36
Entretien	466	1218	10
<u>Routes secondaires</u>			
Travaux neufs	294	347	7
Entretien	182	311	3
<u>Chemins tertiaires</u>			
Travaux neufs	1298	1335	10
dont: Fonds régional	336	326	1
Entretien	468	375	2

Source: Secrétariat d'Etat au Plan, Projet de Plan 1978-80.

Les deux plus gros ouvrages entrepris pendant le Plan 1973-77 ont été l'autoroute de Casablanca-Rabat et l'autoroute urbaine de Casablanca; les autres voies créées ou aménagées représentent des tronçons reliant le réseau existant à des centres d'urbanisation importants. Sur le total de l'investissement réalisé en 1973-77 quelque 34% a été alloué aux travaux neufs, 22% au gros entretien, et 44% à des aménagements routiers liés à des projets de développement minier, agricole et touristique ou à des zones de développement (Jorf-Lasfar, Nador). Le programme retenu dans le Plan 1978-80 serait réparti sensiblement de la même manière, mais il implique que le montant annuel de crédits d'investissement et de gros entretien émis passerait de 229 millions de dirhams pendant le Plan 73-77 à 134 millions pour le Plan 78-80, soit une réduction réelle de 41%. Seul le volume de crédits accordés aux chemins tertiaires serait préservé entre les deux périodes.

4.112 Le transport de voyageurs est partagé, pour les transports intra-urbains entre les régies municipales de transport en commun et les sociétés privées de taxis sous contrôle communal, et pour les transports interurbains entre des sociétés de service agréées (dont une, la CTM-LN, est une entreprise publique qui possède environ 10% du parc sous licence) et des taxis de première catégorie avec autorisation ministérielle spéciale pour les transports au delà d'un rayon de 20 km autour des centres. La Direction des transports contrôle l'allocation des lignes et la tarification. Bien que les tarifs soient ajustés régulièrement et incluent une marge bénéficiaire, les tarifs actuellement homologués laisseraient une marge très faible aux sociétés. Le Plan 1978-80 indique que la CTM-LN pourra se procurer 107 cars, soit environ 43% de son parc actuel. Quant au secteur privé, avec 860 cars prévus au Plan 1978-80, ses investissements seraient supérieurs à ceux réalisés au cours du Plan 1973-77. Les sociétés de transport considèrent néanmoins ce nombre insuffisant pour faire face à la demande, et elles estiment que la qualité des cars montés localement ne correspond pas à la demande des touristes étrangers.

4.113 Le transport des marchandises est contrôlé par l'Office national des transports (ONT) à travers une réglementation complexe des tarifs et des droits de transport. Le secteur réglementé comprend les catégories suivantes:

- (1) Les transporteurs qui possèdent un véhicule de moins de 5,5 T et qui n'ont pas un droit de transport en dehors des périmètres urbains. Leur capacité de transport a été évaluée à 130.000 T;

- (2) Les transporteurs en compte propre (ou privés) qui doivent simplement obtenir une autorisation de circuler du Ministère des transports mais ne peuvent effectuer de transport pour autrui. Leur capacité serait de 70 à 80.000 T; et
- (3) Les transporteurs pour compte d'autrui dont l'ONT assure le contrôle. Leur capacité est de 25.000 T.

L'ONT a une cinquantaine d'agences régionales et secondaires, liées à des comités locaux qui regroupent les transporteurs de chaque zone. A Casablanca, compte tenu de l'importance du trafic et de la plus grande maturité des entrepreneurs, le Centre ONT n'intervient que dans 50% du trafic. Pour les chargements importants, le Service central d'exploitation de l'ONT est chargé d'organiser le transport. L'ONT sert d'intermédiaire entre le client et son transporteur, et fait appliquer un prix-plafond <sup>1/</sup> qui est fixé par le Gouvernement sur son avis. L'intervention de l'ONT permet à certains transporteurs de ne pas signer de contrats qui les feraient travailler à perte et de prévenir les retours à vide; de plus, l'ONT garantit le paiement au transporteur et constitue une sorte d'assurance contre les mauvais payeurs car il centralise tous les comptes clients et transporteurs. L'ONT gère une partie relativement réduite du parc de transport, et participe à 31% du trafic total de marchandises. Il a permis de gérer efficacement la capacité de transport réglementée en dépit des rigidités qu'implique le système de contrôle centralisé. Il existe un marché illégal où opèrent les petits transporteurs. Grâce aux redevances qu'il perçoit pour services rendus, l'ONT a financé la construction de gares routières dans de nombreuses villes du Maroc, dans le but de mieux maîtriser et de faciliter le trafic marchandises. Quoique ne s'occupant pas de voyageurs, l'ONT participe aussi à la création de gares de voyageurs. A l'avenir, l'ONT se propose de faire porter son effort sur la promotion de groupements de transporteurs et sur la création de gares routières supplémentaires dont certaines en association avec les transporteurs. Il se propose aussi de développer les transports routiers internationaux vers l'Europe. Enfin, il se propose d'améliorer encore la coordination avec l'ONCF (chemins de fer) pour réaliser des opérations combinées de transport. Sur les parcours concurrentiels, l'ONT fait respecter l'égalité des tarifs routiers avec ceux de l'ONCF tout en laissant le choix final aux clients.

---

<sup>1/</sup> Le prix-plafond est fixé pour un véhicule théorique de 12 T roulant 50.000 km par an, amorti sur 7 ans; ce prix est couramment à la limite de la rentabilité, notamment pour les petits transporteurs.

### L'infrastructure et le transport ferroviaires

4.114 Le réseau de voies ferrées comprend 1770 km, dont 161 km à double voie et 708 km exploités en traction électrique. Il est resté inchangé depuis 1971. Créé en 1963, l'Office national des chemins de fer (ONCF) a le monopole du transport ferroviaire. Il possède en outre un réseau d'hôtels. Le trafic passager est passé de 590 millions de voyageurs/km en 1972 à 835 en 1977, soit un taux annuel moyen de croissance de 7,2%, performance due en partie à des tarifs maintenus à des niveaux bas par le gouvernement. Les résultats du trafic-marchandises ont été beaucoup moins favorables, ainsi qu'il ressort des chiffres suivants:

Tonnage chargé (millions tonnes)	<u>1972</u> 20,3	<u>1975</u> 19,0	<u>1977</u> 23,0
Wagons chargés (milliers)	525	498	573
Tonnes-kilomètres (milliards)	3,1	2,9	3,5

Source: Tableau 8.8, Annexe statistique.

Le taux annuel moyen de croissance des tonnes-kilomètres transportées par fer a été de 2,8% sur la période du Plan 1973-77, tandis que ce taux était de 11,2% pour le transport routier contrôlé par l'ONT. Ce résultat a été dû en partie aux phosphates (près de 70% du trafic marchandise en 1977) qui ont enregistré un taux annuel de croissance de 5%, et surtout à la désaffection croissante pour le transport ferroviaire des autres marchandises dont le trafic n'a augmenté qu'à raison de 1,5% par an entre 1972 et 1977. Néanmoins, avec près de 3,5 milliards de tonnes-kilomètres en 1977, l'ONCF a transporté 3,5 fois plus que le réseau contrôlé par l'ONT. Si on inclut les transports routiers en compte propre, le trafic routier approcherait les 3 milliards de tonnes-kilomètres, et pourrait dépasser le trafic ONCF vers 1980.

4.115 Le programme de construction ferroviaire retenu dans le Plan 1973-80 s'élève à environ 1,1 milliards de dirhams (Tableau 8.10, Annexe statistique). Il accorde la priorité au transport des phosphates vers les ports et les unités de traitement (70% de l'enveloppe prévue). Les autres investissements ont été réduits de moitié par rapport au niveau réalisé annuellement en 1973-77. Le projet de voie ferrée Marrakech-Laâyoune a fait l'objet d'une étude financée sur le Fonds de développement des provinces sahariennes.

4.116 L'importance relative du transport des phosphates impose des contraintes importantes à l'ONCF qui exigent souvent l'arbitrage du Gouvernement concernant notamment les tarifs. L'ONCF est strictement contrôlé par le Gouvernement et il ne dispose que d'une autonomie de gestion faible malgré son statut d'établissement public à caractère industriel et commercial.<sup>1/</sup> Sa gestion est devenue largement déficitaire au cours du Plan 1973-77; ce déficit résulte surtout de la politique tarifaire appliquée. Une étude du mode de gestion et des méthodes de financement des activités de l'ONCF s'impose.

#### Les ports et le transport maritimes

4.117 L'infrastructure portuaire maritime comprend 8 ports principaux, dont deux (Nador et Jorf Lasfar) sont en construction, et 11 ports secondaires, dont deux (Tantan et Tarfaya) sont en construction et un (Boujdour) en projet. Certains de ces ports ont une vocation principale: Tanger pour le trafic des voyageurs, Agadir pour la pêche, Safi et bientôt Jorf Lasfar pour les phosphates et produits dérivés. Pour le trafic général des marchandises et des phosphates, Casablanca a une position dominante avec plus des deux tiers du volume total manipulé. En général, les installations existantes de réparation navale sont vétustes, et les installations pour la pêche, insuffisantes. Le Tableau 8.11, Annexe statistique résume la structure du secteur. La construction, l'entretien et la gestion des infrastructures portuaires sont confiés à deux Directions du Ministère de l'équipement, la Direction des ports de Casablanca et Mohammedia et la Direction des ports secondaires pour les autres ports. La Régie d'acconage du port de Casablanca (RAPC) assure la manutention à terre et le magasinage des marchandises, sous la tutelle du Ministère des transports. Cependant, dans certains ports autrefois gérés par des concessionnaires privés, la RAPC assure les tâches d'infrastructures normalement dévolues aux ministères techniques. Les deux Directions des ports disposent, pour leur fonctionnement, de budgets annexes au budget général avec des ressources propres et des dotations éventuelles du Trésor. La RAPC, société d'Etat, dispose de l'autonomie financière et d'une plus grande souplesse de gestion. Malgré la valeur du personnel technique et d'encadrement, le fonctionnement des installations portuaires souffre de nombreuses insuffisances et blocages: absence d'unité de gestion, contraintes financières subies par le concédant (les directions), qui affaiblissent sa position vis-à-vis du concessionnaire (la RAPC), hétérogénéité et caducité du système de tarification; lenteur des manutentions causée par l'insuffisance de la coordination entre acconage bord et manutention à terre; inefficacité des services de dragage. Malgré de nombreuses études et recommandations, les réformes envisagées des ports n'ont pas encore été mis en application.

---

<sup>1/</sup> Un cahier de charges fixe les tarifs et conditions pour toutes les catégories de trafic. Toute décision financière est soumise au contrôle à priori et à posteriori. Toute décision à caractère technique est soumise au visa du Ministère des transports.



4.118 Après une période de stabilisation autour de 1 million de passagers embarqués et débarqués, le trafic de voyageurs a chuté à 350.000 en 1976 et 300.000 en 1977 (non compris les passagers de croisière totalisant environ 100.000). Ces chiffres montrent une désaffection croissante pour le mode de transport maritime que les autorités en charge du tourisme espèrent contrecarrer en mobilisant les navires du type "car-ferries" au détroit de Gibraltar. Le trafic de marchandises est dominé à l'embarquement par l'exportation des phosphates en vrac. L'évolution du trafic a été la suivante (chiffres en millions de tonnes):

	<u>1972</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>1977</u>
<u>Total manipulé:</u>	21,3	28,0	22,7	26,6
Phosphates	13,6	18,7	13,1	15,8
Divers embarqué	2,8	2,7	2,3	2,6
Débarqué	4,9	6,6	7,3	8,2

La baisse des exportations de produits agricoles et d'engrais a eu un effet sensible sur les volumes de marchandises diverses embarquées.

4.119 Des plans directeurs ont été réalisés pour les ports principaux. Le programme prévu par le Plan 1973-77, qui était de 195 millions de dirhams, a été porté en 1975 à 860 millions de dirhams et exécuté à 89%. La priorité a été donnée à l'aménagement du port de Casablanca, engendré par les accroissements de trafic et à la construction de deux nouveaux ports à Nador et Jorf Lasfar. Cette construction a prélevé 44% du total investi et doit prélever 54% du programme retenu pour 1978-80. Le programme 1978-80 met en plus l'accent sur les ports secondaires, en réponse au besoin urgent d'équiper les ports de pêche. En effet, au cours de ces dernières années, un effort important et très coûteux en fonds publics a permis d'accroître la flotte de pêche immatriculée au Maroc, mais le tonnage des prises ramenées dans les ports marocains a peu crû.

4.120 Les investissements dans le transport maritime agréés au titre des encouragements accordés par l'Etat ont enregistré un très fort taux de croissance sur la période 1973-77. Cet essor s'explique en grande partie par les encouragements généreux accordés à ce secteur qui est le seul, avec la pêche, à bénéficier de primes d'équipement à fonds perdus. Les principales mesures d'encouragement incluent une prime minimale de 15% qui peut aller jusqu'à 30% pour certains types de bateaux, une ristourne d'intérêt de 4% (6% si les emprunts passent par la BNDE), l'amortissement accéléré, et la garantie de transfert de bénéfices pour les investisseurs non marocains. Le montant des investissements agréés est passé de 16 millions de dirhams en 1973 à 603 millions en 1977. Le total agréé a dépassé 1,5 milliards de dirhams pendant le Plan 1973-77. En conséquence, la flotte marocaine de transport qui était de 20 navires jaugeant 64.000 tonnes en 1973, est passée à 53 navires jaugeant 510.000 tonnes en 1977.

4.121 L'effort d'investissement s'est traduit par un accroissement du taux de participation de la flotte marocaine dans le commerce extérieur (15% en 1977 contre 2% en 1973); ce taux atteint 50% pour l'exportation des agrumes. Avec la crise mondiale des transports maritimes, certains de ces investissements se sont avérés peu rentables mais le Gouvernement semble avoir résisté à la tentation de réserver le trafic d'origine marocaine à la flotte nationale, et ses tarifs paraissent en général concurrentiels par rapport à ceux que pratiquent les flottes étrangères. Le Plan prévoit la consolidation des établissements de formation professionnelle, une meilleure intégration transporteurs-producteurs, et une meilleure efficacité des installations portuaires. Enfin le Plan propose que les encouragements à l'investissement dans le transport maritime soient rendus plus sélectifs que par le passé.

#### Les aérodromes et le transport aérien

4.122 Le Maroc dispose de 8 aérodromes internationaux dont 5 sont dotés de pistes égales ou supérieures à 3000 mètres et d'équipement de sécurité, permettant d'accueillir les longs et les moyens courriers. Le Maroc compte aussi 10 aérodromes régionaux. Un Centre de navigation aérienne couvre une zone de 400 km de rayon, complété d'un Centre de contrôle régional et d'un Bureau central de communication. Le trafic de voyageurs est en croissance rapide; en 1973-77, il a crû à plus de 12% par an pour atteindre 2,5 millions de passagers en 1977. Le frêt aérien a augmenté à un rythme de 9% par an pour atteindre 22.000 tonnes en 1977; ce rythme aurait pu être plus rapide si les exportations de primeurs n'avaient pas faibli. La Direction de l'air gère les crédits publics alloués aux infrastructures. L'infrastructure est adéquate et le principal objectif est d'assurer la sécurité et le confort des passagers et d'unifier les prévisions météorologiques sur le territoire national. Des efforts accrus seraient nécessaires dans le domaine de la formation des techniciens au sol et en vol, vu la modernisation rapide des infrastructures. Le montant d'investissement prévu au Plan 1978-80 (210 millions de dirhams) est légèrement inférieur à celui réalisé pendant le Plan 1973-77, pendant lequel l'accent avait été mis sur les aéroports du Sud du pays. En 1978-80, le principal projet sera la construction de la nouvelle aérogare de l'aéroport de Casablanca.

4.123 Le développement rapide du trafic aérien, notamment pour les voyageurs, est en partie dû à la contribution de la société publique Royal Air Maroc (RAM) qui apparaît comme une entreprise dynamique, désireuse de jouer un rôle croissant dans le tourisme aérien par l'ouverture de lignes nouvelles vers de nombreux pays. Son trafic passagers, en croissance de 17% par an entre 1973 et 1977, représente maintenant 38% du trafic aérien total du Maroc avec l'extérieur. Néanmoins, ses investissements récents ont connu une progression extrêmement rapide exigeant un resserrement des conditions de gestion. La société Royal Air Inter assure le trafic intérieur; sa situation financière reste déséquilibrée et des mesures de réorganisation avec l'assistance de la RAM sont en cours d'études.

### Le service des Postes et des Télécommunications

4.124 Le service des Postes et Télécommunications (PetT) est un service public à caractère commercial, doté d'un budget annexe au budget général de l'Etat pour son fonctionnement et ses investissements. Son autonomie de gestion et financière est, à ce titre, encore plus faible que celle de l'ONCF. Limité strictement en personnel et en moyens matériels, le service des PetT ne peut satisfaire à la demande commerciale et individuelle de télécommunications; le télex est très insuffisant mais 86% des communes sont reliées au réseau téléphonique. Pour faire face à cette situation qui entrave gravement la marche de l'économie, le Plan 1978-80 met l'accent sur l'expansion des télécommunications. La moyenne investie annuellement doit passer de 130 millions de dirhams en 1973-77 à 200 millions en 1978-80. Le Plan espère ainsi résorber les principaux goulots d'étranglement apparus dans le réseau de télécommunications et satisfaire mieux les besoins des zones rurales. Pour accélérer la formation de personnel qualifié, l'Institut des P&T sera achevé au cours du Plan 1978-80.

### Conclusions

4.125 Au cours du Plan 1973-77, le Maroc a consenti un important effort de modernisation du réseau de transport et de communications pour mieux l'adapter aux besoins de la croissance économique. Ce secteur qui était bien géré de longue date, est sorti renforcé de cette période d'investissement élevé. Les communications ne constituent donc pas un problème majeur pour le fonctionnement de l'économie. Néanmoins des problèmes subsistent:

- (1) Les télécommunications ont été comparativement négligées dans l'effort passé. Le téléphone et le télex constituent une entrave à la bonne conduite des affaires dans le pays et avec l'étranger. La priorité qui leur est accordée dans le Plan 1978-80 vient donc à point. Cet effort devra être poursuivi au delà de 1980;
- (2) L'austérité financière introduite depuis 1978 s'est traduite par des compressions de crédits de fonctionnement et d'entretien du réseau qui ont été très importantes. Ces compressions étaient inévitables, compte tenu de la situation financière générale du pays, et parfaitement acceptables à titre temporaire. Toutefois, elles ne sauraient durer trop longtemps sans compromettre la viabilité du réseau et créer des besoins de renouvellement coûteux. Il sera donc important de desserrer dès que possible la contrainte financière qui pèse couramment sur le fonctionnement et l'entretien du réseau de communications, notamment en ce qui concerne les routes et les télécommunications;
- (3) Bien qu'il soit relativement bien développé, le réseau de communications sert encore assez mal les objectifs de développement rural et régional du pays. En dépit de l'effort particulier qui a été accompli en 1973-77 dans le cadre du Fonds spécial de développement régional, le réseau routier ne dessert pas encore les zones rurales en profondeur, ce qui constitue un frein majeur au développement de la production agricole commercialisée et des activités

rurales secondaires et tertiaires. Il en est de même en ce qui concerne certaines régions éloignées des principaux centres urbains. Le téléphone est peu répandu en dehors des centres urbains (de même que l'électricité). A l'avenir, le désenclavement des zones rurales et des régions éloignées par la route et le téléphone (et l'électricité) devrait faire l'objet d'une attention nettement accrue par rapport au développement du réseau primaire, mais tout en respectant le critère de rentabilité économique;

- (4) La tarification des services de communications pose des problèmes particuliers à chaque mode, mais d'une manière générale on peut dire que l'ajustement des tarifs fixés par l'Etat en fonction des prix de revient est encore trop lent et trop peu fréquent. Cette pratique a pour conséquence de rendre le processus d'ajustement difficile socialement. De plus, elle tend à compromettre constamment la capacité d'épargne et d'autofinancement des entreprises. Cette observation s'applique surtout à la société de transport ferroviaire et dans une moindre mesure aux sociétés de transport routier. En ce qui concerne le transport maritime et aérien, la tarification doit tenir compte de la concurrence internationale. Concernant les télécommunications, le problème inverse se pose: les tarifs sont fixés à des niveaux extrêmement élevés de manière à dégager des surplus qui alimentent le budget général de l'Etat;
- (5) Les problèmes de tarification se doublent de problèmes d'autonomie financière et de gestion pour les entreprises du secteur des communications. La société de transport ferroviaire et le service des télécommunications paraissent souffrir le plus dans leur gestion de la tutelle étroite et quotidienne qui leur est imposée par l'Etat. En outre, les entreprises publiques du secteur ne disposent que d'une capacité faible d'auto-financement de leurs investissements et que d'une autonomie très restreinte ou nulle dans la recherche de financements à long terme sur le marché intérieur et à l'étranger pour leurs programmes de renouvellement et d'expansion. Ces problèmes ont été mis à l'étude par le nouveau ministre délégué, chargé des entreprises publiques, et il est à penser qu'ils recevront des solutions adéquates dans les années à venir.

## F. LE TOURISME

4.126 En dépit de l'attraction que les sites et le climat marocains exercent sur les touristes étrangers et de l'intérêt que le tourisme présente pour l'amélioration du revenu dans les régions les plus pauvres et de la balance des paiements le Maroc occupe encore dans le tourisme méditerranéen un rang voisin de ceux de la Tunisie et du Portugal, loin derrière l'Espagne, l'Italie, la France, la Yougoslavie et la Grèce. Il n'attire qu'environ 2% du trafic méditerranéen et sa position relative ne s'est pas améliorée au cours de la dernière décennie.

4.127 L'organisation du secteur est mal connue, même au niveau du secteur public et parapublic, bien qu'il existe des mesures spéciales d'encouragement à l'investissement touristique et une source centrale de financement à moyen et à long terme (le Crédit immobilier et hôtelier, CIH). Au niveau central, le Ministère du tourisme, assisté de l'Office national marocain du tourisme (ONMT), est responsable de la promotion, de l'application du code des investissements, de la formation professionnelle, de la coordination et de l'aménagement de l'infrastructure des zones à vocation touristique. L'ONMT est aussi promoteur et gérant d'hôtels. Cette double fonction a été une source de confusion dans l'allocation des tâches et dans ses relations avec les services administratifs et le reste de la profession. Les interventions des établissements publics dans le domaine hôtelier ont pris la forme d'un réseau complexe de sociétés de développement intégré, de zones touristiques, d'hôtellerie, et d'agences de tourisme-voyages. Une liste non exhaustive ferait apparaître plus de 30 sociétés d'économie mixte dans lesquelles un tiers du capital social appartient à des établissements publics, trois d'entre elles ayant le Gouvernement lui-même comme actionnaire. Une estimation très grossière de la structure de ce portefeuille a permis d'estimer que la part respectivement détenue par les différents actionnaires publics est dominée par la Caisse de dépôt et de gestion (CDG) avec 23% du capital social des entreprises publiques à vocation touristique.

4.128 Durant la période 1968-72, le nombre des arrivées de touristes au Maroc avait augmenté de 23% par an. Dans la conjoncture internationale des années 1974-76 peu favorable au développement du tourisme international, l'activité touristique marocaine avait diminué de 1.341.000 arrivées en 1973 à 1.107.000 arrivées en 1976. Depuis lors, il semble que l'activité touristique ait repris avec 1,5 million d'arrivées en 1979, et elle devrait retrouver une croissance rapide entre 6% et 9% par an. Selon l'étude effectuée par l'Organisation mondiale du tourisme en 1979, le taux de croissance des arrivées de touristes pourrait atteindre 9% dans le cas où un effort majeur de promotion du tourisme marocain à l'étranger était accompli afin d'attirer une clientèle potentielle jusqu'ici négligée: les familles avec enfants, et de développer le tourisme bon marché et les circuits touristiques organisés.

4.129 Au cours des années 1973-77, les recettes touristiques ont représenté environ 15% des exportations de biens et services et en 1977 elles se sont élevées à 1,5 milliards de dirhams (soit 18% des exportations). Selon des enquêtes récentes, seulement 17% des dépenses touristiques étaient affectées à l'hébergement proprement dit, le reste étant consacré à l'artisanat (19%) et aux autres secteurs (restaurants, excursions etc.). L'impact sur la balance des paiements serait aussi extrêmement positif, puisque seulement 10% environ des dépenses effectuées par les touristes représenteraient des achats de biens importés (enquête de 1975 sur la composition des dépenses touristiques). Par rapport au nombre d'entrées enregistrées dans le pays et considérées comme des touristes, soit 1,5 millions en 1977, la recette moyenne brute était de 1.370 DH par touriste et par an. Ce niveau comparé à celui obtenu en 1972 (800 DH) et 1967 (800 DH)

et ajusté pour tenir compte de l'inflation intérieure indique que le triplement du nombre de touristes entre 1967 et 1977 s'est accompagné d'une réduction sensible à prix constants de la recette annuelle par touriste, due sans doute à l'importance relative accrue des touristes moins fortunés (voyages de groupe et travailleurs marocains résident à l'étranger).

4.130 L'emploi direct fourni par les activités hôtelières atteignait 18.000 en 1977. A ce chiffre, il faut aussi ajouter les emplois dans l'artisanat (24.000) et dans les autres secteurs (15.000) qui dépendent des dépenses effectuées par les clients des hôtels classés et des villages de vacances; de sorte qu'en 1977 le secteur touristique employait environ 1,3% de la population active occupée.

4.131 L'activité touristique recouvre trois catégories de tourisme: le tourisme de croisière dont le volume a diminué régulièrement depuis 10 ans passant de 100.000 arrivées environ en 1970 à 80.000 en 1977; le tourisme des marocains qui résident à l'étranger dont le volume s'accroît de façon notable et a atteint 300.000 entrées en 1977; enfin le tourisme international qui s'est maintenu aux alentours du million d'entrées au cours des années 1973-77 après avoir fortement progressé avant 1973. Les touristes étrangers ont passé en moyenne 5,7 nuits dans les hôtels marocains en 1977, et la capacité hôtelière était utilisée à 40%.

4.132 La capacité d'accueil, mesurée par le nombre de lits installés, a en 1977 atteint 47.670 lits dans les hôtels classés, 9.317 lits dans les villages de vacances et 11.084 places de camping aménagées, 1/ l'accroissement de capacité (voir Tableau 8.11, Annexe statistique) ayant atteint environ 19.000 lits pendant le Plan 1968-72 et 11.150 lits pendant le Plan 1973-74. 2/ L'importance des hôtels de luxe (4 étoiles et plus) est passée de 33% en 1967 à 41% en 1977. La capacité des hôtels gérés par des entreprises publiques resterait faible, de l'ordre de 9 à 10% des 47.500 lits disponibles en 1977, l'OMNT contrôlant 18 hôtels offrant 3.500 lits environ. Pour le Plan 1978-80, l'accroissement de capacité prévu est de 19.000 lits. Cet objectif dépasse fortement les réalisations passées, mais il se peut qu'il soit réalisé car la plupart des projets sont déjà agréés. Néanmoins, l'expérience de ces dernières années a montré que les prévisions des Plans de développement étaient toujours extrêmement optimistes. Le secteur parapublic, actuellement très en retard sur ces objectifs, devrait jouer un rôle plus effectif après une période de mise en place et de rodage des structures; quelque 25% des montants à investir lui ont été alloués pour le Plan 1978-80.

1/ A ce total il faut aussi ajouter la capacité des hôtels non classés soit environ 12.000 lits en 1979.

2/ Les statistiques sur le secteur de tourisme présentent de nombreuses anomalies. Dans le projet de Plan 1978-80, il est annoncé une capacité totale d'accueil de 47.470 lits en fin de Plan 1973-77 dont 11.150 lits créés pendant le Plan. La capacité initiale (36.320 lits) qui en découle, est différente de celle (38.430) annoncée pour 1972 par le document du Plan 1973-77. Par ailleurs, le Ministère du tourisme annonçait une capacité totale de 40.730 lits installés en 1974 en excluant les villages de vacances.

4.133 En 1978, le Maroc a enregistré 6,8 millions de nuitées, qui se répartissaient de façon relativement homogène sur l'ensemble du territoire selon les pourcentages suivants: région Nord et Nord-ouest: 23%; région d'Agadir: 26,5%; région Centre (Casablanca-Rabat): 21,5%; région de Fez Marrakech: 24,4%; et le reste: 4,6%. La répartition de la capacité hôtelière reflétait largement la structure de la demande, la région Nord représentant 31% de la capacité existante, la région d'Agadir: 25%, la région du Centre: 17%, et les villes de Fez et Marrakech: 20%. Les projets actuellement en cours de préparation résulteront en un accroissement du nombre de lits de 18.700 d'ici 1983 et modifieront la répartition de la capacité hôtelière par région. Ils auront pour effet d'accroître le pourcentage de la capacité hôtelière de Marrakech (qui passera de 11 à 20% du total), et de diminuer l'importance relative de la région de Tanger en réponse à l'évolution de la demande touristique.

4.134 Pour promouvoir la création d'hôtels, de nouvelles mesures d'encouragement à l'investissement furent introduites en août 1973 qui procèdent du même esprit que celles concernant la promotion de la pêche et du transport maritime. Ces mesures comprennent un prêt du Trésor équivalent à 15% du coût total de l'investissement sans le terrain (les hôtels 5 étoiles en sont exclus); ce prêt, sans intérêt, est remboursable sur 10 ans dont 5 ans de grâce. En outre le Crédit immobilier et hôtelier (CIH) est autorisé à faire des prêts de 10 à 20 ans, à un taux d'intérêt de 12 à 14%, pouvant bénéficier éventuellement d'une ristourne d'intérêt de 2%. Ces mesures comprennent en outre des exemptions totales ou partielles des taxes sur les produits importés, de l'impôt sur les bénéfices pendant 10 ans et de taxes indirectes diverses; ces exemptions sont fonction de la localisation géographique. Pendant le Plan 1968-72, les investissements dans le secteur touristique avaient atteint 465 millions de dirhams pour la création d'une capacité additionnelle d'environ 19.700 lits, et environ 60 millions avaient été affectés par l'Etat aux équipements associés et à la formation. Pendant le Plan 1973-77, les investissements n'ont représenté que 550 millions de dirhams environ qui ont permis un accroissement de 11.150 lits de la capacité hôtelière. A cela s'ajoutent des dépenses non recensées consacrées à l'aménagement et l'infrastructure des zones à vocation touristiques (notamment Agadir et Tanger), à la construction de deux écoles hôtelières et à l'extension des trois autres écoles et à des actions d'études et de promotion. Pour le Plan 1978-80 qui compte ajouter une capacité de 20.000 lits, un montant de 730 millions de dirhams est prévu. Ce montant paraît sous estimé; si l'on se fonde sur le coût par lit observé en 1973-77, il devrait être plutôt voisin de 1 milliard de dirhams. A ce montant s'ajoute un volume d'investissements liés qui comprennent le renforcement des moyens de l'administration et des études (6,5 millions), la promotion et la publicité (25 millions), les études d'aménagement régional (21 millions), les aménagement touristiques (43 millions), la création d'un Institut, le renforcement du réseau des écoles hôtelières, et des centres de formation (50 millions de dirhams).

4.135 Le tourisme est appelé à jouer un rôle important au cours de la période 1978-85 pendant laquelle la balance des paiements extérieurs restera difficile. Toutefois, les propositions courantes du Gouvernement paraissent insuffisantes pour permettre au tourisme de réaliser son plein potentiel de croissance. L'absence d'une bonne information statistique a jusqu'ici paralysé la formulation d'actions qui seraient nécessaires pour faire face aux besoins conjoncturels et structurels du secteur. Un programme d'études a été entrepris par le Gouvernement. La collecte des données statistiques concernant le tourisme a été améliorée, des plans d'aménagement régionaux pour l'infrastructure touristique ont été élaborés, et une étude coûts-bénéfices du tourisme est en cours. Ces études doivent ainsi permettre de mieux déterminer l'allocation optimale des investissements par région et catégories d'hôtel.

4.136 Le rôle du secteur public est resté diffus entre les divers holdings sectoriels (ONMT, CDG et ONCF) et il est encore mal coordonné avec les interventions des promoteurs privés. Pour ces derniers, la difficulté de trouver du personnel et surtout des gérants d'hôtel, l'augmentation rapide des coûts de construction et les incertitudes de la politique touristique du Gouvernement expliqueraient le manque d'attrait du secteur en dépit des encouragements officiels accordés au tourisme au Maroc. Le Plan 1978-80 présente une analyse assez complète de ces difficultés et prévoit une liste d'actions à prendre. Ces actions visent à améliorer la connaissance du secteur et à renforcer la coordination des interventions des divers secteurs qui contribuent à la promotion du tourisme. Une stratégie plus clairement structurée reste néanmoins à définir afin de hiérarchiser les nombreuses actions de promotion possibles, qui incluent en particulier:

- Les infrastructures;
- l'amélioration des problèmes fonciers;
- l'organisation de la profession et de la formation professionnelle;
- la coordination des transports et des services liés;
- l'accueil des touristes et l'animation des zones d'accueil;
- la promotion et la publicité; et
- l'ajustement des mesures d'encouragement à l'investissement et de la tarification hôtelière.



## CHAPITRE V: LA STRATEGIE DU DEVELOPPEMENT SOCIAL

5.01 L'attention portée aux effets de la politique de développement au Maroc sur la distribution des fruits de la croissance parmi les couches sociales a été insuffisante jusqu'à la fin des années soixante. Comme dans la plupart des pays en voie de développement à cette époque, l'attention des pouvoirs publics était centrée principalement sur l'accélération du rythme de croissance de l'économie. A partir des années soixante dix les aspects sociaux du développement ont reçu une attention particulière. Le troisième Plan de développement (1973-77) avait ainsi pris note de l'augmentation substantielle des écarts de revenu qui séparaient les ruraux des urbains, et les riches des pauvres. La stratégie retenue à l'époque avait mis l'accent sur des mesures générales de politique économique, telles que la fiscalité, la création d'emplois et la poursuite de politiques sociales plus ambitieuses, tout en reconnaissant que la situation particulière de certains groupes sociaux devait faire l'objet de mesures plus spécifiques, telles que la distribution de terres ou le développement de l'agriculture en sec.

5.02 Bien qu'il soit difficilement concevable qu'un pays puisse améliorer la répartition des fruits de la croissance sans connaître de développement économique, l'expérience de plusieurs pays doit aussi servir de mise en garde contre un optimisme excessif. Le lien reliant la croissance économique à l'élévation du niveau de vie des ménages les plus pauvres paraît beaucoup plus fragile qu'on ne le pensait précédemment. La participation des différentes catégories sociales au processus de développement est en effet si inégale, qu'on ne peut exclure d'emblée l'hypothèse que la croissance ne permet pas d'élever automatiquement le niveau de vie des ménages les plus pauvres.

5.03 Indépendamment de toute considération humanitaire, l'objectif d'amélioration des conditions de vie des catégories sociales défavorisées est un des éléments essentiels de l'objectif général de développement. Parmi les sources de la croissance, l'accumulation de capital physique ou humain joue un rôle important au même titre que l'amélioration de la qualité de la force de travail car ces deux facteurs permettent d'élever la productivité du travail. A cet égard, on ne saurait trop insister sur la contribution que les politiques sociales peuvent y apporter. De 1956 à 1977, l'espérance de vie à la naissance est ainsi passée au Maroc de 45 à 55 ans. Cette amélioration a permis d'augmenter de façon très importante la période durant laquelle un agent économique fait partie de la force de travail, et elle a constitué un facteur non négligeable d'augmentation du taux de croissance économique. Cet exemple met ainsi en relief l'aspect productif des politiques sociales, qui n'est pas très souvent pris en compte. Dans la mesure où une partie importante de la population ne semble pas pouvoir s'intégrer au courant principal de la croissance, pour des raisons liées à la maladie ou à la malnutrition, une proportion importante des ressources humaines n'est pas employée de façon optimale et la croissance économique s'en trouve réduite d'autant.

5.04 Il est certain qu'en ce domaine, la politique sociale de l'Etat doit jouer un rôle accru. Depuis le début des années soixante dix le montant des crédits budgétaires affectés à la réalisation des différentes politiques sociales a connu une forte augmentation, qui a permis au Maroc de consacrer aux secteurs sociaux un pourcentage des dépenses budgétaires très comparable à celui d'autres pays. Les résultats n'ont pas cependant toujours été à la hauteur de l'effort financier jusqu'à présent consenti, et une analyse de l'efficacité sociale relative des différents moyens d'intervention de la politique sociale paraît à cet égard nécessaire.

#### A. EVOLUTION DU NIVEAU DE VIE DES MENAGES

5.05 L'évolution du niveau de vie des ménages défavorisés constitue le premier volet d'une telle étude. Une fois identifiés les caractéristiques principales du développement social en milieu urbain et rural, les politiques sociales de l'Etat peuvent être ensuite examinées en mettant en relief la contribution qu'elles apportent à l'amélioration du niveau de vie des ménages défavorisés.

5.06 L'étude de l'évolution des revenus des ménages est cependant rendue difficile par l'absence d'informations précises et comparables, qui permettraient de suivre l'évolution des revenus sur une base annuelle. A l'heure actuelle, les seules sources d'information détaillées sont constituées par l'enquête de consommation de 1970-71 et celle de 1959-60. L'indication générale présentée par ces deux enquêtes est que le niveau de vie des ménages a augmenté aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain, mais que l'inégalité de la répartition des dépenses ne se serait pas améliorée de 1960 à 1971. En cela, le Maroc aurait suivi une évolution fort similaire à celle de nombreux autres pays en voie de développement pour lesquels la croissance économique et l'augmentation de niveau de vie ont été accompagnées d'une détérioration de la répartition des revenus jusqu'à un certain stade de développement à partir duquel la répartition des revenus s'améliore.

5.07 En milieu rural, le niveau de vie moyen des ménages s'est amélioré de 1960 à 1971, puisqu'il a augmenté annuellement de 2,5% environ en prix constants. Dans une large mesure, cette évolution a probablement été due à la forte croissance de la valeur ajoutée par travailleur qui a crû de 3,0% par en prix constants de 1960 à 1971. Grâce à cette augmentation, le niveau de vie moyen par catégories socio-économiques a connu une nette amélioration en milieu rural ainsi que l'indiquent les données ci-dessous (en dirhams de 1959-60):

<u>Catégories</u>	<u>Dépenses en 1959-60 1/</u>		<u>Dépenses en 1970-71 2/</u>		<u>Pourcentage annuel d'augmentation en prix constants</u>	
	<u>par ménage</u>	<u>par personne</u>	<u>par ménage</u>	<u>par personne</u>	<u>par ménage</u>	<u>par personne</u>
Ouvriers agricoles	1500	329	2018	381	2,7	1,3
Exploitants agricoles	2450	400	3105	478	2,2	1,6
Artisans	1710	372	1924	381	1,1	0,2
Vendeurs	2340	401	3022	465	2,4	1,4
Dépenses moyennes	2160	392	2846	474	2,5	1,7

Source: 1/ Enquête de consommation de 1959-60, p. 130.  
 2/ Estimations de la mission obtenues en calculant les dépenses alimentaires pour les zones rurales à partir des quantités consommées et des prix moyens ruraux (Enquête de consommation, 1970-71, Vol. IV), et en ajoutant les dépenses non-alimentaires. Le taux de hausse des prix retenu est de 31,5%. L'autoconsommation non-alimentaire est exclue des dépenses.

On constate en particulier une nette augmentation des dépenses des ouvriers agricoles très voisine de la moyenne observée en milieu rural durant la période 1960-71. Cette évolution indique que les ouvriers agricoles, qui disposaient d'un niveau de vie relativement faible en 1959-60, ont dans leur ensemble bénéficié du développement économique.

5.08 En milieu urbain, l'évolution générale du niveau de vie a été très favorable, car l'ensemble de la population urbaine a pu bénéficier de la croissance économique. La dépense moyenne par ménage a en effet augmenté d'environ 4,7% par an en prix constants de 1960 à 1971, et le niveau de vie de toutes les catégories socio-économiques, y compris les plus défavorisées, a connu une forte amélioration ainsi que l'indiquent les données ci-dessous (en dirhams 1959-60):

Catégories	Dépenses en 1959-60		Dépenses en 1970-71		Pourcentage annuel d'augmentation réelle	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
Employés de bureau	3 870	669	9 864	1 692	8,9	8,8
Vendeurs	3 680	606	6 317	971	5,0	4,4
Travailleurs, industrie et mines	( ( ( (2 850	( ( ( (545	6 436	1 023	...	...
Travailleurs, transports et services	( ( (	( ( (	5 175	864	...	...
Artisans	2 320	445	3 511	676	3,8	3,9
Ensemble	3 350	613	5 545	948	4,7	4,0

- (1) Dépenses par ménage.  
(2) Dépenses par personne.

Source: Enquête de consommation de 1959-60, et estimations pour l'année 1970-71 à partir des données de l'enquête de 1970-71.

5.09 L'évolution du niveau de vie des catégories socio-professionnelles est un indicateur important de l'évolution des revenus. Afin de pouvoir apprécier les différents aspects du développement des revenus passé, il apparaît utile de comparer plus en détail l'enquête de consommation de 1959-60 à celle de 1970-71. L'enquête de 1959-60 est essentiellement une étude des dépenses des ménages marocains, et elle exclut de son champ d'enquête la consommation des ménages étrangers. De ce fait, la consommation totale saisie par l'enquête de 1959-60 ne représentait qu'environ les trois quarts des dépenses totales des ménages. L'enquête de 1970-71 était beaucoup plus ambitieuse, et elle avait pour objectif d'analyser en détail la consommation des ménages étrangers aussi bien que marocains. Afin de rendre comparable ces deux enquêtes, il a donc été jugé nécessaire de soustraire les dépenses des ménages étrangers de la consommation totale des ménages en milieu urbain dans l'enquête de 1970-71.

5.10 La seconde différence entre les deux enquêtes concerne l'autoconsommation des biens et services. L'autoconsommation alimentaire a été prise en compte dans les deux enquêtes, mais l'autoconsommation non-alimentaire a été évaluée de façon différente. Un loyer fictif a été imputé dans le cas des logements habités par leurs propriétaires en milieu

urbain par les deux enquêtes. Par contre, en ce qui concerne le milieu rural, seule l'enquête de 1970-71 a calculé un loyer fictif estimé à partir de la valeur des habitations. Afin donc de faciliter la comparaison des dépenses en milieu rural, la valeur estimée du service "logement" a été soustraite des dépenses de l'enquête de consommation de 1970-71.

5.11 Le choix des ménages lors de l'enquête de 1970-71 a été effectué à partir du recensement de population de l'année 1960, et l'enquête de 1959-60 reposait sur des données plus anciennes. Dans une large mesure, il est probable que la différence séparant le plan de sondage de l'enquête de consommation de 1970-71 de celui de 1959-60 introduit un risque d'erreur, qu'il n'a pas été possible d'éliminer. Pour ces différentes raisons, la comparaison entre ces deux enquêtes est sujette à caution, et l'information qu'elle fournit ne saurait constituer qu'un indicateur parmi d'autres de l'évolution des niveaux de vie. Finalement, il importe aussi de remarquer que les résultats présentés dans cette section repose sur la comparaison de deux années seulement séparées par une période de onze ans, et on ne peut exclure l'hypothèse qu'une analyse plus complète reposant sur une série d'enquêtes de consommation effectuée à intervalles réguliers indiquerait peut-être une évolution différente en ce qui concerne la répartition des dépenses des ménages. Cette répartition en 1959-60 et en 1970-71 était la suivante:

<u>Groupe de ménages</u>	<u>Pourcentage des dépenses</u>	
	<u>1959-60</u>	<u>1970-71</u>
Les 5% disposant des revenus les plus élevés	18,0	20,0
Les 20% disposant des revenus les plus élevés	43,3	49,0
Les 40% disposant des revenus les plus faibles	18,0	12,0
Les 20% disposant des revenus les plus faibles	7,0	4,0

---

Source: Estimations de la mission à partir des enquêtes de consommation de 1959-60 et de 1970-71.

Ces données indiquent que le pourcentage des dépenses effectuées par les ménages les plus défavorisés avait baissé en 1970-71 par rapport à l'année 1959-60.

5.12 Il importe cependant de remarquer que la répartition des dépenses était assez similaire à celle que l'on constate parmi les pays en voie de développement, situés dans la même région géographique ou à un niveau de développement comparable, ainsi que l'indiquent les données suivantes:

Groupe de ménages	Pourcentage des revenus			
	MAROC <sup>1/</sup>	TUNISIE <sup>2/</sup>	Moyenne <sup>3/</sup> Régionale	Moyenne des pays comparables <sup>4/</sup>
les 5% disposant des revenus les plus élevés	20,0	17,0	21,4	15,2
les 20% disposant des revenus les plus élevés	49,0	42,0	48,6	48,2
les 40% disposant des revenus les plus faibles	12,0	15,0	15,0	16,3
les 20% disposant des revenus les plus faibles	4,0	6,0	5,3	6,3

1/ Année 1970-71. Pourcentage des dépenses.

2/ Période 1974-77.

3/ Région Afrique du Nord et Moyen-Orient.

4/ Pays dont le revenu par tête est situé entre 281 et 550 dollars en 1978.

Source: Banque Mondiale, Indicateurs sociaux, 1979.

La part des dépenses totales effectuées par les ménages les 20% les plus riches au Maroc n'était ainsi guère différente de la moyenne régionale des pays de l'Afrique du Nord et du Moyen Orient. On constate par contre que les ménages les 40% les plus défavorisés n'effectuaient que 12% des dépenses totales, alors qu'on observe un pourcentage voisin de 16% pour des pays disposant d'un revenu par tête similaire à celui du Maroc.

5.13 L'aggravation de la répartition des dépenses est un phénomène couramment observé lors du développement économique. S. Kuznets a été un des premiers à mentionner que durant la phase initiale de développement, la répartition des revenus tendait à s'aggraver, et que ce n'était qu'à partir d'un stade ultérieur qu'une amélioration se manifestait. Cette évolution serait en particulier due à l'émigration de la population rurale vers les zones urbaines, où la répartition des revenus est plus inégale qu'en milieu rural. Dans le cas du Maroc, un tel phénomène ne semble avoir joué qu'un rôle relativement faible. L'évolution de la répartition des dépenses par ménage en milieu urbain et en milieu rural est présentée dans le tableau ci-dessous:

Groupe de ménages	Pourcentage des dépenses			
	Milieu urbain		Milieu rural	
	1959-60	1970-71	1959-60	1970-71
Les 20% disposant des revenus les plus élevés	42,7	50,4	41,0	47,9
Les 40% disposant des revenus les plus faibles	18,8	12,5	20,5	13,8
Les 20% disposant des revenus les plus faibles	7,1	4,1	7,9	4,4

Source: Estimations de la mission à partir des enquêtes de consommation de 1959-60 et de 1970-71. Ces données ne sont pas directement comparables aux données des tableaux précédents.

5.14 Contrairement à ce que l'on aurait pu croire, non seulement la répartition des dépenses en milieu rural était fort similaire à celle existant en milieu urbain en 1959-60, mais l'évolution de la répartition des dépenses a été très semblable en milieu rural et en milieu urbain. Cette conclusion est importante, car elle indique que l'évolution de la répartition des dépenses au niveau national a probablement été bien plus due au processus de croissance des zones urbaines et rurales, qu'à l'augmentation de la part de la population urbaine dans la population totale.

5.15 L'évolution du niveau de vie des ménages est certainement un indicateur plus satisfaisant que l'inégalité de la répartition des dépenses. Les enquêtes de consommation se prêtent cependant mal à un tel exercice, car elles ne permettent pas de retracer l'évolution des dépenses pour un ménage donné. Tout au plus peut-on estimer les dépenses moyennes pour un groupe de ménages. Afin d'obtenir une image plus complète des changements sociaux durant la période 1960-71, on a cherché à identifier tout d'abord quels groupes de ménages ont connu une augmentation de niveau de vie. La répartition des ménages par classes de dépenses selon l'enquête de consommation de 1970-71 a donc fait l'objet de deux ajustements: d'une part les classes de dépenses ont été exprimées en dirhams de 1959-60, et d'autre part les intervalles de classe ont été choisis de sorte qu'ils soient les mêmes que ceux de l'enquête de consommation de 1959-60. Une fois ces calculs effectués, il a été dès lors possible de vérifier si le nombre relatif de ménages compris dans une classe de dépenses donnée a ou non augmenté de 1960 à 1971, et d'en déduire quelle a été l'évolution générale de leur niveau de vie.

Niveau de vie des ménages en milieu rural <sup>1/</sup>

5.16 Cette méthode a permis de comparer la répartition des ménages en 1970-71 à celle de 1959-60 selon les mêmes classes de dépenses. Dans la première classe allant de zéro à 900 dirhams par an (aux prix de 1959-60), le nombre relatif de ménages a augmenté de 9% en 1959-60 à 17,4% en 1970-71. Par contre, dans toutes les classes de dépenses incluses dans l'intervalle 900-3.000 dirhams par an, le nombre relatif de ménages est passé de 72,3% à 48,5% durant la même période. Dans les classes de dépenses supérieures à 3.000 dirhams par an, le pourcentage de ménages a augmenté de 18,7% en 1959-60 à 34,2% en 1970-71. L'évolution du nombre relatif de ménages par classes de dépenses en milieu rural a ainsi été la suivante:

Classe de dépenses (En dirhams 1959-60) Par an	<u>Nombre relatif de ménages en milieu rural</u>	
	1959-60 (%)	1970-71 (%)
Moins de 900	9,0	17,4
900-3.000	72,3	48,4
Plus de 3.000	<u>18,7</u>	<u>34,2</u>
Total	100,0	100,0

Source: Estimation de la mission.

5.17 L'image de la société rurale que révèlent ces résultats est complexe, marquée à la fois par l'accroissement du nombre de ménages défavorisés et par l'enrichissement d'un nombre important de ménages, aussi bien pauvres que riches. Le nombre relatif de ménages très défavorisés a en effet connu une très forte augmentation, puisqu'il a pratiquement doublé durant la période 1960-71. Ce phénomène suggère qu'un nombre important de ruraux ont vu leur niveau de vie diminuer de 1960 à 1971.<sup>2/</sup> Par contre, dans la classe suivante de dépenses de 900 à 3.000 dirhams, le pourcentage de ménages a fortement diminué, ce qui indique que la croissance économique a effectivement permis d'améliorer le revenu d'un nombre non négligeable de ménages en zone rurale, aussi bien défavorisés que riches.

<sup>1/</sup> Cette question est aussi traitée dans la section nutrition, paragraphe 5.74.

<sup>2/</sup> Cette conclusion doit cependant être interprétée avec réserve, car la consommation alimentaire par catégorie professionnelle, y compris celle des plus défavorisés, n'a pas diminué de 1960 à 1971. Voir paragraphe 5.74.



5.18 Durant la période 1960-71, la croissance agricole a été relativement satisfaisante, puisque la valeur ajoutée agricole a augmenté à un taux annuel de 3,7% à prix constants. En dépit de ce résultat, les bénéficiaires de la croissance n'ont pas atteint les couches sociales les plus défavorisées. C'est en effet à partir d'un montant de dépenses relativement élevé (900 dirhams par ménage et par an aux prix de 1959-60) que la croissance économique a permis d'élever le niveau de vie des ménages ruraux. Comme en 1959 le salaire minimum agricole (SMAG) était d'environ 925 dirhams<sup>1/</sup>, il est probable que seuls les salariés agricoles les mieux rémunérés (essentiellement ceux des périmètres irrigués), et les exploitants agricoles les moins défavorisés ont pu bénéficier de la croissance agricole.

5.19 Au cours de la période 1971-78, il semble que le revenu des exploitants agricoles ait augmenté dans les périmètres irrigués, dont la mise en valeur s'est aussi traduite par une source de revenus additionnels pour les ouvriers agricoles employés dans ces zones de façon permanente ou saisonnière. Les mauvaises conditions climatiques qu'a connues l'agriculture marocaine dans son ensemble ont cependant eu des répercussions importantes sur la production agricole des zones bour où vit la majeure partie de la population rurale. Afin d'en atténuer les conséquences sociales et de maintenir la progression du pouvoir d'achat des agriculteurs à un niveau satisfaisant, le Gouvernement a entrepris de relever les prix à la production des principaux produits agricoles des zones bour ainsi que des cultures industrielles. De façon générale, l'augmentation des prix agricoles a été plus rapide que celle du coût de la vie et a permis d'améliorer les termes de l'échange entre l'agriculture et le secteur industriel.

#### Niveau de vie des ménages en milieu urbain

5.20 En milieu urbain, l'évolution générale du niveau de vie des ménages a été beaucoup plus satisfaisante, car l'ensemble de la population urbaine a pu bénéficier de la croissance économique. Ce résultat suggère que la croissance en milieu urbain a permis d'améliorer le niveau de vie des ménages les plus défavorisés à la différence de ce qui s'est passé en milieu rural. De même qu'en milieu rural, la comparaison de l'enquête de consommation de 1970-71 à celle de 1959-60 met en relief l'existence de trois grandes classes de dépenses. Il est utile de rappeler ici que la délimitation de ces classes n'est pas arbitraire. La première classe regroupe en effet les classes de dépenses pour lesquelles le nombre relatif de ménages a augmenté de 1960 à 1971. La seconde classe comprend les classes de dépenses pour lesquelles on observe une diminution du nombre relatif de ménages. Et finalement, la troisième classe regroupe les ménages dont le nombre relatif a augmenté. L'évolution du nombre relatif de ménages selon ces trois grandes classes de dépenses a été la suivante:

---

<sup>1/</sup> Le SMAG était de 3,7 dirhams par jour en 1959, soit environ 925 dirhams par an pour 250 journées de travail.

<u>Classes de dépenses</u> (En dirhams de 1959-60) Par an	<u>Nombre relatif de ménages en milieu urbain</u>	
	<u>1959-60</u>	<u>1970-71</u>
Moins de 600	0,5	2,9
600-4.200	78,3	49,2
4 200 et plus	<u>21,2</u>	<u>47,9</u>
TOTAL	100,0	100,0

Source: Estimations de la mission.

5.21 En milieu urbain, on constate ainsi une diminution considérable du nombre relatif de ménages défavorisés effectuant des dépenses de moins de 4.200 dirhams par an. La diminution du pourcentage de ces ménages est extrêmement révélatrice, car elle indique que les catégories sociales défavorisées ont pu bénéficier sensiblement de la croissance économique en milieu urbain.

5.22 Ainsi que l'indiquent les données précédentes, le pourcentage de ménages très défavorisés (ceux dépensant moins de 600 dirhams par an) a néanmoins augmenté, puisqu'il est passé de 0,5% à 2,9% de 1960 à 1971. Cette évolution est à rapprocher du fait que durant cette période, environ 90.000 personnes émigraient chaque année des zones rurales vers les zones urbaines. Leur arrivée en milieu urbain a certainement contribué à augmenter le nombre relatif de ménages très défavorisés. Cette hypothèse est confirmée par le fait que le niveau de dépenses de 600 dirhams est proche des salaires les plus bas en vigueur dans les zones rurales. Si l'on accepte cette hypothèse, l'augmentation du pourcentage de ménages très défavorisés refléterait simplement l'arrivée de travailleurs ruraux additionnels sur le marché du travail en milieu urbain.

5.23 Il importe peut-être ici de préciser que contrairement à une opinion fort répandue, l'émigration des zones rurales vers les zones urbaines ne semble pas avoir eu pour conséquence d'augmenter le pourcentage de chômeurs en milieu urbain. L'enquête sur l'emploi urbain de 1976<sup>1/</sup> contient en effet un certain nombre d'indications qui contredisent l'opinion courante, suivant laquelle l'émigration des zones rurales impose des coûts sociaux additionnels importants en zone urbaine. C'est ainsi qu'en 1976, le taux de chômage de la population urbaine née en milieu rural n'était que de 5,9%, soit un taux comparable à celui qu'on observe en milieu rural, mais très inférieur par contre au taux

---

<sup>1/</sup> Secrétariat d'Etat au Plan et au Développement Régional, résultat obtenu à partir de l'Enquête sur l'Emploi urbain, 1976.

de chômage de la population urbaine née en milieu urbain qui était de 13%. La durée de recherche d'un emploi était de même beaucoup plus faible pour la population immigrante en milieu urbain que pour la population née en milieu urbain, ce qui suggère qu'il est probablement erroné d'attribuer le fait que le taux de chômage en milieu urbain soit plus élevé qu'en milieu rural à l'importance des flux migratoires de population vers les zones urbaines. Ce résultat est important parce qu'il indique que l'émigration permet de réduire le degré de sous-emploi en milieu rural sans augmentation compensatrice du taux de chômage en milieu urbain. La croissance économique du milieu urbain permettrait ainsi non seulement d'améliorer le niveau de vie des ménages urbains, mais aussi celui d'un nombre important de ménages ruraux par l'intermédiaire de l'émigration.

5.24 Au cours de la période 1971-78, le taux de croissance de la production industrielle a connu une forte augmentation, et il est dès lors probable que le revenu des ménages urbains a crû à un taux plus rapide que durant la période antérieure. De même selon l'enquête sur l'emploi urbain de 1976, la population active occupée en milieu urbain a augmenté au taux très rapide de 12,5% par an alors que la population urbaine totale n'augmentait que de 5% par an environ durant la période 1971-76. L'extension très rapide de l'éducation nationale poursuivie par le Gouvernement a certainement eu aussi un impact important sur le niveau de vie des populations qui ont pu en bénéficier.

5.25 Ces données, bien qu'incomplètes indiquent donc que le revenu des ménages en milieu urbain a continué de croître à un taux relativement satisfaisant et que le processus de croissance en milieu urbain a permis de procurer un emploi aux émigrants ruraux tout en réduisant le taux de chômage urbain. Le Maroc se trouve ainsi dans une position tout à fait différente de celle de nombreux pays en voie de développement, où l'existence d'un secteur moderne, isolé du reste de l'économie et offrant des salaires très élevés, conduit à maintenir le taux de chômage à un niveau élevé. Ainsi qu'on le verra dans la section emploi, la raison principale de cet état de fait est que le marché de l'emploi fonctionne de façon relativement souple au Maroc, et que les salaires s'ajustent rapidement aux conditions de l'offre et de la demande d'emploi.

5.26 Ce constat n'est cependant qu'un des volets d'un bilan plus général. Le revenu monétaire n'est en effet qu'un des éléments du niveau de vie et du bien-être. Tout aussi important est l'évolution du taux de mortalité, de l'espérance de vie ou des autres indicateurs sociaux qui n'est pas reflétée par le niveau de revenu. Il importe donc d'examiner dans quelle mesure la politique sociale de l'Etat a contribué à améliorer le niveau de vie des catégories sociales les plus défavorisées.

## B. OBJECTIFS ET PORTEE DE LA POLITIQUE SOCIALE

5.27 Au cours de la période 1973-77, l'effort financier consenti par l'Etat en faveur du développement social a connu une très forte augmentation. Le montant des dépenses budgétaires affectées à l'enseignement, la formation et la santé publique est ainsi passé de 1,3 milliards en 1973 à 3,3 milliards de dirhams en 1978. A ce total, il faut ajouter

les subventions budgétaires à la consommation, ainsi que les crédits d'équipement afin de pouvoir apprécier à sa juste mesure l'effort financier de l'Etat. Durant la période 1973-77, environ 32% des dépenses budgétaires effectivement réalisées ont été ainsi consacrées à la mise en oeuvre des politiques sociales, ainsi que l'indiquent les données suivantes:

Dépenses de l'Etat affectées aux secteurs sociaux, 1973-77<sup>1/</sup>

	Fonctionnement	Investissement	Total
Enseignement, Formation, Culture	8 298	1 364	9 662
Habitat et Urbanisme	214	532	746
Santé Publique	1 647	365	2 012
Fonds de Développement Régional	-	692	692
Caisse de Compensation et ONICL <sup>2/</sup>	<u>4 962</u>	<u>-</u>	<u>4 962</u>
Total	15 121	2 953	18 074
Pourcentage du budget <sup>3/</sup>	54,5	11,2	32,4

<sup>1/</sup> En millions de dirhams.

<sup>2/</sup> Charges budgétaires

<sup>3/</sup> Non compris la charge de la dette

Source: Ministère des Finances.

5.28 En dépit de cet important effort financier et des progrès notables déjà réalisés, le poids du passé joue bien souvent un rôle considérable. L'éducation constitue peut-être le meilleur exemple à l'appui de cette observation. En 1960, le taux d'alphabétisation des adultes était extrêmement faible, puisqu'il n'était que de 14%. De 1971 à 1977, il est passé de 21% à 28%, et le pourcentage des dépenses budgétaires affectées à l'éducation par le Maroc était nettement supérieur à la moyenne des pays situés à un niveau de développement comparable. En 1970 ces pays consacraient 13,5% environ de leur budget à l'éducation<sup>1/</sup>, alors que le Maroc à l'époque affectait déjà 21,5% des dépenses budgétaires à l'éducation. Par comparaison avec ces pays, il était donc indiscutable que l'effort financier consenti en faveur de l'éducation était très important. Dans la mesure où il est nécessaire de maintenir les dépenses d'éducation à un niveau élevé pendant une longue période avant de pouvoir observer une amélioration de taux d'alphabétisation, le niveau actuel des indicateurs de scolarisation reflète les conséquences d'un héritage historique, beaucoup plus que l'insuffisance des dépenses budgétaires.

<sup>1/</sup> World Bank, Education Sector Working Paper, December 1974.

5.29 Dans d'autres cas cependant, le poids historique du passé semble avoir été renforcé par une politique insuffisamment dynamique. C'est ainsi que durant la période 1973-77, les dépenses consacrées à la santé publique n'ont représenté que 3,6% du budget de l'Etat<sup>1/</sup>. Etant donné le contexte démographique du Maroc, caractérisé par un taux très élevé d'accroissement de la population, il est probable que le montant des dépenses consacrées à la santé aurait dû faire l'objet d'un effort accru afin d'améliorer davantage la couverture des risques sociaux. La nécessité d'une telle orientation semble avoir été reconnue, puisqu'en 1978, année d'austérité budgétaire, le budget du Ministère de la santé publique a été considéré comme prioritaire, et les crédits budgétaires alloués à ce ministère ont été augmentés. Dans la majorité des cas cependant, l'effort financier a été considérable, mais l'impact social a été très limité. La raison à la base d'un tel résultat est cruciale; elle constitue en effet une des lacunes fondamentales de la politique sociale actuelle, à savoir l'absence de définition d'objectifs sociaux réalistes, et cohérents.

#### La définition des objectifs sociaux

5.30 La définition d'objectifs sociaux constitue une étape indispensable lors de l'élaboration d'une stratégie sociale. Bien que le Plan 1978-80 évoque à de nombreuses reprises l'objectif d'amélioration du niveau de vie des ménages à faibles revenus, il n'est nulle part défini un seuil de satisfaction des besoins vitaux (SBV)<sup>2/</sup>. Cette lacune a comme corollaire que chaque ministère semble avoir une conception différente du SBV, ce qui réduit fortement la portée générale des actions de l'Etat. A partir du moment, en effet, où la notion de SBV reste floue, il est difficile de préciser qui sont les bénéficiaires des diverses politiques sociales poursuivies; bien souvent les catégories sociales relativement aisées deviennent par inadvertance les principaux bénéficiaires et l'on manque d'un point de référence pour évaluer l'efficacité de ces politiques.

5.31 La comparaison de l'efficacité sociale de différentes politiques est difficile à établir, mais il semble qu'en ce domaine l'arbitrage entre les différents moyens d'action n'a pas été poursuivi avec la rigueur requise. Durant la période 1973-77, les subventions budgétaires à la consommation se sont élevées à 5 milliards de dirhams soit un montant de deux fois et demi supérieur au total des dépenses de fonctionnement et d'équipement du Ministère de la santé publique (paragraphe 5.27). Ce résultat ne manque pas de surprendre, car la nutrition est un des rares domaines où le Maroc se trouve dans une position plus favorable

---

1/ Ce pourcentage a décliné récemment à cause de l'importance des dépenses militaires de l'Etat. Par comparaison durant les années 1970-74, ce pourcentage était de 8,4% en Egypte, 9,5% en Jordanie, 5,3% en Algérie, et 2,6% en Syrie (World Bank, Health Sector Working Paper, March 1975).

2/ Le seuil de besoins vitaux représente le montant de revenu nécessaire pour assurer la satisfaction des besoins vitaux d'un ménage ou d'une personne. La définition de ce seuil conduit ainsi à estimer des normes physiques (alimentaires, scolaires, sanitaires, etc.) en dessous desquelles il est estimé que les besoins vitaux ne sont pas satisfaits.

que les autres pays disposant d'un revenu par tête comparable. Le niveau moyen de calories consommées au Maroc assure en effet 105% des besoins, alors que les autres pays ne peuvent satisfaire que 95% de leurs besoins en calories.<sup>1/</sup> En ce qui concerne les principaux indicateurs de la santé, la situation du Maroc est nettement moins favorable. Le taux de mortalité infantile ainsi que le taux brut de mortalité paraissent relativement élevés par rapport à la moyenne des pays. La comparaison des indicateurs de la santé aux indicateurs de la nutrition indique donc que l'arbitrage entre les subventions alimentaires et les dépenses de la santé publique devrait faire l'objet d'une révision visant à diminuer le montant des subventions à la consommation<sup>2/</sup> au profit des dépenses consacrées à la santé. Une telle réorientation améliorerait l'adaptation des moyens de la politique sociale à ses objectifs.

5.32 La définition d'objectifs réalistes est une des conditions clés du succès de toute politique sociale. En ce domaine, il est en effet important de rester modeste, plutôt que d'être ambitieux, car la réalisation d'objectifs ambitieux risque d'être hors de portée du budget des ménages pauvres. La définition d'une liste limitée de besoins vitaux élémentaires se révèle en particulier très utile. Parmi une telle liste, on peut énumérer par exemple la fourniture d'un nombre de litres d'eau minimum par personne en développant le système des fontaines actuellement utilisé en zone urbaine, l'enlèvement des ordures et l'installation d'un réseau d'égouts, la fourniture d'un niveau d'éducation minimum, etc. Lors de la mise au point d'une telle liste, il est particulièrement important de garder à l'esprit les caractéristiques actuelles des conditions de vie des différentes catégories sociales afin de définir une stratégie d'action qui soit réaliste. L'exemple de la nutrition peut ici être mentionné. L'enquête de consommation de 1970-71 avait en effet permis d'identifier certaines déficiences nutritionnelles, qui ne pouvaient être éliminées qu'en augmentant la consommation alimentaire de certains produits. Le Ministère de l'agriculture a donc élaboré un budget alimentaire nutritionnellement équilibré pour guider ses interventions futures en faveur de la nutrition<sup>3/</sup>. Mais quoique méritoire et certainement indispensable, cet effort n'a pas pris en compte le coût de ce budget qui paraît le placer hors de portée des ressources financières des catégories les plus défavorisées. Par suite, il est à craindre que toute action visant à réaliser cet objectif ne puisse avoir qu'une portée extrêmement faible.

5.33 Cet exemple met en relief l'importance cruciale que la définition d'objectifs sociaux réalistes peut avoir. A cet égard, on ne saurait donc trop louer l'effort du Ministère de l'urbanisme, car il fut un des rares ministères à élaborer un plan d'action cohérent. A partir en effet des données de l'enquête de consommation de 1970-71, les services de ce ministère ont calculé les besoins en logement selon les différentes catégories de revenus et défini un programme d'action modulé suivant les ressources financières des ménages.

<sup>1/</sup> Indicateurs sociaux de la Banque Mondiale.

<sup>2/</sup> Cette question est traitée de façon plus détaillée ultérieurement.

<sup>3/</sup> Ministère de l'agriculture et de la réforme agraire, Projection de la demande des produits alimentaires, 1982-2000, Février 1977, pp 38.

### Les principales composantes d'une stratégie sociale

5.34 Ce bref bilan de la politique sociale n'a pas pour objet d'indiquer que l'effort financier de l'Etat a été largement inutile. Au contraire, ainsi que nous le verrons dans les sections suivantes, des progrès notables ont été déjà enregistrés au cours de ces dernières années. Le but d'un tel exercice est simplement de souligner que l'efficacité de l'intervention de l'Etat pourrait être largement accrue sans grande augmentation des dépenses budgétaires. Comme les différents aspects de la politique sociale sont examinés plus en détail ultérieurement, seules les grandes lignes d'une stratégie sociale seront présentées ici.

5.35 On ne saurait tout d'abord trop insister sur la nécessité d'améliorer l'information statistique existante. Les renseignements dont on dispose proviennent en effet d'enquêtes statistiques très ambitieuses, mais dont la complexité est telle que leur réalisation s'étend sur de nombreuses années, limitant ainsi sévèrement leur utilité. Il serait donc fort utile d'orienter l'effort statistique à l'avenir vers la mise en oeuvre d'enquêtes très simples, à base de sondages, qui pourraient dès lors être effectuées de façon régulière, et qui amélioreraient en particulier notre connaissance des conditions de revenu et d'emploi de la population la plus défavorisée en milieu urbain et en milieu rural<sup>1/</sup>.

5.36 En milieu rural, 65% de la population rurale est employée dans l'agriculture, et la grande majorité des ménages à faibles revenus sont à l'heure actuelle des exploitants ou des saisonniers agricoles. En l'an 2000 cependant, le pourcentage de la population active rurale employée dans l'agriculture ne sera plus que de 37%, et le nombre total d'emplois agricoles sera probablement inférieur à son niveau de 1977<sup>2/</sup>. Cette projection indique que l'amélioration du revenu des ménages les plus défavorisés en milieu rural dépend de la mise en oeuvre conjointe de deux ensembles de mesures visant à accroître, d'une part, la productivité du travail des petits exploitants et, d'autre part, à augmenter la création d'emplois à mi-temps ou à plein temps dans les secteurs secondaire et tertiaire en milieu rural.

5.37 L'enseignement majeur mis à jour par l'analyse du secteur agricole a été que les petites exploitations utilisent peu les facteurs de production modernes, telles que les semences, les engrais ou le matériel agricole. La taille extrêmement réduite de ces exploitations ou la faible pluviométrie constituent certes des obstacles sérieux, mais peut-être pas aussi importants qu'on pourrait le croire. L'évaluation ex-post des investissements agricoles financés en partie par la Caisse nationale de crédit agricole ont en effet révélé leur très forte rentabilité économique, quelle que soit la taille des exploitations, mettant ainsi en relief les possibilités d'accroissement de productivité agricole qu'un renforcement de l'action de l'Etat permettrait de réaliser.

<sup>1/</sup> En dépit de l'important effort statistique de ces dernières années, le secteur artisanal et de la petite industrie (moins de 5 salariés) reste très mal connu.

<sup>2/</sup> Ministère de l'agriculture et de la réforme agraire, L'Emploi dans le milieu rural, Tableau No. 4, Octobre 1977.

5.38 Le Plan 1978-80, pour la première fois, prend note de la nécessité de réorienter l'effort gouvernemental en faveur des zones bour, tout en reconnaissant qu'à court terme il est aussi impératif de poursuivre la réalisation des projets d'investissement en cours en zone irriguée. Une telle réorientation est éminemment souhaitable, non seulement parce que la majeure partie des ménages pauvres dépendent de la production agricole des zones bour pour leur subsistance, mais aussi parce que les projets d'investissement en bour permettent d'élever le revenu d'un plus grand nombre de ménages défavorisés que des projets comparables en irrigué. L'intervention de l'Etat devrait ainsi favoriser tout particulièrement l'amélioration des parcours et de l'élevage (qui constituent la source principale de revenus des petits exploitants), et mettre l'accent sur le contrôle de l'érosion ainsi que sur le développement de l'agro-industrie.

5.39 Un des volets importants de la politique agricole a été le versement de subventions lors de l'achat d'intrants agricoles. Bien que l'on ne dispose pas d'informations permettant d'évaluer leur impact économique, le fait que la majorité (ou la totalité dans certains cas) des subventions aient été reçues par les exploitants agricoles les plus aisés met en doute la contribution qu'elles peuvent apporter à l'amélioration des conditions de production des petits exploitants. Comme une large partie de la clientèle de la Caisse nationale de crédit agricole est composée de petits agriculteurs, il paraît souhaitable d'étendre les activités de crédit agricole et dans le même temps de réduire (voire éliminer) ces subventions peu utiles économiquement et régressives sur le plan social.

5.40 L'augmentation de la productivité des petits exploitants agricoles ne saurait cependant suffire en milieu rural. Une partie importante de la population rurale ne possède pas en effet de terre, et ne peut donc bénéficier directement des hausses de productivité agricole. En outre, la faiblesse du revenu agricole dégagé par ces petites exploitations est telle que toute augmentation de productivité ne peut avoir un effet suffisamment important sur leur revenu. En dehors de la redistribution des terres qui n'aurait elle aussi qu'un effet limité (car les superficies à redistribuer sont elles mêmes limitées), l'élévation du niveau de vie des ménages les plus pauvres en milieu rural dépend de la création d'emplois additionnels dans des activités liées à l'agriculture, telles que l'élevage ou l'agro-industrie, ou dans les secteurs secondaire et tertiaire. A cet égard, il est encourageant de constater que durant la période 1960-71 la croissance de l'emploi dans le secteur industriel a été plus rapide en milieu rural qu'en milieu urbain. Une politique de promotion de la petite entreprise et de l'artisanat pourrait ainsi avoir un effet bénéfique, pourvu cependant qu'un effort accru soit consenti en leur faveur en ce qui concerne le crédit, la formation technique de la main d'oeuvre locale, et l'information technologique.

5.41 En milieu urbain, l'évolution du revenu des ménages défavorisés a été plus satisfaisante qu'en milieu rural, de sorte que la stratégie requise doit viser non pas tant à modifier profondément le processus de croissance qu'à améliorer les conditions d'accès de la population urbaine aux services sociaux tout en recherchant une répartition plus équitable des fruits de la croissance économique.



5.42 La poursuite de la croissance et l'expansion des activités fortement utilisatrices de main-d'oeuvre constituent un volet essentiel d'une telle action. Il est aussi crucial de remarquer que la faiblesse des ressources des ménages pauvres ne tient pas tant au niveau du revenu journalier (qui est souvent élevé), qu'au faible nombre d'heures de travail donnant lieu à la perception d'une rémunération. L'amélioration de la productivité de cette force de travail à travers un effort accru de formation professionnelle à "raz de terre", pour laquelle on observe une forte demande (Entr'aide nationale), faciliterait l'intégration de cette population marginale dans le secteur à plus forte productivité.

5.43 De 1979 à l'an 2000, la population urbaine passera de 8 millions à environ 20 millions. Une telle augmentation pose un défi majeur car elle suppose une expansion considérable des services sociaux et une amélioration de leurs conditions d'utilisation pour assurer qu'une proportion croissante de la population puisse y avoir accès. Il est devenu indispensable de mettre de plus en plus l'accent sur l'extension des services sociaux s'adressant aux couches sociales les plus défavorisées à un coût unitaire aussi faible que possible.

5.44 En dépit des économies budgétaires que l'abaissement des coûts unitaires dans le domaine de l'éducation ou de la santé peut permettre, l'effort financier à consentir restera considérable. Il est donc de la plus haute importance que la participation des diverses catégories sociales aux coûts d'un tel programme soit examinée avec attention afin de s'assurer que toute subvention directe ou indirecte est effectivement justifiée. En particulier, la politique actuelle de subventions des produits alimentaires devrait faire l'objet d'une révision fondamentale. En effet, seulement 18% environ du total de ces subventions sont reçues par les ménages les plus défavorisés; leur impact social est donc si faible qu'il paraît souhaitable de les réduire en portée à ceux qui en ont vraiment besoin, et d'affecter les ressources budgétaires ainsi libérées à l'amélioration de la couverture sanitaire ou à la mise en place de services publics essentiels.

5.45 Avant cependant de s'engager dans la voie d'une extension substantielle des services sociaux, il est nécessaire d'examiner la relation existant entre la croissance économique et les dépenses sociales et de s'interroger sur la question de savoir si l'augmentation de ces dépenses ne porterait pas atteinte finalement à la poursuite de la croissance économique.

#### Augmentation des dépenses sociales et croissance économique

5.46 Dans la mesure en effet où l'augmentation des dépenses consacrées aux secteurs sociaux rend nécessaire l'accroissement de la pression fiscale, non seulement l'épargne du Gouvernement mais aussi celle des ménages se trouvent réduites. On avance souvent par suite que l'augmentation des dépenses sociales aurait pour conséquence de limiter à court terme le montant de l'investissement productif, et de diminuer par là-même le taux de croissance à long terme. L'amélioration des conditions de vie des ménages à court terme serait ainsi obtenue aux dépens du niveau de revenu par personne, qui se trouverait réduit par rapport au niveau qu'une politique sociale moins ambitieuse aurait rendu possible à long terme. Une telle hypothèse mérite d'être examinée de façon critique.

5.47 Bien que le raisonnement précédent paraisse logique, il repose cependant sur un certain nombre d'erreurs qu'il est important d'identifier. Il importe tout d'abord de noter que bien que l'aspect productif des dépenses sociales soit difficile à mesurer, il n'en est pas moins notable. Dans le domaine de la santé par exemple, l'action du Ministère de la santé publique a déjà permis d'éliminer la variole et de maîtriser le paludisme. Bien que l'on ne dispose pas de données pour le Maroc, les exemples de plusieurs pays indiquent que de telles améliorations se sont traduites par une augmentation de la production agricole<sup>1/</sup>. Dans le cas de l'Inde par exemple, on a observé une corrélation positive entre la réduction du taux de mortalité et le taux de croissance de la production agricole des différents états<sup>2/</sup>, qui suggère que la production agricole augmenterait de 15% si le taux de mortalité était réduit de 50%.

5.48 En ce qui concerne l'éducation et la formation professionnelle, il a été possible d'estimer que leur taux de rentabilité économique interne, mesuré à partir d'une enquête sur les salaires industriels en 1970, était de 9,5% au Maroc<sup>3/</sup>. En milieu urbain, la forte hausse du taux de scolarisation semble aussi avoir permis aux jeunes ménages de disposer d'un niveau de revenu très comparable à la moyenne, alors qu'en milieu rural, où l'effort d'alphabétisation était beaucoup plus faible en 1959-60, ces mêmes ménages disposaient des niveaux de vie les plus faibles<sup>4/</sup>. En dépit du caractère fragmentaire et partiel de chacune de ces observations, ces résultats suggèrent, pris ensemble, que l'amélioration des conditions sanitaires, la réduction du taux de morbidité et de mortalité, et l'accroissement de la scolarisation ont permis à la population marocaine de disposer d'un niveau de vie par tête supérieur.

5.49 Un des résultats parmi les plus importants de la politique sociale a été l'allongement de l'espérance de vie à la naissance, qui est passée au Maroc de 46 ans en 1960 à 55 ans en 1977. Bien que le déclin de la mortalité infantile ait joué un rôle important, la réduction de la mortalité des adultes s'est aussi traduite par une hausse de leur espérance de vie. L'addition de près de neuf années de vie additionnelle représente une augmentation substantielle de la période durant laquelle

---

<sup>1/</sup> Voir les différentes études citées dans: World Bank, Health: Sector Working Paper, 1976, pp 25 et 26.

<sup>2/</sup> Voir l'article remarquable de R. Ram et T.W. Schultz remettant en cause le lien causal habituel entre la population et le taux de croissance de l'économie (Rati Ram and Theodore W. Schultz "Life span, health, Savings, and Productivity", Economic Development and Cultural Change, vol. 27, No. 2, January 1972); voir aussi World Development Report III, World Bank 1980.

<sup>3/</sup> Voir l'article de G. Psacharopoulos "Earnings determinants in a mixed labour market", cité dans Willy Van Rijckeghem, Employment problems and policies in developing countries, Rotterdam University Press, 1976.

<sup>4/</sup> Voir l'enquête sur la consommation de 1959-60.

un être humain peut participer à la force de travail, et a pour conséquence immédiate d'accroître le nombre d'actifs employés<sup>1/</sup>, et donc de permettre un taux de croissance plus fort de l'économie qui à son tour peut faciliter l'amélioration du revenu par tête.

5.50 Les conséquences de l'allongement de l'espérance de vie quant à l'investissement sont aussi fondamentales. A partir du moment où une personne est à même de profiter des bénéfices d'un investissement au cours d'une période de vie plus longue, il est clair que la décision d'investir se trouve profondément modifiée. Non seulement la rentabilité de la formation scolaire ou professionnelle est accrue, mais il devient aussi profitable d'affecter un pourcentage de dépenses plus élevé aux soins médicaux (dont l'effet sera ressenti au cours d'une longue période ultérieure), ou d'investir dans des biens durables tels que le logement en ciment (et non plus en pisé), etc.

5.51 Dans la mesure où l'on considère qu'une proportion importante (ou la totalité) des dépenses affectées aux secteurs sociaux ont un caractère productif, on ne peut échapper à la conclusion qu'une grande partie des dépenses considérées actuellement comme des dépenses de consommation représente en fait un investissement productif. Contrairement donc à la thèse mentionnée dans le paragraphe 5.46, l'augmentation des dépenses consacrées aux secteurs sociaux a probablement pour effet d'accroître l'incitation des individus à épargner ou à investir, et d'augmenter ainsi la part du revenu national épargné pour la consommation future.

5.52 Une telle conclusion est importante car elle montre que la poursuite d'une politique sociale suffisamment ambitieuse ne peut que renforcer la croissance économique, pourvu évidemment qu'elle soit judicieusement conçue. Il est évident en effet qu'un accroissement excessif des dépenses sociales peut entraîner la baisse à la marge de leur rentabilité à long terme pour l'économie; on peut remarquer que ce risque existe aussi pour les investissements dits productifs dans l'industrie ou l'agriculture. En dépit des sources d'information peu nombreuses dont on dispose, il est très improbable cependant que le Maroc ait atteint le stade où le montant des dépenses sociales est tel que leur rentabilité est devenue décroissante.

5.53 Au cours des paragraphes précédents, les objectifs et l'orientation souhaitable de la politique sociale ont été présentés. Les différents aspects de cette politique sont analysés ci-après en ce qui concerne la population, la santé, la nutrition, l'emploi, la fiscalité et les dépenses publiques, l'éducation et les infrastructures.

---

<sup>1/</sup> A titre de comparaison, la population active a augmenté d'environ 52% de 1960 à 1977. Dans le cas hypothétique où la durée totale de travail d'une personne serait passée de 31 ans à 40 ans durant la même période, cette augmentation est équivalente à une hausse de 30% de la population active.

### C. POLITIQUE DE LA POPULATION

5.54 En 1979, la population du Maroc a atteint 19,5 millions d'habitants, faisant du Maroc le pays le plus peuplé du Maghreb. Au cours des vingt prochaines années, le Maroc devra faire face aux conséquences du taux élevé de fécondité de la période passée. Il lui faudra consentir des investissements considérables pour subvenir aux besoins vitaux de cette population additionnelle et créer des emplois en nombre suffisant pour ceux qui sont déjà nés. Etant donné le délai qui s'écoule entre l'apparition du déclin de la fécondité et ses conséquences, le Gouvernement marocain devra, s'il veut améliorer les perspectives démographiques à long terme, appliquer sans délai une stratégie démographique efficace, et accorder un haut degré de priorité au programme de planification familiale.

5.55 D'après le recensement de 1971, le Maroc comptait 15,4 millions d'habitants, soit 32% de plus que la population recensée en 1960. Cette croissance démographique, à un taux annuel de 2,6%, a été marquée par l'augmentation de la population urbaine à un taux encore plus élevé, puisqu'il était de 4,3% durant cette période, et par l'importance des migrations de ruraux vers les villes de l'ordre de 90.000 personnes par an.

5.56 Le Maroc, comme les autres pays en développement, a enregistré une diminution considérable de son taux de mortalité. L'espérance de vie est maintenant de 55 ans, alors qu'elle était de 43 ans entre 1950 et 1955. Le taux brut de mortalité est actuellement d'environ 13 pour mille, contre 26 pour mille au cours de la même période. Le taux de mortalité infantile, estimé à 130 décès pour 1.000 naissances vivantes, reste cependant très élevé et il est évalué à 170 dans les régions rurales. Les décès d'enfants de moins d'un an représentent à eux seuls environ 40% du nombre total des décès, et il est indispensable que le Gouvernement s'attache en priorité à améliorer les perspectives de survie de ce groupe. Les graves lacunes de l'enregistrement des naissances et les insuffisances du recensement rendent difficile toute estimation des tendances de la fécondité. En 1977, le taux brut de natalité était évalué à environ 45 naissances pour 1.000 habitants et le taux total de fécondité à environ 6,5 enfants par femme. La fécondité est plus élevée dans les zones rurales que dans les villes. Il faut attribuer à l'élévation de l'âge du mariage (17,3 ans en 1960, 19,1 ans en 1971) une légère tendance à la diminution de la fécondité.

5.57 Durant la période 1971-78, la croissance de la population s'est accélérée puisqu'elle atteint 3% contre 2,6% durant la décennie antérieure. Le maintien d'un taux élevé de croissance démographique lié au déclin de la mortalité et à la persistance d'un taux élevé de fécondité est préoccupant; aussi est-il utile de présenter les principales prévisions démographiques.

#### Les prévisions démographiques

5.58 Quatre projections ont été effectuées pour déterminer ce que pourraient être les tendances de la croissance démographique, et indiquer les effets d'une politique de planification familiale plus rigoureuse que par le passé. Selon la première hypothèse, la population en l'an 2002 atteindra au maximum 43,3 millions d'habitants. Dans le cas

au contraire où le taux de fécondité diminuerait très rapidement, cette population ne sera plus que de 32,6 millions. Ces deux situations extrêmes sont improbables. La deuxième projection, qui estime la population de l'an 2002 à 39 millions paraît la plus probable, bien que si le Gouvernement poursuivait une politique de planification familiale énergique, la population totale pourrait n'atteindre que le chiffre de 35 millions environ. Mais il faudrait pour cela que 33% des couples en âge de procréer pratiquent la contraception alors que ce pourcentage n'était que de 8% en 1976-77.

5.59 Quant à l'effectif de la population active, il y aura peu de différences sensibles jusqu'à la fin du siècle, quel que soit le rythme de diminution de la fécondité au cours des années à venir. Si l'on suppose que les taux de participation se maintiendront à leur niveau de 1971, la population active qui était de 4 millions environ en 1971 atteindra un nombre se situant entre 10,5 et 10,9 millions en 2002, ce qui représente un taux de croissance annuelle de 3,2% environ dans l'intervalle.

5.60 Un taux élevé de croissance démographique rendra plus difficile l'amélioration du bien-être de la population. Dans le cas où la population atteindrait 32,6 millions et non 49 millions d'ici la fin du siècle, le revenu par habitant serait en l'an 2002 supérieur de 33%, toutes choses égales par ailleurs. Une croissance démographique rapide rendrait l'effort de scolarisation plus coûteux, et il imposerait un accroissement des dépenses de fonctionnement de l'enseignement primaire se situant entre 101% et 147%<sup>1/</sup> si l'on désire réaliser l'objectif de scolarisation généralisée d'ici 1997. En ce qui concerne l'enseignement secondaire, même si le taux actuel de fréquentation de 17% se maintenait, il faudrait disposer en 1997 de 350.000 à 415.000 places supplémentaires. Pour que ce taux de fréquentation atteigne 42% à la même date, il faudrait créer entre 1,6 et 1,8 million de places supplémentaires d'ici la fin du siècle.

#### Politique démographique

5.61 La continuation d'une croissance démographique à un taux élevé augmentera le coût des programmes d'amélioration des services publics; il se pourrait même que cette amélioration soit difficile à réaliser étant donné le coût déjà élevé du simple maintien du niveau par tête des services rendus à cette date. Pour réduire la croissance démographique, il faudra que le Gouvernement applique une stratégie démographique globale, comportant à la fois des choix politiques visant la réduction de la dimension des familles et la mise en oeuvre d'un programme énergique de planification familiale.

5.62 Il convient de noter que la planification familiale se justifie par des effets qui dépassent la simple réduction de la fécondité. Il est important, en effet, de s'employer avant tout au Maroc à réduire le taux de mortalité infantile et à améliorer le niveau d'éducation de la femme. Ces deux interventions, en plus de leur corrélation très

<sup>1/</sup> Selon que la population atteint le chiffre de 32,6 millions ou 49 millions respectivement.

étroite avec le déclin de la fécondité, auraient pour avantage d'améliorer le bien-être de la population. Les taux élevés de mortalité infantile affectent la fécondité sur le plan biologique, en ce qu'ils réduisent la période d'allaitement et par conséquent, celle d'aménorrhée post-partum, ce qui fait que la femme est plus rapidement exposée au risque de grossesse. Sur le plan du comportement, un taux élevé de mortalité infantile incite les parents à avoir un nombre d'enfants supérieur à la taille désirée de la famille, afin d'obtenir le nombre voulu d'enfants. Plusieurs études ont établi une relation inverse entre l'éducation de la femme et la fécondité, mais on ignore encore ce qui, dans le processus d'éducation, a pour effet de diminuer la fécondité. Compte tenu cependant du faible taux d'alphabétisation des femmes (en 1971, 13% seulement des femmes marocaines de 10 ans et plus étaient alphabétisées et en 1975 environ 42% seulement des moins de 15 ans étaient inscrites à l'école primaire), il est certain que des programmes d'amélioration du niveau d'éducation de la femme devraient être poursuivis aussi bien pour leurs effets socio-économiques que pour les effets qu'ils peuvent avoir sur le plan démographique.

5.63 Bien qu'il existe depuis 1966 un programme de planification familiale au Maroc, des problèmes d'organisation et d'autres causes d'origine politique en ont compromis l'application. Le Plan de développement 1968-72 fixait à 500.000 le nombre de femmes à initier aux méthodes de contrôle des naissances; cet objectif a été atteint à moins de 20%. L'objectif du Plan 1973-77 a été modifié en baisse et ramené à 391.400; en juin 1977 cet objectif relativement modeste puisqu'il concerne environ 2,2% des femmes de 15 à 49 ans a été atteint à 75%. On peut le comparer à celui de la Tunisie qui était d'initier au contrôle des naissances 4,4% des femmes en âge de procréer en 1974, et qui a été atteint à 124%. L'efficacité de la planification de la famille pourrait sans doute s'accroître si l'incitation à la planification, et si les services de contraception, étaient fournis en dehors du cadre du dispensaire public, et si l'on entreprenait de plus vastes campagnes d'information et d'éducation. Jusqu'à une date récente, la décision de planification familiale requérait l'avis d'un médecin. Etant donné le faible degré de couverture de la population par les médecins du service ambulatoire, le programme de planification familiale ne parvenait pas à atteindre ses objectifs. Depuis 1979, la décision de planification familiale a été confiée en principe aux infirmiers et auxiliaires, ce qui permettra d'améliorer l'efficacité du programme de planification familiale. Le Maroc ne peut plus se permettre d'avoir un programme modeste s'il désire sérieusement réduire sa croissance démographique, car il est fort peu probable que le développement économique et social suffise à lui seul à faire baisser le taux de fécondité. Le Maroc devrait ainsi suivre l'exemple d'autres pays musulmans, comme l'Egypte, la Tunisie, le Pakistan et l'Indonésie, qui se sont lancés dans des programmes énergiques de planification familiale.

#### D. POLITIQUE DE LA SANTE

5.64 Depuis son accession à l'indépendance, le Maroc a fait des progrès considérables en ce qui concerne l'amélioration des conditions sanitaires et la mise en place d'un réseau de services de santé préventifs et curatifs. Le Maroc a, en ce concerne la morbidité, les mêmes problèmes que la plupart des pays en développement, mais la variole a été éliminée, le paludisme est maîtrisé et le Ministère de la santé publique

a entrepris une campagne active pour dépister et traiter les cas de tuberculose. En revanche, on constate une recrudescence de la bilharziose (schistosomiase) au fur et à mesure que la pratique de l'irrigation se répand. Le Gouvernement a récemment lancé un programme de lutte contre la bilharziose, qui, étant donné les particularités de cette maladie au Maroc, devrait conduire à son éradication.

5.65 L'environnement sanitaire, la nutrition et la proportion de la population ayant accès aux services médicaux sont des facteurs clés déterminant l'état de santé général. Au Maroc, un système inadéquat d'évacuation des déchets, un accès limité à l'eau potable (surtout en zone rurale), une nutrition déséquilibrée et un taux d'augmentation rapide de population, ont freiné l'amélioration de la santé. L'incapacité apparente du système médical d'atteindre effectivement certains groupes clés (les enfants, les nourrissons, la population rurale et les ménages à faibles revenus en milieu urbain) est la cause majeure du niveau très bas des indicateurs sociaux du Maroc par rapport à ceux que l'on l'observe dans des pays ayant le même niveau de revenu. La mortalité infantile est un exemple. Le revenu par tête au Maroc dépasse largement celui de la Thaïlande ou des Philippines, mais ces pays sont, avec des taux de mortalité infantile de 68 and 65 pour mille respectivement, nettement mieux placés que le Maroc, qui a un taux de 130 pour mille.

#### Les ressources médicales et paramédicales

5.66 Le Maroc a régulièrement augmenté ses ressources médicales et paramédicales. Il s'est doté d'un personnel de santé très compétent. L'infrastructure des services de santé, conçue en fonction de l'orientation des malades vers un centre de traitement, comporte un hôpital et un réseau de services pour les malades non hospitalisés. Bien que les facilités dont disposent les malades non hospitalisés se soient rapidement multipliées depuis 1956, on était encore très loin, avec les 884 dispensaires et 234 centres de santé qui fonctionnaient à la fin de 1977, de l'objectif national que l'on s'était fixé, à savoir un dispensaire pour 15.000 personnes et un centre de santé pour 45.000 personnes. On compte à l'heure actuelle approximativement 23.000 lits d'hôpitaux. Ceux-ci étaient en 1976 occupés en moyenne à 72 pour cent; on considère que le taux d'occupation optimal se situe entre 80 et 85 pour cent.

5.67 Le personnel et l'infrastructure de qualité dont dispose le Maroc ont un coût élevé. Etant donné que les ressources financières et humaines du pays sont restées limitées, les services de santé n'ont pu atteindre les objectifs nationaux qui avaient été fixés. Le personnel et les moyens en matière de santé sont concentrés dans les zones urbaines et ce sont les services urbains qui sont le mieux utilisés. Dans les zones rurales, ces services n'atteignent qu'une proportion bien moindre de la population et sont très nettement sous utilisés, ce qui tend à indiquer que le système des dispensaires fixes n'est peut-être pas le plus approprié pour répondre aux besoins de la population rurale dans ce domaine.

5.68 Le budget du Ministère de la santé publique est resté stable par rapport au PNB aux alentours de 1,2% depuis 1967, mais il a diminué par rapport au budget national: 7,3% en 1965, contre 2,9% en 1977 et 3,7% en 1978. Les dépenses de santé par habitant ont baissé en valeur réelle de 15 DH en 1967 à 12,3 DH en 1977. Près de 75 pour cent des crédits alloués au budget d'équipement 1973-77 étaient affectés à la médecine curative en hôpital; la médecine préventive et la formation d'infirmiers n'en recevait que 25 pour cent. Selon les procédures budgétaires en vigueur, les dépenses sont enregistrées dans deux grandes catégories, personnel et matériel, au lieu d'être décomposées en postes de dépenses pour chaque programme. Faute d'une analyse de coût par programme, il n'est pas possible de faire une véritable évaluation. Si les dépenses étaient décomposées en fonction du coût des programmes, l'efficacité de la planification s'en trouverait améliorée car on pourrait alors suivre le déroulement des programmes et estimer leur rendement par rapport à leur coût. Dans cette optique, le Ministère de la santé a récemment pris la décision de créer une cellule de planification sanitaire, et de lui donner le support nécessaire pour établir un système de planification par objectifs et service médical rendu.

5.69 La stratégie du Gouvernement en matière de santé publique vise à prendre en compte le problème de la santé dans son ensemble et à mettre davantage l'accent sur l'amélioration de l'environnement sanitaire, sur l'élargissement de l'accès aux services sociaux, et sur la mise en oeuvre de services à bas coûts tournés vers la satisfaction des besoins essentiels de la population plutôt que vers des interventions sophistiquées et très coûteuses. De façon plus précise, les objectifs prioritaires principaux de cette stratégie sont les suivants:

- a) La réduction de la mortalité infantile au niveau national et en particulier dans les zones rurales par l'intermédiaire d'un programme élargi de vaccination et d'un programme de lutte contre les gastro-entérites et les diarrhées infantiles;
- b) La réduction de la morbidité de certaines maladies, notamment la rougeole, les maladies de l'enfance, etc.

5.70 Afin de réaliser ces objectifs, le Ministère de la santé publique entend mettre l'accent sur:

- (1) Le renforcement de l'action du Ministère de la santé concernant l'hygiène et l'assainissement de base en améliorant les moyens de contrôle de l'eau potable et des déchets liquides, en aménageant éventuellement des puits d'eau, et en développant l'assainissement de base en milieu rural par des latrines individuelles et de petits systèmes collectifs;
- (2) L'amélioration de l'infrastructure sanitaire en révisant son profil d'action ainsi que la formation du personnel médical et paramédical afin de leur permettre de répondre aux objectifs qui leur sont fixés. En particulier, il est envisagé d'accroître la mobilité du personnel itinérant et d'encadrement, ce qui permettra de répondre aux besoins de la population rurale dispersée;



(3) L'amélioration du programme de planification familiale par l'intégration réelle des activités de planification familiale au niveau de l'infrastructure de base et au niveau du personnel auxiliaire statique ou itinérant;

(4) L'intensification du programme de lutte contre la malnutrition infantile, surtout en milieu rural par le renforcement de l'éducation sanitaire et en mettant à sa disposition des farines enrichies et de sevrage;

(5) Afin d'appuyer ces actions, le Ministère envisage d'intensifier l'action de l'éducation sanitaire, notamment par l'inclusion de programmes éducatifs dans l'enseignement primaire et par l'intensification de ces programmes dans l'enseignement secondaire.

5.71 Etant donné les contraintes pesant sur les ressources budgétaires, le mode de financement des services de santé devrait aussi être revu, avec pour objectif général de mettre le coût de ces services à la charge de ceux qui peuvent payer. A l'heure actuelle, seules les personnes titulaires d'une "carte d'indigence" bénéficient de soins gratuits dispensés dans les hôpitaux, et les services dispensés dans le système ambulatoire sont gratuits pour tous.

#### E. LA NUTRITION

5.72 La malnutrition est une des principales conséquences de la faiblesse des revenus, mais elle renforce aussi l'action des facteurs qui en sont responsables, car elle empêche l'être humain de fournir un travail continu. La malnutrition affaiblit les mécanismes de défense du corps humain tels que l'action immunisante des lymphocytes, aggravant par là-même la sévérité de toute maladie. A ce titre, une alimentation équilibrée est une des principales variables déterminant l'état de santé général d'un individu <sup>1/</sup>.

5.73 La situation nutritionnelle des marocains s'est nettement améliorée en moyenne depuis 1960. L'apport moyen en calories par personne ne permettait en effet de satisfaire que 90% des besoins en 1960, alors qu'en 1978 le budget alimentaire moyen fournissait plus de calories qu'il n'était recommandé, soit 105% des besoins. En ce qui concerne les protéines, on observe la même amélioration, puisque l'apport moyen par personne en protéines est passé de 43 grammes par jour en 1960 à 67 en 1978, dépassant ainsi largement le seuil recommandé de 60 grammes.

---

<sup>1/</sup> L'apport en calories est une des principales variables déterminant l'espérance de vie, au même titre que le revenu, l'alphabétisation, et l'urbanisation. Ces variables sont responsables de 90% de la variation de l'espérance de vie entre pays. Ce résultat a été obtenu à partir d'une coupe instantanée portant sur 39 pays (World Bank, Nutrition, Basic Needs and Growth, unpublished paper, January, 1979).

5.74 Cette amélioration générale est confirmée par l'évolution de la consommation alimentaire, bien qu'en milieu rural l'augmentation des dépenses alimentaires (à prix constants) ait été plus faible qu'en milieu urbain, ainsi que l'indiquent les données ci-dessous:

Dépenses alimentaires par personne, 1960-71  
(Dirhams de 1959-60)

<u>Milieu rural</u>	<u>1959-60<sup>1/</sup></u>	<u>1970-71<sup>2/</sup></u>
Ouvriers agricoles	269	270
Artisan	283	276
Commerçant	291	302
Exploitant agricole	301	330
Moyenne rurale	298	320
 <u>Milieu urbain</u>		
Artisan	265	340
Commerçant	353	459
Ouvrier	347	486
Moyenne urbaine	366	468

---

<sup>1/</sup> Enquête de consommation de 1959-60.

<sup>2/</sup> Estimé à partir de l'enquête de consommation de 1970-71.

En particulier, il est important de constater que les catégories socio-économiques les plus défavorisées en milieu rural à l'exception des artisans, ont pu maintenir ou améliorer leur consommation alimentaire, ce qui suggère que leur niveau de vie n'a pas diminué. Dans une certaine mesure, ce résultat semble contredire les conclusions précédentes à savoir que le niveau de vie de certains ménages ruraux parmi les plus défavorisés avait diminué de 1960 à 1971. Il est possible cependant que les ménages composant une catégorie socio-économique donnée aient été affectés différemment par l'évolution économique.

5.75 L'enquête de consommation de 1970-71 a permis à l'époque de mesurer les progrès réalisés depuis 1960, mais elle a aussi révélé les carences nutritionnelles de certains groupes de population, ainsi que la consommation insuffisante de certaines vitamines. Cette enquête a mis en relief l'importance du revenu, et le rôle joué par les prix des produits alimentaires. La ration alimentaire moyenne était ainsi mieux équilibrée en milieu urbain qu'en milieu rural, non seulement parce que le revenu moyen y était plus élevé, mais aussi parce que les prix relatifs des produits alimentaires incitaient les ménages à consommer davantage de fruits, de légumes et de viandes qu'en milieu rural.

Importance de la malnutrition

5.76 Afin de préciser davantage l'étendue de la malnutrition, telle qu'elle ressort de l'enquête de consommation de 1970-71, deux indicateurs ont été calculés, à savoir le pourcentage de la population ayant un apport en calories insuffisant et le déficit nutritionnel total. En

1971, environ 46% de la population avait un apport en calories inférieur au seuil recommandé de 2.307 calories. Il est encore plus important de noter que 27% de la population disposait de moins de 1.800 calories par jour. Afin d'éliminer complètement la malnutrition, il aurait fallu disposer d'un montant additionnel de calories s'élevant à 14,4% de la consommation totale de calories, et représentant environ 5 millions de quintaux de céréales. A la même époque, une enquête plus spécifique avait mis à jour la malnutrition dont souffraient les jeunes enfants. Cette enquête dont les résultats doivent être interprétés avec prudence indique que 5 pour cent approximativement des enfants de moins de 4 ans souffraient de malnutrition grave. L'état de santé des enfants marocains à la naissance est conforme aux normes internationales ou même supérieur, mais cet avantage initial disparaît vite. Entre 10 et 33 mois, le sevrage, la sous-alimentation et les mauvaises conditions sanitaires se joignent pour mettre en danger la santé du jeune enfant, et le rendre plus vulnérable à la maladie. Les maladies causées par les carences nutritionnelles, telles que le rachitisme, sont très répandues, mais des campagnes conduites depuis lors ont permis de réduire l'incidence de ces maladies.

5.77 Les facteurs à la base de la malnutrition sont complexes. Parmi les plus importants, on peut citer: le bas niveau des revenus; la forte taille du ménage; le prix élevé des produits alimentaires; et les préférences alimentaires des ménages. A partir de l'enquête de consommation de 1970-71, il a cependant été possible d'estimer que le niveau de dépenses par personne est la variable explicative la plus importante; près de 98% en effet de la variation de la consommation de calories par personne est due à la variation des dépenses par personne entre les ménages. Cette conclusion est importante, car elle souligne que l'augmentation du niveau de revenu des ménages les plus défavorisés constitue le moyen le plus efficace d'améliorer leur consommation de calories. L'insuffisance de l'apport en calories est un indicateur et un facteur de la malnutrition. La composition déséquilibrée de la ration alimentaire joue un rôle qui est important également. Toutefois, alors que jusqu'en 1970 on pensait qu'un apport suffisant en protéines était crucial, depuis cette date on en vient de plus en plus à considérer que l'apport en calorie est déterminant car il détermine, non seulement la quantité d'énergie mise à la disposition du corps humain, mais aussi la manière dont les protéines sont utilisées. Ceci justifie que l'on accorde la plus grande attention à la consommation de calories.

#### Perspectives futures

5.78 Bien que la malnutrition ne soit qu'une des dimensions des besoins vitaux, la corrélation entre la satisfaction des besoins vitaux et la malnutrition est suffisamment importante pour que l'on puisse déduire l'évolution de la satisfaction des besoins vitaux de celle du pourcentage de la population qui est mal nourrie. Il paraît donc justifié de présenter une estimation de l'évolution de la nutrition selon différentes

hypothèses. A la base d'une telle méthode, la relation liant les apports en calories par personne aux dépenses par personne joue un rôle clé. Comme l'élasticité de la demande de calories par rapport au revenu tend à diminuer au fur à mesure que le revenu s'élève, une fonction semi-logarithmique a été utilisée<sup>1/</sup>.

5.79 Durant la période 1960-71, le niveau de vie moyen par personne a augmenté entre 2,6% et 3,2% à prix constants, suivant que l'on retient l'estimation calculée à partir des Comptes nationaux ou celle obtenue à partir des enquêtes de consommation. Afin de prendre en compte différentes hypothèses, la consommation future de calories par personne a été calculée suivant trois variantes; on a supposé que les dépenses par personne augmenteraient de 2%, de 3% et de 4% durant la période 1971-2000. On a supposé que la répartition de la population par classes de dépense ne changerait pas au cours de la période. A partir de ces différentes hypothèses, il est possible d'estimer l'évolution du pourcentage de la population mal nourrie de 1971 à l'an 2000 en fonction de la croissance des dépenses par personne des ménages disposant actuellement d'un apport en calories insuffisant; les données ci-dessous retracent cette évolution:

Taux de croissance des dépenses par personne	Pourcentage de la population mal nourrie <sup>1/</sup>		
	1971	1990	2000
2%	46	27	19
3%	46	19	12
4%	46	14	7

<sup>1/</sup> Consommant moins de 2.307 calories par jour.

5.80 Dans l'hypothèse où les dépenses par personne augmenteraient de 2% par an, d'ici l'an 2000 (ce qui correspondrait à un taux de croissance de l'économie voisin de 5%), le pourcentage de la population ayant un apport en calories insuffisant diminuerait mais serait encore égal à 19% en l'an 2000. Ce n'est que dans le cas d'une croissance très forte du niveau de vie des ménages (correspondant à un taux de croissance de l'économie proche de 7%), que l'on peut espérer voir la malnutrition

<sup>1/</sup> En désignant par C la consommation de calories par tête, E les dépenses par tête, on a obtenu la régression suivante à partir des données de l'enquête de consommation de 1970-71, volume IV:  
 $C = -6.634 + 1.400 \ln E$  ( $R^2 = 98\%$ , nombre d'observations: 14)  
 A partir de la fonction précédente, la consommation en calories à l'instant t, soit  $C_t$  est égale à:

$$\begin{aligned} C_t &= -6.634 + 1.400 \ln E_0 (1 + g)^t \\ &= -6.634 + 1.400 \ln E_0 + 1.400 \ln (1 + g)^t \\ &= C_0 + 1.400 \ln (1 + g)^t \end{aligned}$$

$C_0$  désignant la consommation initiale, g le taux de croissance des dépenses par tête, et  $E_0$  la dépense initiale par personne.

pratiquement disparaître vers l'an 2000. Cette conclusion peut paraître pessimiste, mais il faut noter qu'elle représente une accélération du processus de diminution du pourcentage de ménages défavorisés. Comme cette projection repose sur deux hypothèses fondamentales à savoir d'une part que les revenus des personnes actuellement mal nourries augmenteraient effectivement selon les taux indiqués, et d'autre part que les prix des produits alimentaires resteraient constants. Dans le cas où ces hypothèses s'avèreraient optimistes le temps requis pour éliminer la malnutrition serait beaucoup plus long.

#### Les subventions à la consommation

5.81 Au cours des années soixante, le Maroc importait peu de produits alimentaires, sauf le sucre (et le blé tendre les mauvaises années). A partir des années soixante dix, la production agricole a été affectée par des variations annuelles très importantes dues au climat sans connaître de croissance à long terme, rendant ainsi nécessaire l'accroissement des importations agricoles. Afin d'éviter que la hausse du cours international des produits alimentaires ne se répercute de façon "excessive" sur le marché intérieur, le Gouvernement a jugé nécessaire de limiter l'augmentation de leurs prix en versant une subvention à l'importation des principales denrées alimentaires, telles que le sucre, la farine, le blé et les huiles alimentaires.

5.82 L'effort financier consenti par l'Etat durant la période 1973-78 a été important, puisque le total des subventions financées par le budget s'est élevé à près de 5 milliards de dirhams<sup>1/</sup>. Bien que ces subventions aient diminué après 1975, elles représentaient encore près de 2% de la consommation totale des ménages en 1977. L'analyse de ces subventions par classes de dépenses montre qu'en 1977 l'augmentation des dépenses par personne rendue possible par ces subventions était la suivante:

---

<sup>1/</sup> Ce total est inférieur aux subventions versées par la Caisse de Compensation, car une partie de ces subventions est compensée par la perception de taxes indirectes sur ces mêmes produits.

	Classes de dépenses				Ensemble
	I	II	III	IV	
Dépenses totales par personne <sup>1/</sup>	499	1.393	2.788	6.760	1.906
Subventions par personne <sup>1/</sup>	20,1	35,9	52,5	71,9	37,3
Subventions en % des dépenses	4,0	2,6	1,9	1,1	1,9
Répartition des ménages (%)	33,6	38,3	17,5	10,6	100,0

<sup>1/</sup> En dirhams 1977. Les classes de dépenses (en dirhams 1971) sont les suivantes:

- Classe I: moins de 2.400 DH/an;
- Classe II: 2.400 - 6.000 DH
- Classe III: 6.000 - 10.800 DH
- Classe IV: plus de 10.800 DH.

Source: Estimations de la mission à partir des données de l'enquête de consommation de 1970-71.

5.83 La politique de subventions à la consommation a permis d'augmenter le niveau de vie des catégories sociales les plus défavorisées, puisque pour les 34% des ménages les plus pauvres les subventions représentaient 4% de leurs dépenses. Etant donné que ces subventions ont eu pour effet de limiter le coût des principales denrées à la base de la ration alimentaire de ces ménages, les carences nutritionnelles les plus graves ont certainement été réduites, quoiqu'en ce qui concerne le sucre raffiné cette proposition soit douteuse. Mais encore faut-il noter que l'incidence actuelle des subventions ne contribue que très faiblement à l'amélioration de la répartition des dépenses, ainsi que l'indiquent les données ci-dessous:

	Classes de dépenses				Ensemble
	I	II	III	IV	
Subventions totales <sup>1/</sup>	124,5	253,6	169,6	140,7	688,4
Répartition des subventions (%)	18,1	36,8	24,6	20,5	100,0
Répartition des dépenses des ménages (%)	8,8	28,0	25,6	37,6	100,0

<sup>1/</sup> En million de dirhams 1977.

Source: Estimations de la mission à partir des données de l'enquête de consommation de 1970-71.

5.84 Le groupe des ménages les plus défavorisés, comprenant 34% environ des ménages, ne recevaient en 1977 que 18% du total des subventions, selon les données citées au paragraphe précédent.<sup>1/</sup> Si l'on admet que l'objectif principal de la politique de subventions à la consommation était d'augmenter essentiellement le revenu des ménages les plus défavorisés, cet objectif n'a été que partiellement réalisé. Dans la mesure où le versement de subventions n'était pas limité au groupe des ménages les plus défavorisés, le coût budgétaire total était nécessairement quatre ou cinq fois plus élevé que le montant des subventions reçues par les catégories sociales qui en avaient besoin véritablement.

5.85 Bien que politiquement, il puisse être difficile d'éliminer entièrement à court terme ces subventions, peut-être faudrait-il examiner avec attention la valeur nutritionnelle, souvent faible, de certains produits actuellement subventionnés (tels que le sucre par exemple), et considérer que l'augmentation de la consommation de produits alimentaires n'est qu'un des éléments d'une politique de la nutrition. Ainsi qu'on l'a déjà mentionné, durant la période 1971-78 la production agricole n'a pas connu de croissance, surtout en zone bour où se trouvent la majorité des ménages les plus défavorisés. Comme l'élasticité de la demande de calories par rapport aux dépenses est très élevée pour les ménages les plus défavorisés en milieu rural (elle était en effet égale ou supérieure à 1,2 pour les ménages les 27% les plus démunis<sup>2/</sup>), toute hausse de revenu se traduit par une augmentation plus que proportionnelle de leur consommation de calories.

---

<sup>1/</sup> Il importe de remarquer que ce résultat a été obtenu en supposant que tous les ménages bénéficiaient du programme de subventions. Dans la mesure où l'autoconsommation alimentaire est fortement répandue en milieu rural, les bénéfices retirés par les ménages ruraux des subventions alimentaires s'en trouvent d'autant réduits. Il est donc probable que les 34% des ménages les plus pauvres recevaient en fait moins de 18% des subventions totales.

<sup>2/</sup> En milieu rural, la relation entre les calories consommées par personne et les dépenses étaient la suivante en 1970-71:  $C = -8.181 + 1.668 \text{ Log } E \quad R^2 = 0.96$

L'élasticité par rapport aux dépenses est égale à  $\frac{1.668}{C}$ . Pour les ménages les 27% les plus défavorisés, l'apport en calories (C) était inférieur ou égal à 1.352, de sorte que l'élasticité était égale ou supérieure à 1,2.

5.86 Ces résultats suggèrent que l'amélioration de la situation nutritionnelle au Maroc dépend surtout de la croissance du revenu des ménages les plus défavorisés, et de la prise en compte de l'aspect nutritionnel des produits agricoles lors de l'élaboration de la politique agricole gouvernementale. Une attention toute particulière doit ainsi être attachée à la production des denrées agricoles consommées essentiellement par les ménages pauvres, telles que les produits céréaliers en zone bour par exemple, ce qui suppose que l'on mette l'accent sur la recherche agronomique appliquée et l'amélioration de la productivité des petites exploitations agricoles dans cette zone. Ce n'est en effet que dans le cas où la production agricole augmentera, que l'on peut espérer élever le niveau de vie réel des agriculteurs les plus pauvres, et éliminer ainsi les carences nutritionnelles les plus graves. On a vu plus haut que des mesures complémentaires de création d'emplois ruraux secondaires et tertiaires seraient nécessaires concernant les ruraux sans terre les plus pauvres.

#### F. L'EMPLOI

5.87 Jusqu'à présent la perception du problème de l'emploi au Maroc de même que dans la plupart des pays en voie de développement a été centrée sur l'évolution du taux de chômage. L'accélération du taux d'accroissement démographique durant la période 1971-78 semblait devoir condamner l'économie marocaine à un déséquilibre croissant entre l'offre de main d'oeuvre estimée à partir des taux d'activité de la population, et la demande de main d'oeuvre projetée à partir de différentes hypothèses concernant l'évolution de la valeur ajoutée par emploi. Comme le propre d'une telle méthode est de ne pas tenir compte des mécanismes d'ajustement entre l'offre et la demande de main d'oeuvre par l'intermédiaire des salaires et des durées de travail effectives, il était inévitable que tout excès de l'offre par rapport à la demande de main d'oeuvre prenne un caractère de plus en plus dramatique tout au long de la période future.

#### Le fonctionnement du marché de l'emploi

5.88 Les agglomérations urbaines au Maroc sont reliées par un ensemble de moyens de transport fort développés, facilitant ainsi les mouvements de population<sup>1/</sup>. Bien que Casablanca soit la principale agglomération urbaine, et le centre de l'activité industrielle, le Maroc comprend aussi un tissu de villes secondaires assez dense, à la différence de nombreux autres pays en voie de développement de sorte que les zones urbaines ne sont jamais totalement isolées des zones rurales.

---

<sup>1/</sup> En 1977, le coût en chemin de fer d'un aller-retour de 150 kilomètres était égal au salaire horaire minimum (le SMIG), soit 11,20 dirhams, ce qui indique que le coût du transport était très bon marché et ne représentait certainement pas un obstacle à la mobilité de la main d'oeuvre.



5.89 La mobilité de la force de travail est aussi facilitée par l'existence d'un marché de l'emploi relativement fluide. Comme l'indique l'enquête sur l'emploi urbain de 1976, l'obtention d'un emploi est relativement facile et rapide dans les agglomérations urbaines; en effet près de 70% des immigrants trouvaient un emploi en moins de trois mois. La plupart des barrières qui souvent limitent les possibilités d'emploi en milieu urbain étaient aussi pratiquement inexistantes. Le secteur moderne, qui dans de nombreux pays en voie de développement constitue un îlot important, isolé des conditions générales du marché de l'emploi, offre certes des rémunérations supérieures à la moyenne, mais il ne représente qu'une très faible partie de l'économie et n'exerce qu'un faible rôle sur le niveau du chômage. Le salaire minimum légal, relativement bas, n'a pas empêché ceux dont la productivité était inférieure à son montant d'obtenir un emploi, et n'a pas non plus constitué un obstacle à la croissance des activités fortement utilisatrices de main-d'oeuvre. Le rôle des syndicats était aussi très faible, et ce n'était finalement que pour les plus grandes entreprises (notamment celles du secteur public) qu'il pouvait être important. Tous ces éléments indiquent ainsi que l'on se trouve en présence d'un marché de l'emploi, fonctionnant de façon relativement souple, et caractérisé par l'absence des diverses contraintes institutionnelles que l'on rencontre habituellement dans les pays où le taux de chômage en milieu urbain atteint des niveaux très élevés.

5.90 Etant donné l'importance que le taux de chômage peut avoir au Maroc dans la discussion des problèmes de l'emploi, il est certainement utile de présenter brièvement ici les caractéristiques générales du chômage, et tout d'abord l'évolution générale du taux de chômage qui a été la suivante:

	<u>1960</u> <sup>1/</sup>	<u>1971</u> <sup>1/</sup>	<u>1976</u>
Milieu urbain	18,3	15,3	10,0 <sup>2/</sup>
Milieu rural	5,5	5,1	...
Ensemble	9,4	8,6	...

---

<sup>1/</sup> Recensements de la Population; 1960 et 1971.

<sup>2/</sup> Secrétariat d'Etat au Plan et au Développement Régional, Résultats de l'Enquête sur l'Emploi urbain, 1976.

Il est ainsi intéressant de constater que le taux de chômage (en milieu urbain tout particulièrement) a nettement diminué depuis 1960, ce qui contredit une des hypothèses fondamentales sur lesquelles reposent les modèles habituels de projection de l'emploi, à savoir l'absence de mécanisme d'ajustement entre l'offre et la demande d'emploi se traduisant par un excès chronique de l'offre par rapport à la demande.

5.91 En 1971, la grande majorité des chômeurs étaient des hommes, ce qui n'était guère surprenant car cela reflétait la structure de la population active. Dans ce total, plus de 50% étaient âgés de 15 à 24 ans, et le taux de chômage dépassait 14% pour cette catégorie. Pour les autres classes d'âge par contre, le taux de chômage était compris entre 4% et 6%, et correspondait aux niveaux habituels de ce que l'on appelle le chômage frictionnel. En milieu urbain, la situation générale était fort similaire. En 1976, les chômeurs âgés de 15 à 24 ans représentaient 70% du total de la population active au chômage. Pour cette catégorie, l'importance du chômage était liée à la recherche d'un premier emploi. Pour la population âgée de plus de 24 ans, le taux de chômage était faible puisqu'il n'était que de 4,1%. Il était cependant inquiétant de constater que la durée du chômage était souvent très longue (plus d'un an), surtout parmi les actifs ayant déjà travaillé, et âgés de plus de 45 ans. Dans l'ensemble, les taux de chômage observés tant au niveau national qu'en milieu urbain restent relativement faibles, et ce n'est finalement que pour deux catégories sociales, les actifs jeunes à la recherche d'un premier emploi et la population âgée, que l'incidence du chômage est sévère.

#### Niveau des salaires

5.92 Contrairement à une opinion fort courante, le niveau des salaires dans les agglomérations urbaines marocaines n'est pas particulièrement faible. Il était ainsi courant de constater en 1978 que les employeurs n'arrivaient fréquemment pas à recruter de la main-d'oeuvre temporaire à Casablanca à un salaire journalier de 13 à 15 dirhams, soit un montant supérieur au salaire minimum légal (11,2 dirhams) 1/. Les revenus mensuels effectifs étaient par contre souvent inférieurs à 300 dirhams 2/. Le contraste entre un salaire journalier relativement élevé et une rémunération mensuelle faible pour les catégories sociales les plus défavorisées est dans une large mesure paradoxal.

5.93 Ainsi que l'indiquent différentes sources d'informations, la cause principale à la base d'une telle situation est que les travailleurs les plus pauvres ne travaillent qu'un faible nombre de jours par mois. Bien que le degré de sous-emploi en milieu urbain ne soit pas négligeable, les causes de ce sous-emploi n'ont pas été analysées jusqu'à présent. Les enquêtes existant à l'heure actuelle souffrent en effet d'une lacune majeure, à savoir qu'elles ne permettent pas de déterminer si les personnes sous-employées désirent travailler davantage au même salaire 3/. Toute réponse à cette question serait probablement incomplète,

---

1/ Dans le secteur artisanal évidemment, les salaires journaliers étaient plus faibles.

2/ Soit environ le revenu mensuel d'un ouvrier employé à plein temps et rémunéré au SMIG.

3/ L'Enquête sur l'emploi urbain de 1976 indique la répartition de la population active selon le nombre d'heures travaillées par semaine, mais n'analyse pas pourquoi 10% de la population masculine active occupée en milieu urbain ne travaille que 8 heures et moins par semaine.

mais il ne semble pas que ce sous-emploi soit involontaire (au sens habituel du terme). En effet, non seulement les possibilités d'emploi occasionnel dans le secteur artisanal sont nombreuses, mais la structure générale des salaires est suffisamment souple pour que tout déséquilibre entre l'offre et la demande d'emploi soit résorbé sans contraindre une partie non négligeable de la population active au sous-emploi. Les taux élevés de morbidité au Maroc laissent cependant supposer que le nombre de jours perdus du fait de la maladie doit être important. Si cela était confirmé par une enquête statistique, l'amélioration de la couverture sanitaire permettrait d'augmenter le revenu de ces ménages. De façon plus générale, il serait certainement utile d'identifier les causes qui à l'heure actuelle limitent la quantité maximum de travail qu'une partie importante de la population peut effectuer.

#### Politique de l'emploi

5.94 Le problème principal de l'emploi au Maroc n'est pas ainsi celui du chômage ou du sous-emploi entendus au sens traditionnel. Les importantes différences de salaires et de productivité que l'on rencontre à l'heure actuelle sont par contre préoccupantes, car elles indiquent qu'une large partie des ressources humaines n'est pas utilisée de façon optimale et que la politique de l'emploi n'a pas joué le rôle qui aurait dû être le sien.

5.95 En dépit du fonctionnement satisfaisant du marché de l'emploi, certains groupes sociaux trouvent difficilement un emploi, surtout les jeunes, ceux à la recherche d'un premier emploi, et la population âgée au chômage. En particulier, les difficultés rencontrées par ceux qui sont infirmes, malades etc. sont très mal connues, bien qu'elles soient certainement considérables. Le nombre important de travailleurs ne disposant que d'une source irrégulière de revenu constitue aussi un problème sérieux.

5.96 A l'intérieur du secteur moderne de l'industrie, le salaire moyen par branches d'activité, et selon la taille de l'entreprise, connaît de très larges variations, puisque la moyenne maximum relevée en 1976 était plus de six fois supérieure à la moyenne minimum par branches. De telles variations suggèrent que l'accès au "savoir faire" industriel et à l'expertise est très inégal, et probablement difficile pour les petites entreprises.

5.97 En ce qui concerne l'enseignement et la formation professionnelle, les données dont on dispose indiquent que l'expansion de ces activités est extrêmement rentable. Il en est de même du programme de formation dispensée par l'Entr'Aide Nationale ou par les sociétés privées. La demande d'admissions est très élevée, et une large proportion de la population n'est pas à même de bénéficier de ces programmes faute de places disponibles en nombre suffisant.

5.98 Les Bourses du travail existant au Maroc sont supposées faciliter la mise en regard des demandes et des offres d'emploi. L'amélioration et l'expansion des services fournis par ces Bourses devraient être un objectif primordial. Une telle action devrait viser non pas à étendre la procédure actuelle d'enregistrement (dont l'efficacité est très faible), mais à transformer la fonction de ces Bourses en augmentant l'intérêt qu'elles peuvent représenter pour les demandeurs d'emploi et les employeurs. Pour cela, il faudrait améliorer la collecte d'informations concernant le marché du travail et la qualité des services fournis aux parties intéressées.

5.99 A l'heure actuelle l'information nécessaire à l'élaboration d'une politique de l'emploi fait largement défaut. La structure des revenus dans l'agriculture et dans le secteur artisanal est très mal connue. Ce n'est que récemment que les premières enquêtes sur les salaires dans le secteur moderne de l'industrie ont été réalisées. On ne saurait donc trop insister sur la nécessité de centraliser l'effort de collecte statistique actuellement entrepris de façon dispersée, et de s'assurer que ces enquêtes, une fois entreprises, soient effectivement exploitées rapidement. La constitution d'une bonne base statistique est indispensable à l'amélioration de la planification de la politique de l'emploi, qui doit tenir compte de l'évolution des salaires, sans laquelle l'interprétation des projections de main d'oeuvre reste extrêmement partielle. En ce qui concerne la formation professionnelle, par exemple, il faudrait intégrer les projections des besoins en main d'oeuvre qualifiée à l'évolution des salaires de cette force de travail afin de juger si effectivement, et dans quelle mesure, la formation additionnelle d'ouvriers qualifiés est nécessaire 1/.

5.100 Il faudrait aussi créer un service central de l'emploi, chargé d'étudier les principales tendances du marché de l'emploi, de rassembler l'information existante, et d'apporter l'aide requise aux demandeurs d'emplois ainsi qu'aux employeurs. Une des raisons principales du chômage des jeunes travailleurs est l'absence d'informations quant aux possibilités d'emploi. Les travailleurs ruraux émigrant en zone urbaine ne peuvent même pas à l'heure actuelle profiter des services des Bourses du travail 2/, et cet organisme n'est pas non plus chargé de suivre l'évolution des postes vacants.

- 
- 1/ Là encore le niveau de salaire des ouvriers qualifiés est nécessaire afin de déterminer quelle proportion du coût de formation doit être à la charge respectivement de l'Etat, des entreprises et des salariés.
- 2/ Il faut pour cela être résident dans une agglomération urbaine. Néanmoins, les travailleurs ruraux émigrant en zones urbaines sont ceux qui, de leur propre initiative, trouvent le plus rapidement un emploi, selon d'enquête 1976.

5.101 Les efforts requis pour améliorer le fonctionnement du marché de travail doivent être associés à des mesures plus générales permettant d'élever la productivité du travail. L'extension de l'éducation et de la formation professionnelle (y compris celle des travailleurs illettrés) est un facteur important. L'amélioration de la gestion, un accès accru à l'information technique et au crédit peuvent aussi jouer un rôle crucial pour l'artisanat. La faible productivité de l'artisanat est en effet responsable des coûts élevés de production, ce qui limite d'autant la demande pour les produits ou services de ce secteur. De façon plus générale, les possibilités d'investissement améliorant les capacités productives des groupes de population défavorisée peuvent être accrues, ainsi que l'envisage le projet actuel de développement de la petite et moyenne industrie.

5.102 Le processus de création d'emploi pourrait aussi être considérablement assoupli, en encourageant par exemple l'auto-construction assistée, la réalisation d'équipements locaux par les autorités locales (qui pourraient dès lors recruter de la main d'oeuvre sur place et non plus par l'intermédiaire d'entreprises de travaux publics de Casablanca), ou la création d'emplois temporaires à l'intérieur du secteur public ou semi-public en facilitant la procédure de recrutement d'un tel type de personnel. Finalement la politique de l'emploi devrait avoir pour objectif d'égaliser les différences de productivité très larges, car ces différences témoignent de ce qu'une partie importante du potentiel humain n'est pas pleinement utilisée au Maroc.

#### G. ENSEIGNEMENT

5.103 Lorsque le Maroc est devenu indépendant en 1956, il a hérité d'un enseignement mal adapté aux réalités de la société marocaine, et à la politique de modernisation de l'économie. Vers la fin des années soixante, la croissance de la population s'est accélérée, et il a fallu rattrapper le retard accumulé et scolariser un nombre accru d'élèves. Au cours de la dernière décennie, l'éducation nationale a fait l'objet d'un effort financier remarquable, puisqu'en 1976 le Maroc consacrait 7% du PIB à l'éducation nationale. Seuls trois pays en voie de développement affectaient à l'enseignement public un montant de dépenses supérieur en pourcentage à celui du Maroc en 1976.<sup>1/</sup>

5.104 Grâce à cet effort budgétaire considérable, le nombre d'élèves inscrits dans l'enseignement primaire a augmenté de 6% par an, celui des élèves de l'enseignement secondaire de 10% par an, et les effectifs des étudiants inscrits à l'université ont plus que triplé durant la période 1971-77. Les objectifs du Plan 1973-77 ont ainsi été dépassés. Mais l'orientation des élèves de l'enseignement secondaire vers les disciplines

---

<sup>1/</sup> Sur un total de 82 pays pour lesquels on dispose des données. Il faudrait évidemment tenir compte de l'importance diverse du rôle de l'enseignement privé suivant les pays. Au Maroc, l'enseignement privé joue un rôle très limité encore.

scientifiques et techniques n'a pas reçu l'ampleur souhaitée par le Plan. Les effectifs des écoles d'instituteurs et des centres pédagogiques ont aussi crû plus rapidement que prévu, mais il semble maintenant que les besoins en instituteurs ont été sous-estimés, et qu'il faudra augmenter davantage le nombre d'instituteurs de l'enseignement primaire. La priorité accordée à l'enseignement a permis d'améliorer très nettement le taux de scolarisation. Ce taux, calculé en divisant le nombre d'élèves par la population d'une tranche d'âge donnée, était de 47% et de 5% pour l'enseignement primaire et secondaire respectivement en 1960; en 1977 ces mêmes taux étaient de 65% et de 17%. Bien qu'ils soient encore inférieurs à ceux que l'on observe dans des pays situés à un niveau de développement comparable, ils atteignent maintenant un niveau relativement satisfaisant.

5.105 La formation professionnelle fait aussi l'objet d'un ensemble de mesures visant à mieux l'adapter aux besoins de l'économie. En 1974, l'Office de la formation professionnelle et de la promotion du travail (OFPPT) a été créé afin d'améliorer la qualification professionnelle de la main d'oeuvre de l'industrie et du commerce. Ses ressources proviennent de dotations budgétaires et du produit d'une taxe de 1% sur les salaires. La formation professionnelle est aussi assurée par différents ministères, en particulier le Ministère des affaires sociales et de l'artisanat, le Ministère de l'agriculture et de la réforme agraire, et le Ministère de la santé publique. La création en 1977 d'un Ministère de l'éducation nationale et de la formation des cadres et d'une Commission permanente de la formation professionnelle devrait permettre de coordonner l'ensemble des programmes de formation, précédemment gérés de façon isolée par les différents ministères. On ne saurait trop insister sur la nécessité d'améliorer l'information statistique actuellement existante et de répertorier les besoins en personnel qualifié à partir d'enquêtes auprès des industriels.

#### Les objectifs du Gouvernement

5.106 Les objectifs ambitieux du Plan 1973-77 ont été en général dépassés par les réalisations. Dans une large mesure, le Plan 1978-80 reprend les objectifs à long terme du plan précédent. Ces objectifs sont notamment de:

- (1) Généraliser l'enseignement primaire à l'ensemble de la population en âge d'être scolarisé d'ici 1995;
- (2) Elargir l'accès au premier cycle de l'enseignement secondaire afin d'assurer un minimum de huit années de formation générale (quatre années d'enseignement primaire et quatre années d'enseignement secondaire), cet enseignement devant être complété soit par un cycle secondaire terminal de quatre années également soit par différentes formations professionnelles;

- (3) Marocaniser le corps professoral. La marocanisation du personnel enseignant a été achevée en 1979 dans l'enseignement primaire; celle du premier cycle de l'enseignement secondaire est prévue pour 1980, et la marocanisation complète de l'enseignement secondaire devrait être réalisée d'ici dix ans;
- (4) Accorder une plus grande importance à l'enseignement des disciplines scientifiques et techniques;
- (5) Réaliser d'ici 1980 la formation professionnelle de près de 63.000 agents, soit le double de l'effectif formé au cours du Plan 1973-77.

#### Coût de l'enseignement

5.107 Au cours des années 1973-77, les effectifs des élèves de l'éducation nationale ont augmenté d'environ 8% par an. Il n'est dès lors guère surprenant de constater que le pourcentage du PIB consacré à l'enseignement et à la formation professionnelle est passé de 4,3% en 1972 à 7% en 1976. Ainsi qu'on l'a déjà mentionné précédemment, le Maroc est un des pays en voie de développement qui affecte à l'éducation le montant de dépenses le plus élevé en pourcentage du PIB. Il ne paraît donc pas souhaitable que l'effort relatif consenti en faveur de l'enseignement soit porté à un niveau supérieur au cours des prochaines années<sup>1/</sup>.

5.108 La répartition des dépenses du Ministère de l'éducation nationale et de la formation des cadres selon les divers niveaux d'enseignement ne révèle pas de disproportion flagrante. L'enseignement primaire reçoit environ 39% des dépenses de fonctionnement, l'enseignement secondaire 48% et l'enseignement supérieur 13%. Ces pourcentages sont comparables à ceux que l'on observe dans d'autres pays. Il est cependant à craindre que la poursuite simultanée de l'augmentation des effectifs de l'enseignement supérieur universitaire et de l'extension du rôle de la formation professionnelle ne représente un coût financier trop important. Dans le cas où l'éducation nationale continuerait à faire l'objet d'un effort prioritaire, les dépenses publiques (de fonctionnement et d'investissement) représenteraient entre 7% et 8% du PIB en 1990 selon que le taux de croissance de l'économie serait de 6% ou de 5% respectivement. Cette projection ne tient pas compte cependant de la nécessité d'augmenter les dépenses de la formation professionnelle. Etant donné les coûts élevés que représente la formation professionnelle d'un stagiaire, il faudrait envisager une augmentation de la participation financière des intéressés aux coûts de formation plutôt qu'une limitation des activités de formation.

---

<sup>1/</sup> Au cas où un surplus de recettes fiscales serait disponible, il serait préférable d'augmenter la part des dépenses consacrées à d'autres secteurs tels que la santé publique, par exemple, plutôt que d'augmenter celle déjà considérable de l'éducation nationale.

5.109 La réduction des coûts unitaires de scolarisation constitue aussi un domaine d'action prioritaire. L'objectif ici ne doit être pas tant de limiter les dépenses que d'améliorer l'efficacité de l'éducation nationale, en réduisant le taux de redoublants. Près de 31% en effet des élèves du cycle primaire redoublent, et seulement 33% réussissent l'examen d'entrée de l'enseignement secondaire. Ces taux sont nettement inférieurs à ceux que l'on observe dans d'autres pays en voie de développement. En Tunisie, par exemple, 81% des élèves de l'enseignement primaire finissent le cycle primaire. Il est certain qu'en ce domaine, les taux élevés de redoublement contribuent à augmenter le coût de scolarisation d'un élève. La transformation des programmes d'enseignement, l'arabisation des cours, l'amélioration des manuels scolaires et de la formation des enseignants devraient permettre de réduire les taux d'échec ou de redoublement, mais l'impact de ces réformes ne peut être que progressif de sorte qu'à court terme la limitation des dépenses apparaît difficile.

#### Problèmes de l'enseignement et de la formation professionnelle

5.110 Les objectifs du Gouvernement sont dans l'ensemble bien conçus, et correspondent aux besoins à long terme de l'économie. Leur réalisation ne manquera pas cependant de susciter certains problèmes dont le Gouvernement marocain est fort conscient. En dépit de l'important effort entrepris depuis 1960, la scolarisation des enfants reste encore extrêmement inégale selon les provinces et selon les régions. En 1971, 66,4% de la population âgée de 7 à 13 ans en milieu urbain, et seulement 17,6% en milieu rural était inscrite dans une école moderne<sup>1/</sup>. Le pourcentage d'alphabètes variait lui aussi de façon similaire, et reflétait ces différences. Seulement 20,7% de la population âgée de 10 à 14 ans savait lire et écrire en milieu rural, alors qu'en milieu urbain ce même pourcentage atteignait 73,6% en 1971. Il semble donc que l'objectif de généralisation de l'enseignement primaire d'ici 1995 est réalisable en milieu urbain, mais qu'en milieu rural il demandera un effort considérable.

5.111 Bien que le Plan 1973-77 ait prévu la création d'un Bureau national de l'alphabétisation des adultes, celui-ci n'a toujours pas été constitué. Cette lacune paraît regrettable, car le pourcentage d'alphabètes est très élevé. En 1976, selon l'enquête sur l'emploi urbain, 50% de la population urbaine âgée de plus de dix ans savait lire et écrire<sup>2/</sup>, mais pour l'ensemble du Maroc seulement 28% étaient alphabètes. L'absence d'un programme d'alphabétisation des adultes constitue une lacune importante, car la quasi-totalité des programmes de formation professionnelle en cours ou prévus est conçue pour des candidats disposant d'un minimum de formation scolaire, de sorte que l'ensemble de la population alphabète (les adultes et ceux exclus de l'école primaire) ne pourra en bénéficier. La seule exception en ce domaine concerne

---

<sup>1/</sup> Secrétariat d'Etat au Plan, Résultats du Recensement Général de la Population et de l'Habitat de 1971, série E, Août 1971 pp. 186-87. Ces pourcentages ne tiennent pas compte des élèves inscrits dans les écoles coraniques.

<sup>2/</sup> Secrétariat d'Etat au Plan, Enquête sur l'emploi, déjà cité.



certaines centres gérés par l'Entraide Nationale, pour lesquels aucun niveau scolaire minimum n'est requis. Dans le cas où la mise en oeuvre d'un programme d'alphabétisation serait trop coûteuse, l'extension des programmes de l'Entraide Nationale apparaît très souhaitable, car elle permettrait d'améliorer directement le revenu des couches sociales les plus défavorisées.

5.112 A l'instar de nombreux autres pays en voie de développement, l'enseignement des disciplines scientifiques et techniques n'a pas connu l'ampleur souhaitée par le Gouvernement, et requise par les besoins de l'économie. En 1977 par exemple 77% des étudiants de l'université étaient inscrits dans les facultés de lettres et de droit, et au cours de ces dernières années 61% des diplômés de l'université provenaient de ces deux facultés. Bien que le Plan 1978-80 indique que l'enseignement des disciplines scientifiques doit recevoir une ampleur nouvelle au niveau de l'enseignement secondaire et universitaire, il n'a pas été prévu de limitation du nombre d'étudiants admis dans les facultés de lettres et de droit; en 1980 ils seront 45.000. Il est à craindre que l'économie marocaine ne puisse offrir à ces étudiants un emploi correspondant à leur attente. Le chômage des jeunes diplômés déjà constaté lors de l'enquête sur la population de 1971 tendra donc à s'aggraver<sup>1/</sup>. Cette situation est d'autant plus paradoxale que le Maroc souffre d'une pénurie de main d'oeuvre qualifiée à pratiquement tous les niveaux de qualification.

5.113 L'inadaptation de l'offre à la demande de main d'oeuvre qualifiée est soulignée à maintes reprises lors du Plan 1978-80. Il ne semble pas cependant que les mesures envisagées permettront de la réduire de façon substantielle. Il a déjà été mentionné auparavant que la rentabilité économique de l'éducation est élevée au Maroc. Dans la mesure où les frais de scolarité à la charge de l'étudiant ne sont qu'une faible fraction du coût total de l'enseignement financé par l'Etat, la rentabilité d'une année supplémentaire d'éducation est évidemment nettement plus élevée du point de vue de l'individu que de celui de l'Etat. Il n'est dès lors guère surprenant de constater que les effectifs des universités depuis 1971 ont été multipliés par 3,5 alors que l'emploi salarié dans le secteur moderne de l'industrie ne croît que de 5% ou 6% par an. La poursuite de la tendance actuelle va sans doute se traduire par une augmentation de la durée du chômage pour la majorité des diplômés universitaires.

5.114 Afin d'enrayer cette tendance, il apparaît urgent soit de limiter strictement le nombre des admissions à l'université (tout particulièrement dans les disciplines littéraires), soit de mettre à la charge de l'étudiant les dépenses d'éducation encourues actuellement par l'Etat et de limiter l'octroi de bourses à ceux dont la situation financière le justifie. Etant donné que dans les prochaines années, les dépenses

---

<sup>1/</sup> Rappelons ici qu'en 1971 plus de 50% des chômeurs étaient âgés de 15 à 24 ans, ce qui indique que pour nombre d'anciens élèves de l'éducation nationale, l'interruption de la scolarité est suivie d'une assez longue période de chômage.

de fonctionnement de l'enseignement supérieur représenteront 50% des dépenses courantes de l'enseignement primaire, la réduction progressive de la gratuité de l'enseignement supérieur permettrait de réaliser l'objectif de généralisation de l'enseignement primaire plus rapidement que prévu en milieu rural, et d'améliorer ainsi l'équité du système éducatif actuel. L'importance du chômage chez les jeunes diplômés suggère aussi que les rémunérations pour ce type de personnel n'ont pas diminué suffisamment pour éliminer le fort écart séparant leurs salaires de ceux de la main-d'oeuvre non qualifiée. Etant donné que l'Etat et le secteur public sont les principaux employeurs de la main-d'oeuvre qualifiée, il est important que la structure des rémunérations de la fonction publique reflète l'évolution du marché de l'emploi.

5.115 La formation professionnelle permet d'offrir un complément de formation technique à ceux qui ne peuvent poursuivre leurs études dans le cadre de l'éducation nationale. Il est important cependant de considérer que ce système risque d'être relativement coûteux si l'orientation vers la formation professionnelle technique a lieu à un stade tardif de l'enseignement secondaire. Ce serait aussi une erreur de considérer que l'extension de la formation professionnelle dans son cadre actuel permettra d'éliminer l'inadaptation de l'offre à la demande d'emploi qualifié. La majorité des cours actuellement organisés par l'Office de la formation professionnelle et de la promotion du travail ont pour objectif de former les salariés dont l'industrie, ou le commerce peuvent avoir besoin. Bien que les besoins en personnel qualifié soient certainement importants, il importe aussi de garder à l'esprit que seulement 41% de la population active occupée était salariée en 1971. La structure actuelle de l'emploi est donc telle que la majorité de ceux qui interrompent leur scolarité ne pourront trouver un emploi en tant que salarié, et devront rechercher un emploi en tant qu'artisan dans le secteur informel, ou en tant qu'entrepreneur individuel.

5.116 Il est donc particulièrement important que le programme actuel de formation professionnelle sous le contrôle du Ministère du travail ou le Ministère des affaires sociales et de l'artisanat mette l'accent non seulement sur l'enseignement des métiers, mais aussi sur les principes généraux de gestion d'un commerce tels que la comptabilité, l'utilisation du crédit bancaire, etc... dont ont besoin les entrepreneurs individuels. A l'heure actuelle, le programme de formation des artisans ne touche que 4.000 stagiaires, et il serait souhaitable de lui donner l'ampleur que l'importance actuelle du secteur artisanal au Maroc semble justifier. En milieu rural, la formation des agriculteurs est sous la responsabilité du Ministère de l'agriculture et de la réforme agraire, et elle devrait aussi être étendue. Seulement 1.000 stagiaires sont diplômés chaque année. Finalement, en ce qui concerne la santé publique, il a déjà été mentionné que la couverture sanitaire de la population devrait être améliorée en développant l'action sanitaire préventive en milieu rural. La formation des auxiliaires de la santé devrait donc recevoir la plus grande attention.

## H. INFRASTRUCTURES<sup>1/</sup>

5.117 La fourniture de services publics tels que l'électricité, l'eau ou l'évacuation des déchets dépend de l'action gouvernementale, bien que le secteur privé joue aussi un rôle non négligeable. La croissance de la population et la nécessité d'améliorer le niveau très faible d'utilisation de ces services rendra financièrement difficile leur extension à une proportion plus large de la population. L'enlèvement des ordures, la généralisation des égouts, l'accroissement du réseau de distribution d'eau constituent pourtant des domaines d'action prioritaire, car le niveau d'utilisation de ces services détermine en partie l'état de santé de la population au même titre que l'infrastructure sanitaire. Bien que peu de renseignements détaillés soient disponibles, il semble qu'il existe une demande latente importante chez les ménages les plus pauvres qui seraient disposés à financer l'extension de services publics tels que l'enlèvement des ordures par exemple. La tarification des services publics devrait faire l'objet d'études visant à déterminer dans quelle mesure la fourniture d'un service minimum ne serait pas à envisager en contrepartie du paiement de redevances.

### L'électricité

5.118 La planification du secteur de l'énergie dépend actuellement du Ministère de l'énergie et des mines. Environ 91% de l'électricité consommée au Maroc est produite par l'Office national de l'énergie (ONE). La distribution de l'électricité en milieu urbain est assurée dans les grandes agglomérations urbaines par les régies, qui sont des entreprises publiques autonomes sous la tutelle du Ministère de l'intérieur, et dans les autres centres urbains par l'ONE, sous la tutelle administrative du Ministère de l'énergie et des mines. En milieu rural, le nombre élevé de ministères concernés par l'électrification rurale a rendu nécessaire la création d'une Commission interministérielle de l'électrification rurale, chargée d'élaborer le programme gouvernemental d'électrification rurale à long terme, dont la réalisation est confiée à l'ONE.

5.119 L'évolution de l'utilisation de l'électricité par les ménages de 1960 à 1977 est difficile à retracer. De 1960 à 1971, ainsi que l'indique la comparaison des recensements de la population de 1960 à celui de 1971, le pourcentage de ménages disposant de l'électricité a probablement légèrement diminué en milieu urbain<sup>2/</sup>, et en 1971, il

---

<sup>1/</sup> Le rôle que les collectivités locales ont ou pourraient avoir dans le cadre de la politique de décentralisation poursuivie par le Gouvernement est examiné dans le chapitre VI, section B. Voir aussi le chapitre IV, section D.

<sup>2/</sup> Le recensement de 1960 concerne les logements, celui de 1971 les ménages. Il n'est donc possible de comparer ces recensements que sur la base des logements en maçonnerie pour lesquels le nombre de ménages par logement est presque égal à l'unité. Parmi donc les ménages habitant un logement en maçonnerie, 87,1% des ménages en 1960 et 81,5% en 1971 disposaient de l'électricité en milieu urbain. Voir Secrétariat d'Etat au Plan, Recensement Général de la Population et de l'Habitat 1971, Avril 1974.

n'était que de 68,4%. Il semble que cette baisse se soit poursuivie depuis cette date. De 1971 à 1977, le nombre d'abonnés desservis par les régies<sup>1/</sup>, et l'ONE a crû de 4,5% et 5,1% respectivement, de sorte que le pourcentage de la population urbaine disposant de l'électricité ne serait plus que de 66% environ en 1977<sup>2/</sup>. Il se pourrait cependant que le nombre d'utilisateurs ait crû plus rapidement que le nombre d'abonnés (si par exemple le même compteur d'électricité était utilisé par un nombre croissant de ménages) auquel cas la légère diminution du pourcentage de ménages disposant de l'électricité, constatée lors de la période 1960-71, ne se serait pas poursuivie au cours de ces dernières années.

5.120 En milieu rural, l'utilisation de l'électricité reste très peu répandue; environ 6% seulement de la population disposerait de l'électricité. La dispersion de l'habitat et le coût élevé de distribution ont jusqu'à présent freiné l'électrification des régions rurales. Le programme d'électrification rurale récemment adopté par le Gouvernement devrait cependant augmenter d'ici 1983 d'environ 50% le nombre de personnes disposant de l'électricité en milieu rural.

5.121 La tarification actuelle de l'électricité ne semble pas avoir facilité l'augmentation du nombre des usagers à faible niveau de revenu. Dans la mesure en effet où la redevance d'électricité diminue au fur et à mesure que la consommation augmente, la consommation des usagers faibles utilisateurs d'électricité est facturée à un prix moyen relativement élevé. Peut être faudrait-il prévoir un tarif réduit pour les consommations peu importantes. La fourniture d'électricité aux grands usagers industriels était jusqu'à présent facturée à un prix inférieur au coût moyen de production de l'ONE. La réforme du système actuel de tarification est actuellement à l'étude, et ces subventions devraient être prochainement supprimées.

---

1/ Le nombre total d'abonnés desservis par les Régies de Casablanca, Rabat, Kénitra, Meknès, Fes, Marrakech, Tanger, Tetouan, Safi, El-Jadida est passé de 484.500 à 604.200 de 1971 à 1977.

2/ Selon le recensement de la population de 1971, sur 1.113.686 ménages urbains, 761.400 disposaient de l'électricité. En supposant que le nombre de ménages ait augmenté au même taux que la population urbaine, on peut estimer que 1.475.073 ménages résidaient en zone urbaine en 1977. Par différence, on sait que les abonnés de l'ONE étaient de 276.900 en 1971, et à partir du taux de croissance de 5,1%, on peut estimer leur nombre à 373.198 en 1977. Le nombre total d'abonnés est ainsi passé de 761.400 à 977.398 de 1971 à 1977, et en pourcentage des ménages en zone urbaine de 68,4% à 66,2%.

5.122 Au cours des prochaines années, l'accélération du taux de croissance de la population urbaine mettra à rude épreuve la capacité des régies de financer l'extension des réseaux de distribution. Il est à craindre que les sources de financement telles que le Fonds d'équipement communal<sup>1/</sup> et les charges de raccordement, ne puissent suffire aux besoins, ce qui rend d'autant plus nécessaire une révision substantielle des tarifs afin d'augmenter la capacité d'autofinancement des régies. Dans le cas où cette révision n'interviendrait pas, le pourcentage de la population disposant de l'électricité continuerait de diminuer.

#### L'eau potable

5.123 La planification des ressources en eau dépend du Ministère de l'équipement. L'Office national de l'eau potable (ONEP) est chargé de la production et de la transmission de l'eau jusqu'aux centres urbains. Pour les principales agglomérations urbaines (soit 22 actuellement), la distribution de l'eau est assurée par dix régies. Dans les autres centres urbains, l'eau est distribuée soit par l'ONEP, soit par les services municipaux. En milieu rural, la distribution de l'eau est assurée par l'ONEP, qui est sous la tutelle du Ministère de l'équipement, ainsi que par le Ministère de l'agriculture.

5.124 A la différence de l'électricité, le pourcentage de ménages disposant de l'eau courante a augmenté durant la période 1960-71<sup>2/</sup>. En 1971, selon le recensement de la population, 64% des ménages en milieu urbain disposaient d'une source d'eau dans leur logement, soit par l'intermédiaire de canalisations (52%), soit par le moyen d'un puits ou d'une source (11%). A l'heure actuelle, grâce au système des bornes-fontaines, l'ensemble de la population urbaine dispose d'une source d'eau potable. Dans les bidonvilles cependant, le nombre de fontaines reste très faible puisque souvent on compte plus de 2.000 usagers par fontaine. En milieu rural, 5% de la population rurale dispose d'eau courante par l'intermédiaire de canalisations et 10% par l'intermédiaire des fontaines; 10% utilisent les puits publics. Le reste, soit 75% de la population rurale, doit recourir à des moyens traditionnels, qui sont souvent responsables de la propagation de maladies.

5.125 Les sources d'eau potable sont loin des grandes agglomérations urbaines ce qui rend nécessaire la création de systèmes coûteux de conduites d'eau et de réservoirs. Aussi le Gouvernement a-t-il décidé d'assurer tout d'abord les besoins en eau potable des centres urbains, où la concentration de la population permet de réduire le coût moyen de distribution de l'eau par usager. Cet objectif doit cependant prendre

---

<sup>1/</sup> La principale source d'emprunt des régies.

<sup>2/</sup> En ce qui concerne les ménages habitant des logements en maçonnerie en milieu urbain, 58,7% en 1960 et 64,8% en 1971 disposaient de l'eau courante. (Par eau courante, il faut entendre ici l'eau dont la consommation est payée à une régie, ou à une société). Voir Recensement de la Population..... déjà cité.

en compte les diverses contraintes institutionnelles existantes. En milieu urbain, la majorité des ménages les plus pauvres résident dans des bidonvilles, qui se sont créés de façon spontanée. Bien que la date de création de certains bidonvilles soit fort ancienne, la plupart des logements sont toujours en fait illégaux, ce qui décourage fortement l'amélioration de ces habitations. L'extension du réseau de distribution d'eau potable à ces zones ne peut donc être réalisée en raccordant chaque logement au réseau principal. Il semble par contre souhaitable d'étendre le nombre de bornes-fontaines desservant les bidonvilles afin de réduire la distance et les temps d'attente pour les usagers. Pour le reste de la population urbaine, peut-être aussi faudrait-il prévoir le paiement de diverses charges de raccordement en plusieurs mensualités afin de faciliter le financement du coût de raccordement par les ménages.

### L'assainissement

5.126 L'amélioration du système d'évacuation des déchets apparaît comme un domaine d'action prioritaire, de même que le traitement des déchets. L'enlèvement des ordures ménagères dépend des municipalités, mais bien souvent, et surtout dans les bidonvilles, les ordures ménagères ne sont que rarement évacuées. L'absence de systèmes appropriés d'enlèvement et de traitement des ordures ménagères est un des principaux facteurs à la base du taux élevé de maladies infectieuses et parasitaires. A ce titre, il semble qu'un effort particulier devrait être effectué dans ce domaine.

## I. FISCALITE ET DEPENSES DE L'ETAT

5.127 Au cours des sections précédentes, la contribution qu'un renforcement des orientations sociales apporterait à l'amélioration du bien-être de la population marocaine a été analysée. Dans un tel contexte, la politique de l'emploi et de l'éducation doit jouer un rôle essentiel en permettant à chaque individu de tirer pleinement parti de ses capacités productives. Une telle stratégie reste cependant incomplète, si la politique fiscale de l'Etat ne favorise pas la réalisation des objectifs généraux du développement social. La structure des recettes fiscales, ainsi que celle des dépenses de l'Etat, peuvent en effet contribuer à l'équité sociale, et permettre la satisfaction de certains besoins vitaux qui ne peut être assurée que par l'intermédiaire des services publics. Concernant la fiscalité, cette section se place strictement du point de vue de l'équité; et c'est dans cet esprit qu'il faut comprendre ces observations.

### Equité sociale et fiscalité

5.128 Un des objectifs primordiaux de toute recette fiscale est l'amélioration du rendement de la fiscalité. Il est important cependant de ne pas négliger la redistribution des revenus qui est une dimension essentielle de toute fiscalité, bien qu'il soit dangereux d'être trop optimiste, sur les possibilités de la fiscalité à cet égard. En effet, tout système d'imposition directe ou indirecte ne peut accroître le revenu des catégories les plus défavorisées; tout au

plus peut-il ne pas aggraver leur situation en ne leur faisant pas supporter une charge fiscale trop forte. Un système fiscal, conçu en vue d'améliorer la distribution des revenus, exonérerait ainsi de toute taxe ou impôt les ménages pauvres, et frapperait les catégories aisées d'une charge fiscale dont le montant s'accroîtrait de façon progressive selon le revenu. Bien qu'un tel système représente un idéal, dont fort peu de pays se rapprochent, il offre cependant une base de comparaison, à partir de laquelle le système fiscal marocain peut être évalué. Pour cela, il est utile de rappeler tout d'abord les grandes lignes du système actuel d'imposition de la consommation et des revenus.

5.129 De même que dans de nombreux pays en voie de développement, les impôts indirects et en particulier, les impôts sur le commerce extérieur, occupent une place prépondérante dans le système fiscal marocain. En 1977, près de 41% en effet des recettes fiscales provenaient de l'imposition des importations et des exportations. Bien que le produit des taxes intérieures de consommation et des taxes sur les produits et sur les services ait subi une baisse considérable au cours de ces dernières années, ces taxes assuraient encore 27% environ des recettes en 1977.<sup>1/</sup> De façon globale, l'imposition de la consommation procurait ainsi près de 68% des recettes budgétaires, mais ce n'est finalement que pour une faible proportion de ces taxes qu'il est possible et souhaitable de modular l'imposition fiscale en fonction d'objectifs sociaux.

5.130 La protection de l'industrie locale est assurée en effet par les tarifs douaniers, dont les niveaux sont déterminés de façon à procurer le degré requis de protection. Quant aux taxes sur le chiffre d'affaires, frappant à la fois la production de biens et la prestation de services, elles ont un rôle essentiellement budgétaire, c'est-à-dire assurer un montant régulier de recettes. Ce n'est finalement que par l'intermédiaire des taxes intérieures de consommation, représentant 14% des recettes totales en 1977, que l'équité pourrait être améliorée. L'objectif de protection de l'industrie locale, ainsi que la nécessité de disposer de recettes fiscales, limitent très fortement la marge de manoeuvre dont dispose le Gouvernement en vue d'améliorer l'équité de la fiscalité.

5.131 L'incidence globale des taxes frappant le revenu dépend non seulement de la part du revenu qui est consommée, mais aussi de la structure de la consommation. Etant donné que les catégories sociales les plus pauvres consomment proportionnellement moins de biens importés que les catégories aisées, l'imposition d'une taxation plus lourde sur les biens importés que sur les biens produits localement confère au système d'imposition indirecte au Maroc un caractère progressif, qui pourrait cependant être accru si les quotas actuels à l'importation étaient remplacés par des tarifs douaniers équivalents. Les quotas ont en effet pour conséquence d'opérer un transfert de pouvoir d'achat des

---

<sup>1/</sup> Cette baisse est due à ce que les taxes intérieures de consommation sont des taxes spécifiques et non pas ad valorem, et qu'elles ne suivent pas la hausse des prix.

consommateurs au profit des importateurs, alors que l'imposition de taxes à l'importation effectue ce transfert au profit de l'Etat, qui à son tour peut en utiliser le produit à des fins sociales.

5.132 La progressivité du système d'imposition indirecte au Maroc est atténuée par la structure des taux frappant la vente de biens et la prestation de services. A l'heure actuelle en effet, les prestations de services sont imposées en général à un taux de 7,5% qui est très inférieur au taux moyen de 15% frappant la production de biens. Certains services, tels que les transports, l'hôtellerie, la restauration, ou ceux fournis par de petites entreprises, sont imposés à des taux encore plus faibles de 4,17% et de 4,0% respectivement, alors que la vente de produits alimentaires tels que le riz, le beurre et le café, est frappée d'un taux de 12%. Ainsi que l'indique l'enquête de consommation de 1970-71, les services représentent une part des dépenses des ménages plus élevée pour les catégories sociales aisées que pour les ménages défavorisés. Le système actuel, caractérisé par l'imposition de taxes sur les services à un taux inférieur à celui frappant la vente de biens, se traduit donc par l'imposition d'une charge fiscale relativement plus lourde pour les ménages défavorisés que pour les ménages aisés.

5.133 Il est cependant important de noter que la consommation des ménages les plus pauvres est largement exonérée de la taxe sur les ventes ou sur les produits. C'est ainsi qu'en milieu rural, non seulement l'autoconsommation des produits alimentaires (surtout importante pour les ménages les plus pauvres) échappe à toute imposition, mais encore que la plupart des biens et services produits par le secteur agricole sont exonérés des taxes sur les ventes. En milieu urbain, l'imposition de taxes sur les ventes de produits alimentaires a largement été compensée par le versement de subventions en ce qui concerne les principales denrées entrant dans la composition de la ration alimentaire des ménages les plus pauvres. Cet ensemble de mesures a donc certainement permis d'atténuer, et peut-être même d'éliminer le caractère régressif de la taxe sur les ventes pour les ménages les plus pauvres.

5.134 Bien qu'il ne soit pas possible ici de présenter une estimation détaillée de l'incidence globale du système d'imposition indirecte, il est probable que la charge fiscale imposée au Maroc sur les dépenses des ménages les plus pauvres est très faible. En général, on constate que dans la plupart des pays en voie de développement, l'imposition fiscale de la consommation des ménages a un caractère progressif pour les catégories sociales les plus défavorisées, mais qu'ensuite la charge fiscale devient proportionnelle pour les ménages à niveau de revenu moyen, et régressive pour les ménages les plus riches. En particulier, la charge fiscale imposée sur les ménages urbains est toujours plus élevée que pour les ménages ruraux. En ce qui concerne le Maroc, il se pourrait que l'effet général de la fiscalité indirecte soit similaire.

5.135 Le système d'imposition des revenus au Maroc est caractérisé



par l'extrême diversité des régimes <sup>1/</sup>. Non seulement en effet, le calcul de la base imposable, mais aussi les taux applicables sont différents selon la source des revenus. Dans le cas de la taxe urbaine par exemple, les loyers réels ou imputés (dans le cas d'un logement habité par son propriétaire) sont imposés à des taux allant de 10 à 30%. Les revenus des agriculteurs sont par contre assujettis à l'impôt agricole, dont le taux varie de 3 à 20%, mais car rapport au revenu fiscal souvent loin de la réalité. En ce qui concerne les entrepreneurs individuels, ils ne relèvent pas de l'impôt sur les traitements et salaires; leurs revenus sont placés sous le régime du forfait (calculé en général à partir du chiffre d'affaires), et ce n'est seulement que pour un très petit nombre d'entreprises que la base imposable est le bénéfice réel. Seul le groupe des salariés est imposé sur la base des salaires effectivement perçus qui est probablement très voisine de leurs revenus réels totaux pour la plupart d'entre eux. Il est clair qu'une amélioration notable d'un tel système consisterait à globaliser le revenu des personnes physiques et à imposer le même niveau de revenu global au même taux, quelle que soit sa source, ce qui permettrait d'améliorer la contribution que l'imposition de taxes progressives sur le revenu peut apporter en ce qui concerne la redistribution des revenus.

5.136 A l'heure actuelle, l'impôt sur les bénéficiaires professionnels est le principal impôt direct. En 1977, il représentait 16% des recettes totales. L'incidence de cet impôt est difficile à établir, car elle dépend d'un ensemble de paramètres qu'il est difficile d'estimer pour le Maroc. Dans la mesure en effet où cet impôt est répercuté sur les prix de vente, il a un caractère nettement régressif. Mais il se peut aussi que cet impôt soit répercuté entièrement ou en partie sur le revenu des investisseurs, et dans ce cas, il serait progressif (pourvu évidemment que ces ménages disposent d'un niveau de revenu élevé).

5.137 En ce qui concerne l'agriculture, la structure de l'imposition des revenus agricoles devrait être révisée afin d'augmenter l'effort fiscal actuellement demandé à ce secteur. Alors que l'agriculture a fourni 16% du PIB en 1977, le produit de l'impôt sur les revenus agricoles n'a représenté que 0,5% des recettes fiscales totales. Comme les produits agricoles exportés ou commercialisés à l'intérieur du pays sont exonérés de la taxe sur les produits, et qu'il n'y a pas d'impôt foncier sur les terres agricoles, il semble que la pression fiscale imposée sur le revenu des ménages ruraux pourrait être accrue.

5.138 L'imposition de la propriété foncière, tout particulièrement en milieu urbain, pourrait aussi contribuer à améliorer la répartition du revenu et de la richesse. Au Maroc, de telles taxes ne jouent qu'un rôle mineur, puisqu'elles ne concernent que l'héritage (taux faible), la possession de véhicules à moteur et les droits de mutation. La taxe urbaine est perçue sur la valeur locative réelle ou estimée des immeubles à l'intérieur des agglomérations urbaines. Du point de vue de l'équité, il serait souhaitable de soumettre les revenus locatifs réels au système

---

<sup>1/</sup> Actuellement, les impôts directs comprennent la taxe urbaine, l'impôt agricole, le prélèvement sur les traitements et salaires, la taxe sur le produit des actions, l'impôt sur les bénéficiaires professionnels, la taxe sur les profits immobiliers, et la contribution complémentaire sur le revenu des personnes physiques.

de l'impôt général sur le revenu et de remplacer la taxe urbaine par un impôt général sur la propriété foncière en milieu urbain, ce qui résoudrait le problème délicat de déterminer les loyers fictifs dans le cas des logements habités par leur propriétaires.

5.139 En conclusion, on sait encore peu de choses sur l'équité de la fiscalité au Maroc et une étude empirique de cette question paraît indispensable. Sous cette importante réserve, il apparaît que l'imposition directe des revenus n'a pas joué un rôle important jusqu'à présent en ce qui concerne la distribution des revenus. Seule l'imposition des traitements et des salaires a conféré à l'impôt direct un caractère progressif. Sa contribution a cependant été limitée parce que cet impôt ne frappe que les catégories sociales les plus riches, et parce que le système actuel d'impôts cédulaires n'a pas encore été remplacé par un système d'imposition du revenu global. Les taxes indirectes sont peut-être légèrement progressives en ce qui concerne les catégories sociales les plus pauvres si l'on tient compte en particulier des subventions à la consommation. Dans l'ensemble cependant, l'incidence des taxes intérieures de consommation devrait être révisée afin d'accroître leur caractère progressif tout en harmonisant simultanément la structure des taux frappant les produits et les services. Finalement, il ne semble pas que la taxe urbaine ait rempli son rôle; son remplacement par une taxe sur la propriété foncière serait à envisager du point de vue de l'équité.

5.140 Peu d'études existent qui permettent d'estimer l'incidence des taxes et impôts sur le revenu des ménages pauvres, définis ici comme les ménages les 40% les plus pauvres. Il semble que le revenu (ou la consommation) de ces ménages est imposé à des taux variant de 7,5% à 11,5% en milieu urbain, et de 4 à 8% en milieu rural selon les pays <sup>1/</sup>. Ces résultats suggèrent que la réduction de la fiscalité ne peut contribuer fortement à améliorer le niveau de vie des catégories sociales les plus défavorisées. Bien que l'on ne dispose pas d'études comparables pour le Maroc, il est probable qu'il en est de même pour ce pays. C'est dire que l'amélioration du revenu des ménages pauvres dépend beaucoup plus des dépenses de l'Etat que de la fiscalité.

#### Dépenses de l'Etat et distribution des revenus

5.141 L'importance des dépenses de l'Etat en ce qui concerne le niveau de vie des ménages les plus pauvres est certainement notable, mais encore faut-il noter qu'une partie importante des dépenses est affectée à la production de biens collectifs, dont bénéficient l'ensemble de la collectivité. Pour ces biens, la répartition de leur consommation entre les différentes catégories sociales dépend de facteurs sur lesquels l'Etat ne peut exercer qu'une faible influence. En ce qui concerne les dépenses générales au titre de la justice, de la sécurité intérieure ou extérieure, etc.. il n'est guère possible d'évaluer avec précision la répartition de leur consommation selon le niveau de revenu des ménages; tout au plus peut-on avancer l'hypothèse que les différents agents

---

<sup>1/</sup> Voir World Bank Staff Working Paper No.222, Taxation and the Urban poor in Developing countries, Dec. 1975. Ces données se rapportent aux années 1960-70, et concernent la Colombie, le Pakistan, l'Inde, le Brésil et le Liban.

économiques retirent de ces dépenses un bénéfice proportionnel à leur niveau de revenu. Il en est de même aussi probablement des dépenses de travaux publics, telles que la construction de routes par exemple, dans la mesure où leurs coûts ne sont pas couverts par des redevances. Ce n'est finalement que pour une catégorie relativement limitée d'activités de l'Etat qu'il est possible d'influencer la consommation d'un groupe social déterminé en augmentant sa part dans les dépenses gouvernementales. Parmi ces secteurs, on peut citer: (1) l'agriculture; (2) l'enseignement et la formation professionnelle; (3) la santé; (4) la fourniture de certains services publics tels que l'eau, l'électricité, l'évacuation des déchets, les transports; et (5) le logement. Cette liste n'est pas exhaustive, mais il est probable que les dépenses consacrées à ces secteurs ne dépassent pas 40% du budget de l'Etat<sup>1/</sup>. Précédemment, il a été mentionné à plusieurs reprises que l'utilisation actuelle des services fournis par l'Etat est extrêmement inégale. Les variations très substantielles de salaires d'un secteur à l'autre avaient déjà révélé que les conditions d'accès au savoir faire industriel, au crédit bancaire, ou à la formation professionnelle devaient aussi être réparties de façon extrêmement inégale. L'extension des services publics et leur renforcement dans les régions rurales devrait permettre de faciliter leur utilisation par les couches sociales les plus défavorisées.

## J. CONCLUSIONS

### Amélioration du niveau de vie

5.142 Le succès de toute politique sociale repose sur l'expansion des activités fortement créatrices d'emploi afin d'accroître le revenu des ménages les plus pauvres. L'effort déjà entrepris en ce qui concerne l'agriculture en sec, la petite et moyenne industrie devrait être complété par un ensemble de mesures favorisant le fonctionnement du marché de l'emploi. Les subventions des taux d'intérêt, et le Code des investissements ont jusqu'à présent eu pour effet de réduire le coût du capital par rapport au prix de la main d'oeuvre, incitant ainsi les grandes entreprises à utiliser des technologies fortement utilisatrices de capital. L'impact qu'une politique de promotion des exportations pourrait avoir sur l'emploi ne doit pas aussi être négligé, car bien souvent ces activités utilisent davantage de main d'oeuvre que les industries substitutrices d'importation. Dans une large mesure, l'expansion du secteur industriel dépendra du succès des efforts actuellement en cours visant à favoriser la croissance de la petite industrie.

5.143 Parallèlement à ces efforts visant à favoriser une utilisation accrue de main-d'oeuvre en milieu urbain, une attention particulière doit être accordée aux zones rurales car c'est là que la faiblesse des revenus constitue un problème sérieux. Certains éléments d'information laissent penser que le revenu agricole a augmenté dans les périmètres d'irrigation, les zones à forte pluviosité et pour les ménages ayant accès au crédit agricole. Certaines régions, par contre, ont été moins touchées que les autres par les investissements publics et le crédit agricole, et les conditions de vie s'y détériorent. La population de ces zones, qui se trouvent généralement dans les régions montagneuses, forestières ou arides, vit de l'élevage et d'une agriculture restée

<sup>1/</sup> Voir les lois de finance de 1973 à 1977.

primitive. Les paysans sans terres et ceux qui exploitent un fonds de moins de cinq hectares détiennent 63% du cheptel bovin et 46% des ovins. Afin d'améliorer le niveau de vie de la population rurale défavorisée, il conviendrait d'accentuer l'effort en cours visant à aménager les pâturages et à développer l'élevage, car celui-ci constitue la ressource principale des agriculteurs les plus démunis. Cet objectif pourrait être réalisé par l'intermédiaire de projets combinant des opérations de reboisement, de lutte contre l'érosion et d'amélioration des techniques agricoles dans les zones montagneuses et forestières. Finalement, il conviendrait de favoriser le développement des petites entreprises agro-industrielles et l'amélioration des infrastructures rurales (adduction d'eau, routes, santé etc...).

5.144 La coordination de l'action respective des institutions concernées par la réalisation de ces projets n'est pas sans susciter des difficultés. Les opérations que doivent effectuer les services forestiers exigent une étroite collaboration avec les services de l'élevage, de vulgarisation, de la CNCA pour l'octroi de crédits, du Ministère des travaux publics (construction de routes), et les fournisseurs des facteurs de production. Le Gouvernement pourrait envisager la mise en place de structures qui seraient chargées de préparer des projets de développement intégrés axés sur la lutte contre la pauvreté. Les responsables de l'exécution de ces projets devraient être capables de gérer des opérations de développement intéressant de nombreux secteurs (agriculture, logement, routes, adduction d'eau, etc.). Il serait, en outre, nécessaire d'élaborer une méthodologie et une législation du développement spécifiques aux régions les plus défavorisées. Dans ces régions, les dispositions du Code des investissements agricoles prévoyant la contribution financière des agriculteurs aux investissements sont difficilement applicables en bour car le revenu des bénéficiaires reste très faible, dans bien des cas, même après la réalisation de ces investissements. Les actions de démonstration entreprises par l'Etat à titre gratuit n'ont, en outre, pas toujours eu l'effet d'entraînement escompté et se sont souvent heurtées à l'indifférence des populations concernées. Il semble, par contre, qu'une méthodologie s'appuyant sur la participation en travail des intéressés aux investissements les concernant, plutôt que sur un remboursement en argent tel que prévu par le Code des investissements, serait bien acceptée par la population et devrait assurer le succès des projets en bour.

5.145 La seconde composante essentielle de la politique sociale est l'accroissement des investissements qui améliorent de façon directe la capacité productive et les conditions de vie des groupes sociaux défavorisés. En dépit de l'importance du programme d'investissements industriels, l'objectif devrait être d'accroître la part réservée aux secteurs prioritaires qui devraient comprendre:

- la petite et moyenne agriculture en sec où davantage de projets sont à mettre en oeuvre pour briser les obstacles à une plus grande productivité;

- le logement et les services urbains où il serait nécessaire d'améliorer les organes et les politiques de développement, et de mettre encore davantage l'accent sur l'assainissement des bidonvilles, la création d'emploi et les services sociaux s'adressant aux couches les plus pauvres;
- les services sociaux proprement dits (enseignement, santé et planification familiale) qui devraient être rendus de manière plus efficace et élargis au plus grand nombre;
- le développement régional où l'accent devrait être mis sur la préparation de projets justifiés et sur l'introduction d'un nombre accru de projets de développement intégrés d'importance locale.

#### Prise en compte des complémentarités des politiques sociales

5.146 Dans l'élaboration d'une stratégie de développement social, la prise en compte des liens reliant les différents aspects sectoriels de la politique sociale est importante, car elle met en relief la complémentarité des moyens existants, ce qui permet ainsi de réduire le montant de dépenses requis pour réaliser un objectif donné. Précédemment, nous avons mentionné que la nutrition était une des variables principales déterminant l'état de santé général de la population. L'amélioration de la nutrition est ainsi un moyen d'améliorer l'état de santé, mais cet objectif peut aussi être réalisé en développant l'action médicale préventive, ou en améliorant les conditions sanitaires.

5.147 Bien que nous ne disposions pas de données précises pour étayer ce jugement, il est fort probable que l'amélioration de l'état de santé de la population sera obtenue à un moindre coût si la complémentarité des variables telles que l'infrastructure de santé, la nutrition et les conditions sanitaires est prise en compte dans la définition d'une politique sociale. C'est ainsi par exemple qu'on constate que dans les pays où le taux de mortalité infantile est faible, le taux de reproduction est aussi plus faible, ce qui réduit d'autant le montant des dépenses à consacrer à la planification familiale.

5.148 L'analyse de l'efficacité relative des différents moyens disponibles pour réaliser un objectif donné doit aussi permettre d'effectuer certains arbitrages. La définition d'un seuil de satisfaction des besoins vitaux permet d'estimer dans quelle mesure les bénéficiaires d'un programme de dépenses gouvernementales appartiennent au groupe des ménages défavorisés, et de comparer l'efficacité sociale de divers programmes. En appliquant cette méthode au programme de subventions à la consommation de produits alimentaires, il a été trouvé que par rapport aux objectifs poursuivis l'efficacité de ce programme était très faible, puisqu'il n'atteignait pas une large partie des ménages les plus défavorisés, (en particulier les exploitants et les salariés agricoles pour

lesquels l'autoconsommation alimentaire est importante), car 72% des subventions étaient reçues par des ménages dont les dépenses dépassaient 2.400 dirhams aux prix de 1970-71 (soit 64% de tous les ménages en 1970-71). Ces chiffres sont à rapprocher de l'efficacité des investissements dans les régions bour. En ce qui concerne le projet de développement agricole intégré dans la région de Fès-Karia-Tissa, le coût total (environ 700 millions de DH) était nettement inférieur au montant des subventions versées à la consommation<sup>1/</sup>, et 92% environ des ménages affectés par ce projet disposaient de revenus très faibles (inférieur à 2400 dirhams par an aux prix de 1970-71). Tout aussi important est le fait que le versement de subventions à la consommation n'a permis d'augmenter le revenu des ménages les plus défavorisés que de 4% au maximum, alors que le projet d'investissement de Fès-Karia-Tissa permettra d'accroître leur revenu entre 33 et 160%.

5.149 Dans d'autres cas, l'interdépendance entre les différents aspects de la politique sociale a pour effet non pas tant de permettre une réduction des coûts que d'accroître l'efficacité des programmes. Précédemment, nous avons mentionné que les effectifs de l'enseignement supérieur augmentaient de façon relativement indépendante, sans commune mesure avec les besoins de l'économie. Une meilleure prévision des besoins, reposant sur des enquêtes auprès des entreprises, devrait permettre d'améliorer l'efficacité des dépenses consacrées à l'enseignement. L'augmentation du niveau d'éducation et de la formation professionnelle est certainement un des principaux moyens dont dispose l'Etat pour accroître la capacité productive des agents économiques. Cette action risque cependant d'être sans grands effets, si elle n'est complétée par différentes mesures visant à améliorer le fonctionnement du marché de l'emploi, et permettant aux différents agents économiques de tirer parti de leur potentiel d'accroissement de productivité.

#### Abaissement du coût des services publics

5.150 L'augmentation du pouvoir d'achat des catégories sociales les plus défavorisées, et l'accroissement des services publics dans le domaine de la santé, l'enseignement, les infrastructures ou l'habitat resteront cependant sans grand effet sans une révision visant à mettre l'accent sur la production à bon marché de services répondant aux besoins de la population pauvre. Bien souvent les investissements réalisés ont été extrêmement coûteux, car ils utilisaient une technologie de haute qualité certes, mais hors de portée du budget des ménages pauvres. A titre d'exemple, on peut citer le coût des systèmes conventionnels d'adduction d'eau qui est près de trois fois plus coûteux par usager que les bornes-fontaines, ou l'évacuation des déchets par l'intermédiaire des égoûts dont le coût est entre cinq et huit fois plus élevé que l'installation de latrines ou de fosses septiques simplifiées.

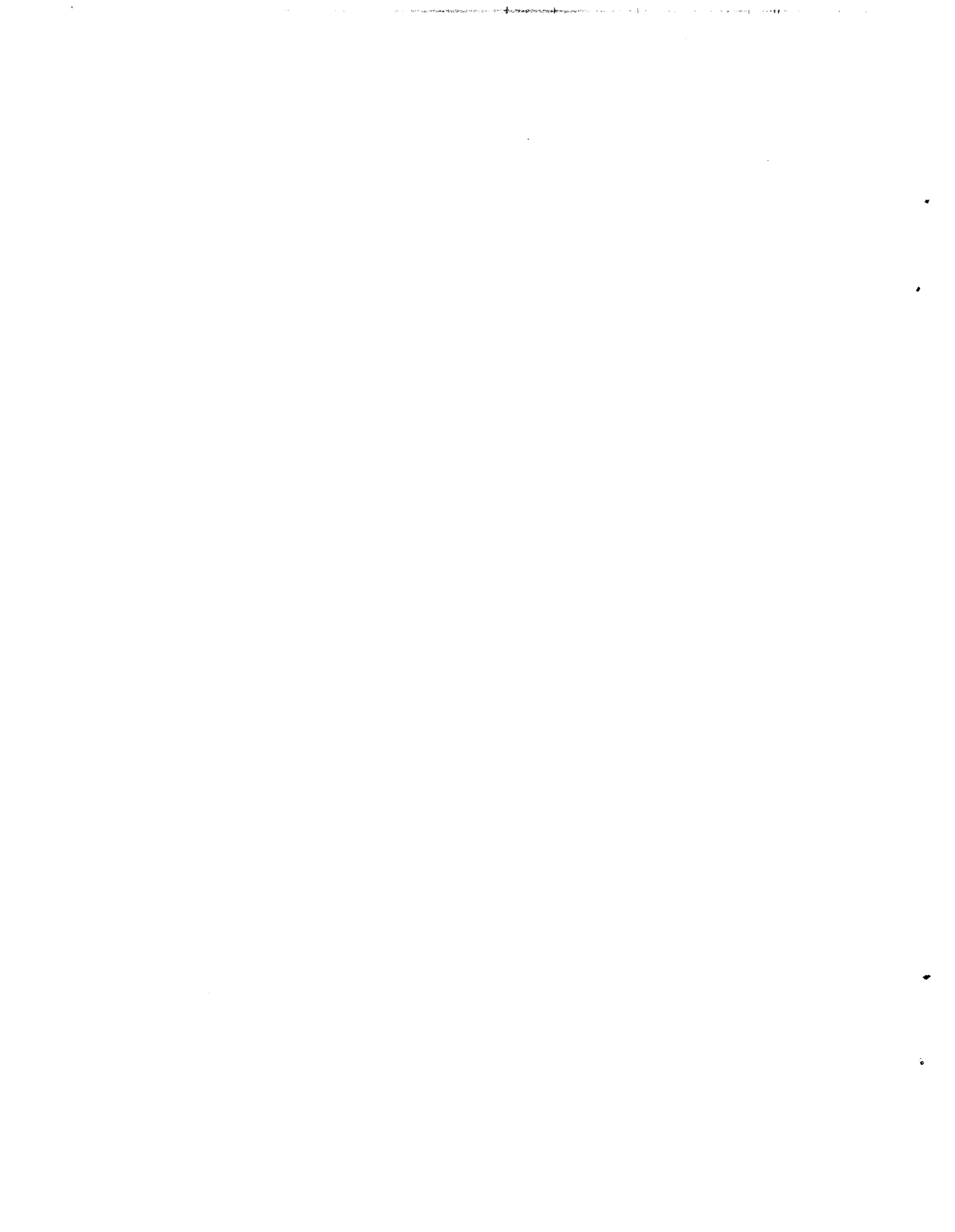
---

<sup>1/</sup> Les dépenses de la Caisse de compensation ont dépassé 1,1 million de DH de 1974 à 1977.

5.151 Jusqu'à présent, la politique de l'habitat a trop souvent été limitée à la construction de logements coûteux en nombre insuffisant pour satisfaire les besoins. Une stratégie plus appropriée consisterait à éliminer les obstacles qui limitent actuellement l'expansion de l'offre de terrains et de logements de la part du secteur privé, et à procurer les services que le secteur privé ne peut assurer, tels que l'eau ou l'équipement sanitaire par exemple. Simultanément, l'assainissement des bidonvilles plutôt que leur démolition devrait être poursuivi. L'exemple d'autres pays indique que les ménages pauvres des bidonvilles sont disposés à améliorer leur logement par leurs propres efforts, si leur titre de propriété est reconnu.

5.152 La réorientation de l'infrastructure de santé vers le développement des soins de santé de base est aussi nécessaire. La formation élémentaire d'un personnel para-médical, en utilisant éventuellement le système existant de la médecine traditionnelle, et le recours accru aux auxiliaires itinérants de santé, permettraient d'assurer un niveau minimum de services de santé en milieu rural. La planification familiale et l'extension de l'éducation nutritionnelle sont aussi des domaines d'action prioritaires.

5.153 Une partie de l'extension requise des services publics pourra être financée grâce à la réduction des dépenses dans certains domaines. Dans l'ensemble cependant, la réalisation de ces programmes demandera un effort financier accru, aussi faudra-t-il accorder une attention accrue à la structure de la fiscalité directe et indirecte afin d'éviter que l'accroissement de la pression fiscale ne pèse de façon disproportionnée sur certains groupes. D'une façon générale, la tarification des services publics devra autant que possible viser à accroître la contribution des ménages les plus aisés aux coûts d'équipement et de fonctionnement.





## CHAPITRE VI: DEVELOPPEMENT REGIONAL ET URBAIN

### A. INTRODUCTION

6.01 Le chapitre introductif a fait ressortir brièvement l'influence profonde que la diversité des conditions naturelles a exercé sur l'implantation des hommes et de leurs activités économiques à travers le territoire marocain. Les différences de développement marquées qui ont séparé les diverses régions du pays se traduisent encore aujourd'hui par des disparités régionales importantes de revenu (et d'organisation sociale), en dépit de la politique d'équilibre régional poursuivie par le Gouvernement. Les régions les plus défavorisées du Maroc se distinguent par le faible développement des formes modernes de production dans tous les secteurs économiques, et par la prédominance, en corollaire, de niveaux de vie très bas parce qu'ils sont fondés sur des activités traditionnelles peu productives. A leur niveau technologique rudimentaire, ces zones subissent l'impact de la poussée démographique qui fait sans cesse pression sur leurs maigres ressources. Les migrations humaines vers les zones favorables ont servi d'exutoire aux régions pauvres. Mais la création d'emploi moderne productif étant restée insuffisante globalement, de nombreux migrants sont venus simplement gonfler les poches de pauvreté que l'on trouve aux limites des villes et des zones agricoles riches, et où ils se livrent à des activités épisodiques peu rémunératrices, dans l'attente d'emplois modernes permanents. Les problèmes de disparité de revenu et d'accès aux services modernes publics et privés, qui ont été examinés au Chapitre V, ont ainsi une dimension régionale et une dimension urbaine, qui sont analysées dans les sections C et D de ce chapitre. Faute de données statistiques suffisantes pour effectuer une analyse chiffrée des disparités observées et des facteurs qui les soutiennent, l'approche retenue est principalement institutionnelle. Auparavant, toutefois, il convient d'examiner l'administration territoriale marocaine car elle est l'instrument privilégié, et le cadre obligatoire, de la politique de redressement des disparités de développement aux niveaux régional et urbain.

### B. ADMINISTRATION TERRITORIALE ET DEVELOPPEMENT

6.02 Centralisation et défense des autonomies locales ont toutes deux d'anciennes traditions dans l'histoire marocaine. Parallèlement à la création progressive d'une administration centralisée marquée par le renforcement des moyens de l'administration centrale aussi bien que de ses services extérieurs, la nécessité d'une décentralisation administrative fondée sur la notion moderne d'autonomie locale se fit progressivement sentir et conduisit à la création des communes, des provinces, des régions, puis à la promulgation d'une Charte communale en 1976. Ces institutions offrent aujourd'hui les premiers éléments d'une participation locale au développement économique et social. Mais la réussite même de celui-ci exige un net élargissement de cette participation.

6.03 Dans cette section, seront successivement examinées l'organisation actuelle de l'administration territoriale marocaine, les difficultés qu'elle rencontre et certaines suggestions en vue d'améliorer l'efficacité de sa contribution aux politiques de développement national.

#### L'organisation Territoriale de l'Administration Marocaine

6.04 L'organisation territoriale de l'administration marocaine demeure très fortement centralisée bien que d'importants éléments d'autonomie locale aient été introduits récemment au niveau communal. La décentralisation administrative <sup>1/</sup> augmente lorsque l'on passe de la région à la province et de la province à la commune.

6.05 La région: La création de sept régions en 1971 répond essentiellement à des considérations d'ordre économique <sup>2/</sup>. La région, qui regroupe plusieurs provinces, est une catégorie de la planification spatiale et de l'aménagement du territoire plutôt qu'une entité administrative décentralisée. L'organisation régionale comprend une Assemblée consultative, des Gouverneurs de province et des représentants régionaux des administrations centrales. L'Assemblée est composée des présidents des assemblées provinciales de la région, des représentants des chambres d'agriculture, d'artisanat et de commerce et d'industrie au sein de ces assemblées ainsi que de cinq membres élus par chaque assemblée en son sein. Sa principale fonction est de préparer les propositions régionales d'investissement pour le plan national. La sélection de ces propositions est faite au niveau central. La présidence de l'Assemblée est assurée, à tour de rôle, par chacun des présidents des assemblées provinciales et les réunions ont lieu au siège de l'assemblée à laquelle appartient le président en exercice. De même, la responsabilité des affaires régionales et des liaisons entre la région et les niveaux central et provincial est attribuée, à tour de rôle et pour un an, à chaque Gouverneur de province. Celui-ci est assisté en principe par un secrétariat qui, contrairement au Gouverneur, est permanent mais dont la localisation n'est pas précisée.

6.06 Certains ministères et organes centraux sont représentés au niveau de la région, y compris le Secrétariat d'Etat au plan par l'intermédiaire de ses Délégués régionaux. Le rôle des délégués de ce département comprend la participation à la préparation des propositions régionales

---

<sup>1/</sup> Dans la terminologie marocaine, héritière en cela du droit français, la décentralisation suppose l'existence d'un conseil élu doté d'une sphère de compétence propre. Au contraire, la déconcentration désigne la délégation de responsabilités, plus ou moins étendues, aux échelons inférieurs d'une organisation qui demeure dans son ensemble régie par le principe de l'autorité hiérarchique et la possibilité pour l'autorité supérieure d'évoquer à tout moment les compétences qu'elle a déléguées.

<sup>2/</sup> Ces sept régions sont les suivantes: Sud, Tensift, Centre, Nord-Ouest, Centre-Nord, Oriental, Centre-Sud. Le Dahir du 16 juin 1971 établissant les régions précise: "la région constitue un cadre d'action économique".

pour le plan ainsi que la collecte et la préparation de statistiques régionales; leurs services ne peuvent en aucune manière être considérés comme l'embryon d'une administration régionale en voie de constitution. La région est ainsi surtout un cadre territorial formel de planification et de coordination économique beaucoup plus qu'un niveau essentiel dans la nouvelle structure administrative en cours d'implantation. L'institution d'une présidence tournante et d'un exécutif également tournant en la personne du Gouverneur est caractéristique de cette situation.

6.07 La province: La création des provinces, après la disparition des autorités administratives mises en place par le Protectorat, correspondait avant tout à un souci d'encadrement administratif des populations. Cet objectif est demeuré présent dans les décisions de création de nouvelles provinces dont le nombre est passé de 18 en 1959 (16 provinces et les deux préfectures de Rabat et Casablanca dont l'organisation est identique à celle d'une province) à 36 en 1978, mais de plus en plus la création de nouvelles provinces vise à mettre en valeur des régions jusqu'ici déshéritées. Fréquemment la présence sur place d'un Gouverneur a en effet pour conséquence de drainer automatiquement des crédits vers la nouvelle province et entraîne d'autre part le renforcement des services extérieurs des ministères à l'échelon provincial. La création de provinces se traduit ainsi par le renforcement des moyens humains et matériels dont disposent les régions les plus démunies. La multiplication du nombre des provinces, si elle devenait excessive, risquerait cependant de compromettre la politique actuelle visant à étoffer les services extérieurs des ministères au niveau provincial, car elle conduirait à répartir un personnel qualifié, déjà en nombre insuffisant, parmi un nombre élevé de provinces.

6.08 Les provinces ont vu leur rôle se modifier profondément avec la création (dahir du 12 septembre 1963) d'assemblées provinciales élues et dotées de compétences propres. Les provinces sont ainsi devenues des collectivités territoriales décentralisées et elles constituent aujourd'hui l'échelon essentiel de l'administration locale marocaine. L'Assemblée provinciale est composée de deux catégories de membres: les représentants d'organisations professionnelles (un représentant pour chaque chambre de commerce et d'industrie, d'artisanat et d'agriculture de la circonscription); et, les membres élus en leur sein par les conseils communaux de la province. L'Assemblée élit son bureau chaque année et se réunit deux fois par an pour une quinzaine de jours environ. Elle constitue trois commissions pour le budget, pour les affaires économiques et le plan, et pour les affaires sociales et culturelles. Le Gouverneur, et les agents de la province et des services extérieurs de l'Etat avec son autorisation, peuvent être appelés à participer aux travaux des commissions. Les attributions de l'Assemblée sont très larges puisqu'elles s'étendent à "toutes questions d'ordre administratif ou économique". La principale de ces attributions est le vote du budget qui est préparé par le Gouverneur. Le budget est entièrement financé par les subventions du Gouvernement central. Les recettes pourraient également provenir des impôts et taxes que la province est légalement autorisée à percevoir, mais aucun texte n'a encore déterminé quels impôts peuvent être établis par les assemblées provinciales. Si l'Assemblée refuse de voter le budget, le

Ministre de l'intérieur peut établir d'office un budget couvrant toutes les dépenses essentielles (dépenses de fonctionnement et dépenses d'entretien du réseau routier et du domaine immobilier).

6.09 Le Gouverneur est le représentant de l'Etat dans la province. Nommé par le roi, il est choisi, dans la proportion des trois cinquièmes, parmi les administrateurs du Ministère de l'intérieur. Sa fonction principale est le maintien de l'ordre public. Il est également chargé d'informer l'Assemblée, de préparer ses réunions de travail et d'exécuter ses délibérations. Le rôle des Gouverneurs a été progressivement élargi pour leur conférer une autorité de contrôle, d'impulsion et de coordination de l'action des services de l'Etat implantés dans la province (le dahir du 15 février 1977 a renforcé ces pouvoirs). Le Gouverneur préside un comité technique qui se réunit au moins une fois par mois et regroupe les chefs des services extérieurs des administrations civiles de l'Etat et les directeurs d'établissements publics. Le supérieur hiérarchique du Gouverneur est le Ministre de l'intérieur qui lui délègue une partie de ses pouvoirs, notamment en matière de tutelle sur les communes de sa circonscription. Il dispose ainsi d'importants pouvoirs délégués pour l'exécution des dépenses financées par le Fonds spécial de développement régional. A la suite de la décision du Gouvernement de déconcentrer au niveau provincial une partie des crédits affectés à certains ministères pour la réalisation de projets à caractère local, le Gouverneur a été chargé de la gestion des fonds qui seraient déconcentrés au niveau provincial. Ce transfert d'ordonnancement des services centraux à la province devrait renforcer le pouvoir de coordination du Gouverneur. Le Gouverneur est assisté dans sa tâche par le Secrétaire général de la province, les services provinciaux et les divers agents d'autorité qui représentent le Ministère de l'intérieur jusqu'au niveau du quartier. Les services provinciaux ont été progressivement renforcés et, en plus des services à compétence directement politique et des services de sécurité, des divisions spécialisées dans les affaires économiques et sociales, les finances des collectivités locales, et la gestion du personnel ont été constituées sous l'autorité du Secrétaire général. Le Ministère de l'intérieur met à la disposition de la province le personnel nécessaire au fonctionnement de ces services.

6.10 L'importance du rôle du Gouverneur, l'étendue du pouvoir de tutelle, la limitation des ressources propres étaient la traduction institutionnelle du caractère très restrictif de l'autonomie provinciale. La province constitue toujours aujourd'hui une unité de déconcentration administrative plutôt qu'une véritable collectivité décentralisée, mais de nombreux éléments d'une autonomie locale plus développée existent déjà et pourraient être renforcés. Jusqu'à présent, l'orientation de l'administration provinciale a été dominée par des préoccupations de pure gestion administrative, et ce n'est que depuis peu que des services à compétence économique ont été mis en place. Dans le but d'accélérer ce mouvement, le Gouvernement envisage un projet d'extension des compétences économiques de la province avec la participation des conseils communaux et avec des ressources propres stables. Au titre du Plan triennal 1978-80, le Gouvernement a ainsi prévu de mettre à la disposition des collectivités locales une dotation de 1,1 milliard de dirhams.

6.11 La Commune: L'établissement des communes en tant qu'unités de base de l'administration territoriale fut la première grande réforme entreprise au lendemain de l'indépendance. Le scrutin uninominal, plus favorable aux représentants étroitement liés à la population locale des fractions et des douars<sup>1/</sup>, fut choisi de préférence au scrutin de liste souhaité par l'Istiqlal. Les nouvelles communes devaient-elles épouser les limites des territoires tribaux ou, au contraire, être conçues comme le cadre de nouvelles solidarités économiques et sociales et organisées autour du centre de travaux agricoles, du souk ou de l'école? Les deux types de considérations sont intervenus, mais en fait, le cadre tribal, et ses subdivisions, ont prédominé bien que la tribu ne constituât plus une unité pour l'organisation des tâches économiques. L'orientation de l'activité des communes vers la modernisation et le développement du monde rural, qui avait été explicitement envisagée pendant la préparation de la réforme, n'a finalement pas pesé d'un poids décisif dans la définition du nouveau régime édicté par le dahir du 23 juin 1960. Cette situation n'est certainement pas étrangère aux difficultés rencontrées par plusieurs projets de modernisation rurale qui, conçus et gérés par des techniciens investis de l'autorité que leur conférait leurs fonctions d'agents de l'Etat, n'ont pu mobiliser la participation locale qui eût été nécessaire (Opération labours, Programme de développement économique de la région du Rif Oriental, Relance communale). Toutefois, un pas important vers la création de véritables collectivités locales a été franchi en 1976 avec la publication de deux dahirs portant lois du 30 septembre 1976 relatifs à l'organisation communale ("Charte communale") et à l'organisation des finances des collectivités et de leurs regroupements. Ces textes créent une situation nouvelle en reconnaissant de très larges pouvoirs aux communes, y compris dans le domaine économique.

6.12 Il existe actuellement 762 communes rurales, 40 centres autonomes et 45 municipalités régies par la nouvelle Charte communale. Les 847 communes actuelles regroupent quelque 34.000 agglomérations. La différence des dénominations n'entraîne pratiquement aucune distinction dans leur régime juridique, bien que, dans les faits, la situation des communes rurales soit incomparablement plus fragile que celle des communes urbaines. La distinction indique seulement le caractère évolutif de cette classification. Au fur et à mesure qu'un village se développe, il est distingué de la commune sur le territoire de laquelle il est situé jusqu'à être érigé en commune de plein exercice. Ainsi le nombre de communes pourrait-il être considérablement accru avant les prochaines élections locales prévues pour 1982. De nouvelles communes pourraient être créées par le pouvoir réglementaire qui est normalement exercé par le Premier ministre.

---

<sup>1/</sup> Fractions et douars sont des unités politico-économiques traditionnelles formant des sous-ensembles de la tribu.

6.13 L'organisation administrative de la commune se compose du Conseil communal, de son Président et de l'autorité locale. Le Conseil communal est élu au scrutin uninominal majoritaire à un tour pour une durée de six ans. Il se réunit au moins quatre fois par an, en présence de l'autorité locale. Il arrête son ordre du jour mais l'autorité locale peut y faire inscrire les questions qu'elle entend lui soumettre. Les compétences du Conseil sont extrêmement générales, puisqu'il "règle par ses délibérations les affaires de la commune". En particulier, il vote le budget, "définit le plan de développement économique et social de la commune conformément aux orientations et objectifs retenus par le plan national", "décide de la création et de l'organisation des services publics communaux et de leur gestion soit par voie de régie directe ou de régie autonome, soit par concession", "décide de la participation financière de la commune aux entreprises d'économie mixte d'intérêt communal ou intercommunal", et finalement "est informé de tout projet devant être réalisé par l'Etat ou toute autre collectivité ou organisme public sur le territoire de la commune". Néanmoins, toutes les décisions que le Conseil peut prendre dans ces domaines doivent être préalablement approuvées par "l'autorité administrative supérieure", Gouverneur ou Ministre de l'intérieur. Le Ministre de l'intérieur dispose de trois mois pour approuver ou refuser les délibérations du conseil qui lui sont transmises par l'autorité administrative (ce délai est réduit à 45 jours lorsque c'est le Gouverneur qui agit par délégation du ministre de l'intérieur). Même les décisions de moindre importance que celles qui viennent d'être citées doivent être transmises à l'autorité locale et ne sont exécutoires qu'à l'expiration d'un délai de 20 jours, si le Gouverneur ne s'y est pas opposé.

6.14 Le Président est l'organe exécutif du Conseil et dispose également de prérogatives propres: il est officier de l'état civil, il exerce le pouvoir de police administrative (tranquillité et salubrité publiques), il est chef hiérarchique du personnel communal<sup>1/</sup>. Ces pouvoirs sont exercés "sous le contrôle de l'administration supérieure" qui doit viser tous les arrêtés du Président pour qu'ils soient exécutoires et qui peut éventuellement se substituer à lui s'il ne prend pas certaines mesures de sa compétence (par exemple dans le domaine de la police administrative).

6.15 Le pouvoir central est représenté dans la commune par l'autorité locale: le Caid dans les communes rurales et le Pacha dans les communes urbaines. Un Super-Caid, chef de cercle, supervise trois ou quatre Caid ou Pachas. Ces derniers sont assistés par un ou plusieurs adjoints, les Khalifas. Aux niveaux de la fraction et du douar (subdivisions de la commune) l'autorité locale est représentée par le Cheikh et le Moqqadem respectivement. L'autorité locale est officier de police judiciaire et

---

<sup>1/</sup> La fonction publique marocaine comprend onze échelles hiérarchiques. Le personnel communal ne dépasse pas l'échelle 7 qui correspond au grade d'instituteur ou d'adjoint technique des travaux publics.

responsable du maintien de l'ordre et de la sécurité publics. Ces compétences doivent être entendues au sens large puisqu'elles incluent le règlement des conflits sociaux, le contrôle des prix (dans la mesure où il relève du niveau local), les élections, le droit d'association, et l'organisation des juridictions communales. Le rôle de l'autorité locale est cependant plus important et plus diffus que ne le suggère l'énumération de ses attributions. Son influence s'appuie sur la collaboration de l'ensemble du personnel des services extérieurs de l'Etat. Elle est une sorte d'intermédiaire obligatoire entre la commune et l'Etat. Evidemment cette influence est encore plus grande dans les communes rurales que dans les communes urbaines. Il semble que les élections communales de 1976 aient marqué une nette amélioration du niveau de formation des élus locaux; la moitié des membres des bureaux des conseils communaux ont aujourd'hui un niveau d'éducation secondaire, selon les indications fournies au colloque de Casablanca sur les collectivités en novembre 1978.

6.16 Un double système d'autorité est ainsi institué au niveau communal: celui qui procède des élections et celui qui procède du gouvernement central. La répartition des attributions entre eux n'est pas claire. En principe, le Conseil et le Président se consacrent à l'administration économique et l'autorité locale au maintien de l'ordre. En réalité ces deux domaines se confondent fréquemment et cette confusion est source de conflits. En outre, l'activité du Conseil et du Président est soumise à une tutelle qui, pour avoir été quelque peu allégée en 1976, n'en reste pas moins serrée. Cette situation est cependant en train d'être profondément modifiée à la suite des mesures récentes prises par le Gouvernement visant à accroître l'autonomie et l'initiative des collectivités locales.

#### L'Administration Territoriale et la Gestion du Développement

6.17 L'Organisation Ministérielle. L'organisation hiérarchique des administrations et de la fonction publique, héritée du Protectorat français, est venue renforcer les hiérarchies sociales et fonctionnelles traditionnelles encore vivaces dans la société marocaine. Au sein même des administrations centrales les pouvoirs de décision sont en partie placés entre les mains du Secrétaire général. Celui-ci assure, "sous l'autorité du Ministre, l'animation et la coordination de l'ensemble des services du Ministère. Il veille à l'exécution des décisions du Ministre". Le Secrétaire général est chargé d'assurer la continuité de l'action administrative. La tendance à concentrer les responsabilités à ce niveau est encore augmentée par la nécessité où se trouvent la plupart des ministères de prévoir leurs actions à moyen terme et d'envisager la mise en oeuvre de politiques qui ne peuvent être la simple poursuite de leurs activités traditionnelles. Toutefois, la lenteur avec laquelle se mettent en place les divisions d'études, les cellules de planification et autres services d'aide à la décision ne permettent pas toujours que les pouvoirs accumulés au sommet de la hiérarchie administrative puissent être exercés en vue de promouvoir le développement économique et social.

Les résistances des services techniques devant une évolution qui peut leur enlever une partie de leurs responsabilités sont renforcées par la rareté des cadres qualifiés pour assurer ces tâches nouvelles et, souvent, les services d'étude, de programmation et de prévision existent plus sur les organigrammes que dans la réalité.

6.18 Les services centraux retiennent en outre la plus grande partie des fonctionnaires qualifiés et expérimentés. Il n'existe pas de statistiques détaillées dans ce domaine, mais des indications convergentes peuvent être citées. Sur 230.000 fonctionnaires civils environ, 51.000 sont affectés dans la préfecture de Rabat-Salé qui regroupe l'essentiel des services centraux et 37.000 dans la préfecture de Casablanca. Les autres provinces (84% de la population) se partagent les effectifs restants (61%). Selon les indications fournies lors du colloque de Marrakech sur les collectivités locales en décembre 1977, environ 70% des ingénieurs d'Etat et 50% des ingénieurs d'application (corps interministériels situés au sommet de la hiérarchie technique) exercent leurs fonctions dans les trois grandes villes du littoral atlantique, Rabat, Casablanca, et Kenitra. Il se révèle difficile d'attirer les cadres dans les services extérieurs des administrations centrales. Les mesures prises jusqu'à présent (généralisation aux fonctionnaires servant en province de diverses allocations dont bénéficient les services centraux, création d'indemnités de résidence allant jusqu'à 25% du traitement de base dans les provinces éloignées et même 100% dans les nouvelles provinces sahariennes) n'ont pas été suffisantes pour compenser l'attrait de la zone Rabat-Casablanca et les difficultés rencontrées pour le logement et l'éducation des enfants dans les régions de l'intérieur. L'institution en 1973 d'un service civil de deux ans pour les diplômés de l'enseignement supérieur qui sont astreints à exercer leur profession dans les services extérieurs de l'enseignement, de l'intérieur et de la santé publique principalement, n'a produit que des résultats limités.

6.19 Les conséquences de la concentration ministérielle ont été plutôt néfastes. L'affectation de personnel qualifié en province a été rendue plus difficile, de même que la coordination des services extérieurs car la structure très hiérarchisée des ministères renforce leur cloisonnement. En ce qui concerne les services extérieurs de ministères distincts, le Gouverneur n'a pas toujours eu la possibilité de coordonner leur action, malgré le renforcement récent de ses pouvoirs en ce sens (dahir du 15 février 1977). De nombreux exemples de blocages résultant de tels conflits pourraient être cités dans les domaines de l'aménagement rural ou urbain. En outre, la concentration des décisions a conduit souvent à des coûts plus élevés que ceux qui résulteraient de choix faits à l'échelon local. La réalisation des constructions scolaires du primaire par exemple, était gérée de Rabat où étaient passés les marchés de travaux. Ces travaux ont le plus souvent été confiés à des entreprises de la capitale qui facturent des coûts de déplacement élevés et ne terminent pas toujours les chantiers qu'elles jugent trop éloignés.

6.20 Le Gouvernement marocain est conscient de ces inconvénients, aussi a-t-il décidé en 1979 d'accélérer la procédure de déconcentration administrative qui jusqu'ici n'évoluait qu'avec lenteur et résistance, bien qu'elle soit postulée par la politique de développement régional.



Jusqu'à présent en effet, l'organisation administrative territoriale était extrêmement centralisée; les organes élus au niveau local disposaient de peu d'initiative et le pouvoir de décision à l'intérieur de l'administration centrale était concentré aux plus hauts échelons des ministères. Seuls les Ministères de l'agriculture et des travaux publics avaient introduit des éléments significatifs de déconcentration au niveau des directions provinciales (gestion du personnel et des crédits de fonctionnement, passation de marchés en dessous d'un certain seuil, coordination des différents services extérieurs du ministère par le directeur provincial). Au cours de l'année 1979, le Gouvernement a décidé que les crédits inscrits au Plan triennal au titre de certains départements ministériels et destinés à la réalisation de projets à caractère provincial et local devraient être délégués aux Gouverneurs. Ceux-ci doivent être ainsi chargés de la gestion de ces fonds en tant que sous-ordonnateurs de chaque ministère, mais chaque département ministériel reste responsable de la programmation et de l'étude de ces projets. Une telle décision, qui à la fin de l'année 1979 concernait 433 millions de dirhams pour les années 1979-81, devrait ainsi conduire à une plus grande déconcentration administrative.

6.21 Rôle du Ministère de l'intérieur dans le développement régional. Parmi les organismes chargés de promouvoir le développement régional, le Ministère de l'intérieur occupe une place spéciale. Tout d'abord il est le seul ministère qui dispose d'un réseau complet de représentants, couvrant l'ensemble du territoire national jusqu'aux quartiers des villes et aux douars des campagnes; ce sont des agents d'autorité, c'est-à-dire les Gouverneurs, les 123 Chefs de cercle, les 374 Caidis et Pachas, et les Khalifas. Ces fonctionnaires relèvent du statut particulier des administrateurs du Ministère de l'intérieur. Ils sont nommés par dahir, c'est-à-dire par SM le Roi sur proposition du Ministère de l'intérieur, et c'est "l'autorité investie du pouvoir de nomination" qui exerce à leur égard le pouvoir disciplinaire (dahir du 1er mars 1963, complété le 16 février 1977). Même les Chioukh et les Moqqademin qui étaient les représentants traditionnels des populations et se faisaient rémunérer directement par elles en contrepartie des services rendus sont aujourd'hui des agents salariés de l'Etat. Les Gouverneurs, en particulier, exercent des responsabilités de supervision et de coordination à l'égard des chefs des services extérieurs de tous les autres ministères comme il a déjà été indiqué; ces pouvoirs ont été augmentés en 1977. En outre, le Ministère de l'intérieur est représenté dans presque toutes les institutions nationales et locales concernées par le développement régional: Offices régionaux de mise en valeur agricole (ORMVA), Centre de travaux agricoles, Conseils provinciaux de la promotion nationale, Conseils d'administration des régions communales ou intercommunales autonomes, Syndicats de communes. Enfin, le Ministère gère le Fonds de développement des collectivités locales, créé en 1976, qui centralise les subventions d'équipement destinées aux communes. Le Ministère est d'ailleurs en train de renforcer sa capacité de contrôle et d'intervention dans ce domaine en développant les services de la Division de la programmation et de l'équipement qui suit toutes les questions relatives aux travaux et à la gestion des services communaux.

6.22 Le Ministre de l'intérieur a un double rôle de maintien de l'ordre public et de tutelle des collectivités locales. Un Secrétariat d'Etat a été spécialement constitué pour assister le Ministre dans ce domaine. Les attributions de police et de sécurité publique sont des compétences réservées aux agents d'autorité. D'autre part, l'exercice de la tutelle sur les collectivités locales met l'accent sur les thèmes traditionnels de la régularité comptable et du contrôle budgétaire; pour l'essentiel, il s'agit d'éviter que les collectivités ne s'endettent ou ne prennent des initiatives intempestives dans les domaines économique et social. Une importance moins grande est accordée par la tutelle à la mise en place et à la gestion des moyens financiers nécessaires à la satisfaction des besoins locaux qui sont le souci principal des conseils élus. Enfin, il faut souligner que les moyens consacrés à la planification économique et à la préparation de projets dans les provinces demeurent très faibles. La création d'un comité technique provincial regroupant les chefs de services extérieurs sous l'autorité du Gouverneur, la formation de cellules économiques et sociales dans les services provinciaux sont incontestablement des signes encourageants du désir du ministère de mobiliser les compétences et les énergies locales, d'étendre la décentralisation, et de renforcer les autorités locales élues, quoiqu'on observe encore des résistances isolées à ce processus.

6.23 La faiblesse de l'organisation communale. Les moyens financiers des collectivités locales dépendent en grande partie des transferts en provenance du budget de l'Etat. Les provinces n'ont pas de ressources propres. Quant à celles des communes, elles sont entièrement contrôlées par l'autorité de tutelle qui autorise l'établissement de taxes locales, et fixe leurs taux. La plus importante est la taxe d'édilité, perçue dans les centres urbains, qui donne aux municipalités et aux centres autonomes une assise financière étroite mais nettement supérieure à celle des communes rurales. Depuis 1976 (dahir du 20 septembre 1976), "les ressources du domaine forestier compris dans les limites territoriales de la commune sont versées au budget de cette commune". Les communes forestières vont ainsi recevoir quelque 60 millions de DH dont elles pourront consacrer 80% à leurs propres projets. Pour couvrir leurs dépenses de fonctionnement, dont l'essentiel est constitué par des dépenses obligatoires (personnel, etc.), les communes reçoivent une subvention d'équilibre du Ministère de l'intérieur. Le budget d'investissement est alimenté par des subventions provenant du Fonds de développement des collectivités locales et de leurs groupements, géré par le Ministère de l'intérieur (100 millions de DH en 1977) et celles du Fonds spécial de développement régional, géré par le Secrétariat d'Etat au Plan (450 millions de DH en 1977), ainsi que par les prêts du Fond d'équipement communal, géré par la Caisse de dépôt et de gestion sous la direction des Ministères des finances, de l'intérieur et de la Banque du Maroc (89 millions de DH en 1977). La première source de financement est discrétionnaire, la deuxième est réservée, de par les critères de solvabilité appliquée, aux communes urbaines les plus riches. Selon le Ministère de l'intérieur, l'auto-financement des équipements communaux n'atteint que 10% en moyenne car l'épargne des communes reste faible. Lorsque le transfert de la charge de la construction et de la gestion des écoles primaires aux communes fut envisagé en 1978 pour alléger les dépenses d'investissement du Ministère de l'enseignement, il est rapidement apparu que les communes ne pouvaient pas supporter une telle charge.

6.24 Les communes, y compris les grandes villes comme Rabat ou Fès, n'ont pas encore les cadres techniques et administratifs dont elles auraient besoin, et reçoivent donc en cas de besoin l'assistance technique des services centraux de l'Etat. Selon les statistiques disponibles, les collectivités locales emploient 37.000 agents dont 25.000 sont des agents du Ministère de l'intérieur rémunérés toutefois sur leurs budgets, et 12.000 relèvent du statut particulier du personnel communal. L'hyper-trophie des emplois subalternes contraste avec la pénurie des techniciens. Cette dernière est, en partie, comblée par le recours à la coopération étrangère et aux agents des services extérieurs de l'Etat. Mais les mêmes raisons qui expliquent le peu d'attrait exercé par ces services jouent aussi à l'encontre des emplois communaux, aggravées par l'absence de perspectives de carrière et d'avantages spécifiques. En effet, au dessus de l'échelle de rémunération No. 7 qui correspond au grade d'adjoint technique, les fonctionnaires employés par les collectivités locales sont recrutés et gérés par le Ministère de l'intérieur.

6.25 Pour construire ou gérer des équipements importants, les collectivités locales peuvent se regrouper en syndicats intercommunaux ou interprovinciaux. Ces syndicats, dont la création est autorisée par le Ministère de l'intérieur, sont administrés par un comité dont les membres sont élus par les conseils des collectivités intéressées. Ils sont dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Ils peuvent également recevoir des subventions du budget de l'Etat et des prêts du Fonds d'équipement communal. Il n'existe pas encore de syndicats inter-provinciaux, mais les syndicats intercommunaux jouent déjà un rôle important dans la gestion de services publics tels que l'alimentation en eau, l'assainissement, l'électrification ou les transports de voyageurs. Le syndicat, ou bien une seule collectivité, gère ces services par l'intermédiaire d'une régie autonome<sup>1/</sup>. Ces régies sont des organismes dotés de la personnalité morale et administrés par un conseil d'administration composé de huit représentants du conseil communal ou du comité syndical et quatre représentants de l'Etat (deux du Ministère de l'intérieur, ou du Ministère des finances et un du Ministère des travaux publics). Elles doivent également être autonomes financièrement et couvrir leurs dépenses par leurs recettes. Toutefois, le contrôle de l'Etat sur leurs activités est très étroit. Leurs tarifs de vente, fixés par la Direction des prix au sein de la Direction des affaires économiques, sont maintenus à un niveau très bas qui constitue une forme de subvention aux consommateurs.

#### Rôle des communes dans le développement économique et social

6.26 La réforme du régime communal intervenue en septembre 1976 constitue incontestablement une étape décisive dans le processus de décentralisation en cours car elle attribue aux communes le droit de planifier leurs projets, de proposer des projets à l'Etat et d'émettre leurs avis sur tout projet intéressant leurs territoires. Avant 1973, les plans de développement avaient en effet toujours souffert d'une absence de synchronisation entre les budgets d'équipement des villes et ceux de l'Etat, à tel point que des travaux municipaux d'équipement se réalisaient souvent dans l'ignorance totale du lancement d'un projet par l'Etat. En raison des transformations profondes apportées à

<sup>1/</sup> Le rôle des régies est aussi analysé dans le chapitre IV, section D, et dans le chapitre V, section H. En 1979, il existait 23 régies autonomes et sociétés à participation.

L'organisation des collectivités locales et de l'existence d'une structure administrative locale ayant fait ses preuves, il est donc apparu nécessaire de faire participer les collectivités locales à l'élaboration d'une planification nationale. Lors du projet de Plan 1978-82, une Commission de planification a ainsi été créée spécialement pour les collectivités locales. Pour la première fois, un état des besoins des collectivités locales a été adressé, et il a donné lieu à l'élaboration d'une programmation de leurs investissements qui, au titre du Plan 1978-80, a prévu de mettre à leur disposition une dotation de 1,1 milliard de dirhams (100 millions en 1978, 400 millions en 1979 et 600 millions en 1980).

6.27 En particulier, il est à noter que les principes ayant guidé cette répartition ont été:

- (1) de répartir les crédits selon la population de chaque province;
- (2) de doter les zones rurales aussi bien que les zones urbaines;
- (3) d'assurer la sélection des projets par une commission provinciale groupant élus et fonctionnaires.

L'application de ces principes a eu ainsi pour effet d'accorder aux zones rurales une part croissante des crédits d'investissement durant les années 1978-80, ce qui traduit la préoccupation actuelle du Gouvernement de rattraper le retard des communes rurales. Afin cependant d'éviter qu'une telle politique ne se traduise par un "saupoudrage" des crédits parmi les quelque 34.000 agglomérations urbaines et rurales, il a été décidé d'avantager la création de chefs-lieux de communes rurales. Cette approche vise à concentrer les efforts sur les centres susceptibles d'un réel développement, qui doivent jouer le rôle de pôles de développement en milieu rural.

6.28 Renforcement de l'échelon communal. La participation des communes à la planification nationale ne représente cependant qu'un des aspects de la planification communale; l'autre aspect concerne la programmation des investissements communaux. En ce domaine, il est certain que les communes pourraient jouer un rôle important non seulement en ce qui concerne la réalisation d'équipements locaux mais tout particulièrement pour les équipements sociaux qui ressortent de leurs compétences actuelles tels que l'assainissement, l'eau potable, l'électrification, les transports et la voirie par exemple. La commune (ou les collectivités locales de façon plus générale) offre en effet un cadre particulièrement adapté à l'identification des besoins sociaux prioritaires et pourrait ainsi contribuer à la résorption du retard existant dans le domaine social.

6.29 Actuellement, les collectivités locales s'efforcent de résoudre leurs problèmes par la combinaison de diverses formules empiriques qui correspondent à un moment désormais dépassé de la vie communale jadis caractérisée par la pénurie de moyens techniques propres. C'est ainsi par exemple que la réalisation et l'exploitation des réseaux d'eau, d'électricité et d'assainissement dépend dans certains cas (surtout en

milieu rural et les petites agglomérations urbaines) de l'action directe des services de l'Etat ou d'entreprises publiques. Dans les autres cas, l'exploitation des réseaux ou des infrastructures est assurée sur fonds municipaux par les services techniques des communes et ce n'est que pour les plus grandes villes que les dossiers techniques des projets d'investissement sont établis par les agents de la collectivité locale.

6.30 L'organisation d'une capacité de gestion économique dans les communes est une oeuvre de longue haleine qui devrait se développer simultanément sur plusieurs plans: moyens en personnel; ressources financières; et assistance technique. Dans tous les cas, la situation des communes rurales est incomparablement plus précaire que celle des communes urbaines, et, parmi celles-ci, les différences entre les centres autonomes et les municipalités sont également considérables. Bien que leur statut juridique soit identique, une approche uniforme de ces collectivités est inadéquate. Il semble, au contraire, qu'une classification selon le niveau de développement s'impose pour définir la forme et l'ampleur du soutien dont elles pourront bénéficier de la part du niveau central (Ministère de l'intérieur, ministères techniques et institutions financières). Cette classification, qui devrait demeurer simple, devrait définir deux ou trois catégories de collectivités en fonction des caractéristiques de la population, de la localisation géographique, du niveau d'équipement existant et des ressources financières disponibles. Il serait ensuite possible de préciser, selon le type de collectivités, la répartition des responsabilités entre la commune et l'Etat en veillant à maintenir une cohérence indispensable entre domaine de compétence, moyens financiers (propres ou en provenance des institutions centrales) et moyens en personnel (local ou mis à la disposition dans le cadre d'un programme d'assistance technique). La part des concours financiers définitifs (par opposition aux prêts) et de l'aide technique des ministères (par opposition à la constitution de services municipaux) devrait, bien entendu, être d'autant plus importante que la commune est plus dépourvue. L'établissement d'une telle classification apparaît comme une condition préliminaire indispensable à la préparation de programmes d'aide différenciés et de directives adressées aux fonctionnaires exerçant leur activité au niveau local pour les guider dans leurs tâches d'impulsion et de soutien des efforts de développement. Ces directives, dont le degré de complexité devrait être adapté à chaque type de collectivités porteraient sur les priorités retenues dans le plan national pour la zone considérée, les méthodes d'identification et de préparation des projets, la gestion financière (cadres comptables et budgétaires simplifiés), les programmes d'assistance financière et humaine, gérés par les institutions centrales et auxquels les collectivités peuvent avoir recours, et les relations à établir avec les services extérieurs des ministères et agences représentées au niveau local.

6.31 Renforcement des moyens en personnel des communes. Un des éléments essentiels du processus de décentralisation en cours est le renforcement des structures administratives locales et tout particulièrement des services communaux. A cet effet, une fonction publique communale

a été créée en 1977 et un effort particulier a été consenti en faveur des collectivités locales puisque l'effectif de leur personnel a été porté de 34.500 en 1977 à 41.000 en 1978, et cela dans un contexte d'austérité budgétaire. Afin d'assurer une meilleure prise en charge de leurs affaires par les collectivités locales elles-mêmes, un corps d'administrateurs-gestionnaires communaux bénéficiant de l'avantage d'une carrière organisée devrait être mis sur pied. 1/ Le recrutement local serait ainsi facilité et ces fonctionnaires seraient susceptibles de manifester pour les problèmes des collectivités dont ils sont originaires un intérêt plus vif que des agents détachés par une administration centrale. La stabilité de ce personnel dans ses fonctions en serait également favorisée. La mise en oeuvre de cette proposition demanderait le soutien actif du Ministère de l'intérieur, et ceci des deux façons suivantes:

- (1) En admettant la création de ces postes nouveaux dans les communes et en augmentant proportionnellement les subventions qui permettent d'équilibrer les budgets de fonctionnement communaux (220 millions de DH en 1978); et
- (2) En engageant un important effort de formation du personnel communal (personnel nouvellement recruté pour exercer les fonctions d'administrateur-gestionnaire ou personnel promu à ces fonctions parmi les agents actuellement en poste à l'échelon communal). 2/

Il est essentiel qu'un tel programme de formation ne se limite pas à des cours en matière de planification, de comptabilité, de finances locales, d'évaluation économique des projets, mais comporte un très fort élément d'apprentissage pratique "sur le tas". Ceci suppose qu'une équipe centrale de formateurs soit établie au sein du Ministère de l'intérieur pour faire le tour des communes incluses dans le programme et fournir aux agents communaux les instructions, corrections et exemples nécessaires.

---

1/ Actuellement les fonctions de direction et de gestion sont exclues du statut du personnel communal et ces emplois sont tenus par des agents de l'Etat détachés et rémunérés par les budgets communaux. Cette proposition consiste à étendre la qualité de personnel communal au delà des fonctions d'exécution.

2/ Le Ministère de l'intérieur dispose actuellement de huit centres de formation de cadres administratifs moyens pour les collectivités locales (comptables, employés chargés de l'état civil, etc...). Il est également prévu d'organiser à partir de 1979, un programme de recyclage du personnel municipal d'encadrement qui aura lieu à l'Ecole Nationale d'Administration Publique. Pour donner un ordre de grandeur, on mentionnera que les besoins des collectivités locales prévus par le Ministère de l'intérieur pour la période 78-82 sont de 4.000 agents administratifs.

6.32 La mise à la disposition des collectivités locales du personnel technique dont elles ont besoin pose un problème encore plus difficile à cause de la pénurie généralisée de cadres dans ce domaine (architectes, vétérinaires, ingénieurs de travaux, etc.). A l'occasion de la préparation du projet de Plan 1978-80, le Ministère de l'Intérieur a exposé des projets très ambitieux, consistant à la fois à étoffer les services centraux (Division de la programmation et de l'équipement) et provinciaux, à créer des bureaux techniques au niveau des cercles et à fournir des ingénieurs aux municipalités et centres autonomes <sup>1/</sup>. En réalité, il est à prévoir qu'un grand nombre de ces emplois continueront à être tenus par des coopérants étrangers ou pourvus par des contrats passés avec des techniciens privés. Il est difficile d'envisager, à l'étape actuelle, que les communes puissent recruter directement ces personnels et leur offrir des perspectives de carrière. La solution la plus raisonnable devrait consister à choisir un niveau de déconcentration, et un seul, qui sera renforcé par priorité, à organiser la collaboration des services extérieurs des ministères techniques avec les conseils locaux et à faciliter le recours des collectivités locales à des bureaux d'études.

6.33 Moyens d'intervention de la commune. Jusqu'à une période récente, les collectivités locales n'ont joué qu'un rôle relativement mineur <sup>2/</sup> dans l'effort de développement national. Cette première période a en effet servi à mettre en place progressivement des structures administratives qui ont maintenant fait leur preuve, et il apparaît dès lors possible de confier aux collectivités locales l'exploitation, et dans certains cas éventuellement la réalisation de certaines infrastructures à caractère local. L'extension du rôle des collectivités locales suppose cependant que la compétence respective des collectivités locales, de l'Etat et des entreprises publiques existantes soient redéfinies en tenant compte du degré de développement inégal des collectivités.

6.34 A l'heure actuelle, le cadre juridique d'intervention des communes comprend le syndicat intercommunal (pour la réalisation d'objectifs dépassant le cadre communal), les régies communales permettant de confier la gestion d'une activité spécifique à une institution spécialement conçue à cet effet, les sociétés à participation et l'intervention directe de la commune par l'intermédiaire des services techniques municipaux. En ce qui concerne les collectivités urbaines, le système des régies communales ou intercommunales semble offrir un moyen adéquat de résorber l'important retard accumulé tout particulièrement dans les secteurs de l'assainissement, l'eau potable et l'électrification qui

---

<sup>1/</sup> Le Ministère dispose de deux centres de formation de cadres techniques moyens (adjoints techniques et conducteurs de travaux) à Casablanca et Immouzer-du-Kandar d'une capacité d'une centaine de stagiaires à eux deux. Les besoins étaient estimés à 200 ingénieurs et 1.600 adjoints techniques dans le projet du Plan 1978-80.

<sup>2/</sup> Durant la période 1973-77, les dépenses totales des collectivités locales se sont élevées à environ 2,3 milliards de dirhams, soit approximativement 11% des dépenses d'équipement de l'Etat.

ont été reconnus par le Gouvernement comme des secteurs prioritaires. La régie communale pourrait aussi devenir l'outil essentiel d'intervention des communes dans les domaines revêtant un caractère industriel ou commercial: abattoirs, entrepôts frigorifiques, transports urbains etc. A cet effet, le Gouvernement envisage la création d'un organe technique d'animation chargé d'améliorer l'organisation et les structures des régies, et la réforme du régime des régies autonomes afin de mieux définir leurs rapports avec les communes.

6.35 En ce qui concerne les autres secteurs et les collectivités rurales, la responsabilité de la conception et de l'exécution des équipements revient aux départements techniques des Ministères de l'enseignement, de la jeunesse et sports, de la santé publique etc... Bien qu'il soit concevable qu'en ce domaine la responsabilité des collectivités locales soit élargie, la réalisation directe de projets d'investissement est cependant limitée par la faiblesse des moyens financiers dont disposent les collectivités locales. Le Gouvernement a cependant entrepris un important programme de formation du personnel communal qui joint au projet de réforme de la fiscalité locale et d'accroissement des ressources dont bénéficient les communes devrait permettre aux collectivités locales de participer activement à l'effort de développement national.

6.36 Politique des services publics locaux. L'augmentation du rôle des collectivités locales dans la vie économique du Maroc ne saurait se concevoir sans une politique des services publics locaux. Les problèmes que soulèvent la définition d'une stratégie sociale ont déjà été mentionnés dans le chapitre V; ces problèmes ont cependant une dimension locale qu'il importe ici de souligner. Un des éléments les plus importants de la nouvelle politique gouvernementale est en effet la priorité que le Gouvernement attache au rôle des collectivités locales dans la réalisation ou la gestion d'équipements locaux, et tout particulièrement en ce qui concerne le transport urbain, la distribution d'eau et d'électricité et l'assainissement des villes.

6.37 Les Plans 1973-77 et 1978-80 n'avaient pas considéré le transport urbain collectif comme un secteur prioritaire. Organisés sous la forme de régies communales et autonomes dans les principales villes du Maroc<sup>1/</sup>, les établissements de transport urbain n'avaient guère reçu d'aide de l'Etat ou des communes, et leurs tarifs n'avaient pas été fixés à un niveau suffisant pour couvrir leurs dépenses de fonctionnement et d'équipement. Des études récentes effectuées par le Gouvernement marocain ont cependant indiqué que le transport urbain collectif était très rentable du point de vue économique, et justifiait un accroissement du parc d'autobus au delà du taux actuel d'un autobus pour 5.000 habitants.

---

<sup>1/</sup> Soit celles de Casablanca, Rabat-Salé, Meknès, Fès, Marrakech, Tanger, Agadir et Safi.



Afin de permettre aux régies d'améliorer et d'accroître leurs équipements, il a été décidé d'augmenter le prix du ticket d'autobus (de 10 centimes en 1980 et 1982) et de diversifier les tarifs. Parallèlement il est envisagé d'accroître la contribution de l'Etat et des collectivités locales, d'améliorer la voirie urbaine au profit des transports urbains et d'instituer une taxe de transport perçue sur les employeurs et une taxe de desserte perçue sur les lotisseurs de terrain.

6.38 La distribution d'eau et d'électricité constitue un domaine où les communes (surtout urbaines) pourraient être amenées à jouer un rôle accru. En 1978, la distribution d'eau dans les agglomérations urbaines était assurée par dix régies, et la distribution d'électricité par 13 régies, qui étaient soit communales, soit intercommunales (et desservaient alors plusieurs communes)<sup>1/</sup>. Le système juridique de la régie s'est révélé comme un moyen souple d'intervention pour les communes, et le Gouvernement prévoit une extension de leur nombre en ce qui concerne les centres urbains. L'accroissement du nombre des ménages à faibles revenus disposant de l'eau et de l'électricité, qui est un des objectifs de la stratégie sociale du Gouvernement, ne pourra cependant être obtenu qu'au prix d'une révision de la structure et du niveau des tarifs. La tarification actuelle a en effet pour conséquence de facturer la consommation des petits consommateurs à un taux supérieur à celui des gros usagers, et dans la mesure où les tarifs sont maintenus à un niveau très bas, de subventionner les usagers de façon régressive. Le financement des équipements est dès lors reporté sur les taxes de branchement et de premier établissement qui représentent un montant souvent trop important pour les ménages à faibles revenus qui ne disposent pas de possibilités de crédit. Afin de remédier aux inconvénients du système actuel, le Gouvernement a donc décidé, dans le cadre de la structure communale, de réviser le système tarifaire afin d'avantager les ménages à faibles revenus et de lancer une opération de branchements sociaux pour l'eau potable comportant des possibilités de crédit pour les ménages.

6.39 En milieu rural et dans certains centres urbains, la distribution d'eau est assurée par l'Office national de l'eau potable (ONEP) qui gère 76 réseaux soit sous la forme de gérance pour les villes disposant de la personnalité juridique ou sous la forme d'une gestion directe pour les petits centres ruraux. En 1978, une répartition des compétences a été décidée et le caractère communal de la distribution d'eau a été reconnu. En conséquence, un projet de convention de gérance entre l'ONEP et les collectivités locales a été établi. En ce qui concerne l'électricité, la plupart des petits centres ruraux ne peuvent être desservis que par des groupes électrogènes (soit environ 400), qui sont gérés de façon plus ou moins aléatoire par les agents communaux. Afin de remédier à cette situation, une convention type a été établie permettant de confier la gestion des réseaux autonomes à des régies.

---

<sup>1/</sup> L'organisation du secteur de l'eau et de l'électricité est analysé de façon plus détaillée dans le chapitre IV, section D. En 1977, la distribution de l'électricité était assurée à 52% par les régies.

Dans les autres cas (milieu rural ou petits centres urbains), la distribution d'électricité était assurée par l'Office national d'électricité (ONE). De même que pour l'eau, il est envisagé de clarifier les conditions de l'intervention de l'ONE et d'élaborer une convention pour la gestion des réseaux entre l'ONE et les communes.

6.40 L'assainissement représente aussi un secteur où l'intervention des communes pourrait être accrue. Jusqu'à présent, la construction et l'exploitation des ouvrages dépendent de divers services ministériels (Ministère de l'équipement et de la promotion nationale, Ministère de l'agriculture et de la réforme agraire) et des services techniques municipaux. En ce qui concerne l'assainissement liquide, une solution possible consisterait à confier aux régies de distribution d'eau et d'électricité l'exploitation des réseaux, et éventuellement la construction des ouvrages. Une telle solution nécessiterait cependant que les communes disposent des ressources nécessaires qui pourraient provenir en partie d'une taxe assise sur la consommation d'eau et d'une modification des taxes existantes.

6.41 Quelle que soit la solution juridique retenue, l'accroissement du rôle des collectivités locales ne pourra être obtenu qu'au prix d'une augmentation des ressources dont elles disposent. Une telle augmentation dépend du succès de quatre politiques:

- a) une politique de tarification des services publics;
- b) une politique de subventions de l'Etat;
- c) une refonte de la fiscalité locale;
- d) une politique d'emprunt.

6.42 Renforcement des moyens financiers des collectivités locales. Jusqu'en 1968, les budgets des collectivités locales étaient financés essentiellement à l'aide du produit de la taxe sur les produits et services (TPS). Depuis cette date, la TPS a été versée au budget de l'Etat, et en contrepartie les collectivités locales ont reçu des subventions pour leurs opérations de fonctionnement et d'équipement. Ces subventions sont fixées par la loi de finances, et représentent plus de 65% de dépenses des collectivités locales. Le Ministre de l'intérieur en est l'ordonnateur. En ce qui concerne les subventions de fonctionnement, elles sont versées automatiquement afin de couvrir l'écart entre les recettes et les dépenses de fonctionnement, et elles varient selon les charges admises par l'autorité de tutelle. En 1979, elles se sont élevées à 270 millions de dirhams. Les subventions d'équipement, par contre, ne sont pas automatiques. En outre, plusieurs ministères (agriculture, travaux publics, jeunesse et sports,...) octroient des subventions d'équipement dont le volume total est très faible. Ces différentes interventions ne sont pas coordonnées et n'obéissent pas à un système de règles générales qui pourrait constituer une base de prévision pour les collectivités locales. Dans le but d'harmoniser les subventions d'équipement destinées aux collectivités locales, le Fonds de développement des collectivités locales et leurs groupements (FDCLG), géré par le Ministère de l'intérieur avait été créé en 1976, mais jusqu'à présent, ce Fonds n'avait reçu que les subventions habituellement distribuées par le Ministère de l'intérieur. En 1979 cependant, il a été doté d'un crédit de 1,1 milliard de dirhams destiné à financer une partie des équipements des collectivités locales.

6.43 En 1978, les budgets d'équipement des collectivités locales étaient subventionnés à 72%. L'importance des subventions dans les budgets locaux et l'absence de subventions globales non-affectées limitent fortement l'autonomie des collectivités locales. Afin d'accroître les ressources propres dont elles disposent, le Gouvernement envisage de modifier la fiscalité locale et un projet de réforme est en cours de discussion. Bien que la création de nouveaux impôts ou l'amélioration du rendement des impôts locaux existants puisse accroître les ressources des collectivités les plus riches, une telle solution ne peut résoudre le problème des collectivités les plus démunies, qui ne disposent pas d'une base taxable importante. Afin d'assurer le développement des communes les plus déservies, il semble donc nécessaire d'envisager la création d'un fonds de péréquation qui redistribuerait aux collectivités locales, selon des critères à établir, une partie du produit des impôts perçus par l'Etat.

6.44 Lors de la préparation du plan, les besoins des collectivités locales ont été estimés pour la période 1978-82 à environ 8 milliards de dirhams. Face à l'importance de ces besoins, il est apparu nécessaire d'accroître le volume des prêts dont peuvent bénéficier les collectivités locales. Les communes peuvent actuellement faire appel à trois sources de financement:

- le Fonds spécial de développement régional (FSDR);
- le Fonds d'équipement communal (FEC), établissement public géré par la Caisse de dépôt et de consignations;
- le FDCLG.

Le rôle du FSDR est analysé plus en détail dans la section C (par. 6.82-6.86). Il convient toutefois de faire observer que les crédits du FSDR qui représentent l'essentiel des crédits affectés au développement régional restent importants (plus de 10% du budget d'investissement de l'Etat). Cela tient au volume des crédits de report (1,6 milliard DH) sur une enveloppe totale de 2,3 milliards de DH. C'est dire aussi qu'à moins d'être réalimenté par l'Etat, puisqu'il finance à fonds perdus, le FSDR verra son importance décroître au fur et à mesure que la dotation initiale s'épuisera.

6.45 Dans le cadre de la politique de décentralisation du Gouvernement caractérisée par:

- a) l'amélioration de l'administration locale par la formation de cadres communaux;
- b) le développement des services publics locaux;
- c) la participation des élus et communes au développement national; et
- d) l'augmentation des ressources des collectivités locales;

il a été décidé de modifier le rôle du FEC. Depuis sa création en 1959, le FEC a financé essentiellement des opérations d'assainissement, de construction, d'adduction d'eau, et d'électrification, mais ce sont surtout les régions les plus riches et les grandes villes en particulier, qui ont bénéficié de ses prêts. Les prêts du FEC, cumulés en millions de DH à la fin 1978, se sont ventilés de la manière suivante:

I. <u>Par région</u>	<u>Millions de dirhams</u>	<u>Pourcentages</u>
1. Sud	7,4	1,2
2. Tensift	33,0	5,3
3. Centre	320,9	51,5
4. Nord-Ouest	152,1	24,5
5. Centre-Nord	36,5	5,9
6. Oriental	20,8	3,3
7. Centre-Sud	43,4	7,0
8. Non classé	<u>9,3</u>	<u>1,3</u>
Total	622,3	100,0
II. <u>Par objet</u>		
1. Assainissement	76,4	12,3
2. Construction	163,7	26,3
3. Adduction d'eau	82,1	13,2
4. Electrification	116,7	18,7
5. Véhicules	64,2	10,3
6. Réserves foncières	18,4	3,0
7. Voierie	62,5	10,0
8. Divers	<u>38,3</u>	<u>6,2</u>
Total	622,3	100,0

---

Source: FEC.

6.46 Afin de permettre aux collectivités locales, et tout particulièrement aux collectivités qui jusqu'ici n'ont pas utilisé les services du FEC, de bénéficier du concours financier du FEC ainsi que de son assistance technique, une série de mesures ont été prises. Ces mesures visent à renforcer la fonction de banquier des collectivités locales du FEC et à assurer une assistance technique plus accrue aux collectivités les plus démunies, et ce au niveau du choix, de la conception et des études de projets d'équipement d'infrastructure. Une cellule technique chargée de l'étude et du suivi des projets a ainsi été créée, et une commission itinérante a été constituée afin de recenser les collectivités qui jusqu'ici n'ont pas bénéficié du concours du FEC et d'identifier les projets éligibles au financement du FEC. Cet effort s'est déjà traduit par des résultats appréciables puisque le volume des prêts accordés est passé de 35 millions de dirhams en 1977 à 100 millions en 1978, et qu'il doit atteindre 200 millions en 1980. Afin de faire face à l'accroissement des prêts, qui doivent atteindre 800 millions de dirhams en 1985, le FEC a été autorisé à recourir à des sources de financement extérieur et

à relever de 6 à 8,5% le taux d'intérêt de ses prêts. Il a aussi été décidé que le Trésor consentirait des ristournes d'intérêt pouvant atteindre 2,5% au profit des collectivités locales les plus démunies. Cet accroissement substantiel du montant des prêts serait accompagné d'une augmentation de la part des crédits en faveur des communes rurales. L'assainissement, l'eau potable et l'électrification constitueraient les principaux secteurs prioritaires de l'intervention du FEC.

#### Renforcement de l'Administration Territoriale en Vue du Développement Economique

6.47 Le succès de la stratégie de développement envisagée au niveau national dépendra dans une large mesure des adhésions qu'elle suscitera au sein de la population rurale et des initiatives locales qu'elle saura encourager. Des progrès très sensibles ont déjà été accomplis dans cette direction, par la promulgation de la Charte Communale de 1976, notamment. Au niveau du Gouvernement, le principal problème est de réorienter l'appareil administratif afin d'en faire un instrument de soutien du développement régional et de la participation locale, et de renforcer les services chargés des collectivités locales au sein du Ministère de l'intérieur. Cette orientation implique une revalorisation des services chargés des collectivités locales, et un changement de leur mode d'action. Sur le premier point, il conviendrait de rattacher l'ensemble des services concernés (Direction des collectivités locales, Division des terres collectives) à une Direction générale des collectivités locales placées sur un pied d'égalité avec les autres grandes Directions du Ministère de l'intérieur. Le secteur du développement régional serait ainsi clairement distingué du domaine des affaires politiques et de la sécurité publique; il serait en outre directement rattaché au Ministère de l'intérieur. Sur le second point, il conviendrait d'introduire dans la conception de la tutelle un élément favorisant les initiatives locales pour faire de la nouvelle unité administrative un ensemble de services d'appui au développement économique des collectivités.

6.48 Formation des cadres. Le problème qui se présente alors est celui du personnel chargé d'appliquer une telle politique. Quoique la responsabilité principale des agents d'autorité s'exerce toujours dans les domaines de l'information politique et du maintien de l'ordre, le niveau de formation et la qualification de ces agents en matière de gestion économique et sociale ont été nettement améliorés depuis les premières années de l'indépendance. A partir du milieu des années soixante, de nouvelles matières telles que l'économie politique, la sociologie, la comptabilité publique, l'équipement agricole et le développement rural ont été mises au programme de l'Ecole des cadres de Kenitra. Il n'en demeure pas moins que les agents d'autorité du Ministère de l'intérieur auraient besoin davantage de cadres spécialisés de soutien dans le domaine économique. Aussi le Gouvernement a-t-il décidé de créer sept instituts de formation à cet effet.

6.49 Déconcentration des administrations centrales. Entre le niveau central et la cellule de base de l'organisation territoriale, la commune, il existe trois échelons administratifs: la région, la province, et le cercle. Ces unités devraient remplir deux fonctions: aider les communautés de base dans la gestion des services publics essentiels et préparer la contribution régionale à l'élaboration du plan national. De ces deux points de vue, un seul niveau de déconcentration administrative est suffisant, d'autant plus que les communes et les provinces ont la possibilité de se regrouper en syndicats pour la réalisation ou la gestion de projets communs. En outre, étant donné la pénurie de personnel qualifié exerçant en dehors des services centraux, il est essentiel de concentrer les effectifs disponibles dans des unités suffisamment étoffées pour être efficaces. Le cercle ne remplit aucune fonction en matière de développement économique et aucun ministère technique n'est organisé à ce niveau. Le choix est donc entre la région et la province. La province est actuellement l'échelon le mieux structuré de l'administration territoriale, même si toutes les provinces, et en particulier les plus récentes, ne sont pas encore bien établies. La plupart des ministères ont déconcentré leurs services à ce niveau et le Gouverneur provincial est le fonctionnaire le plus important exerçant ses fonctions en dehors de Rabat. En revanche la province semble constituer un cadre étroit pour les besoins de la planification régionale, et ce d'autant plus que leur nombre n'a cessé de croître. C'est la raison qui a conduit à la création des régions comme "cadre d'action économique". Mais cette décision n'a pas été suivie de la formation d'une véritable administration régionale. Un choix en faveur de la région impliquerait soit le transfert des services du niveau provincial au niveau régional, soit le transfert d'un personnel nombreux, en provenance du niveau central, pour constituer des services régionaux. Ces deux éventualités sont hautement improbables. Or, sans la mise en place d'une solide structure administrative, la région ne parviendra pas à s'imposer comme le montre son évolution depuis 1971.

6.50 Le choix en faveur de la province semble donc le plus logique. Mais il devrait s'accompagner de plusieurs mesures. En premier lieu, il conviendrait de soumettre la création de nouvelles provinces à des critères stricts afin de minimiser les coûts d'établissement et de gestion des services publics ainsi que la ponction qu'ils opèrent sur les effectifs limités des cadres qualifiés.

6.51 En second lieu, la déconcentration des administrations centrales vers le niveau provincial devrait être poursuivie. Les mesures déjà prises aux Ministères de l'agriculture et des travaux publics ont apporté des résultats positifs. Ces expériences devraient être étendues, notamment aux ministères sociaux ayant d'importants programmes de travaux et un personnel nombreux à gérer, tels que l'enseignement ou la santé publique. Les tentatives de déconcentration (aussi bien que de décentralisation) suscitent généralement la méfiance des directions des ministères car on craint qu'il ne s'y instaure la mauvaise gestion et le gaspillage par des administrateurs incompetents. Toutefois, outre le fait que ces tendances ne sont pas limitées aux échelons déconcentrés ou décentralisés de l'administration, il semble que les avantages de souplesse, de rapidité et de localisation plus précise des responsabilités l'emportent largement

sur les risques associés à la déconcentration des décisions. Celle-ci permet également de mieux adapter les politiques gouvernementales et l'allocation des ressources aux conditions concrètes de leur mise en oeuvre.

6.52 La déconcentration proposée devrait porter sur:

- (a) Le personnel, en transférant un plus grand nombre de cadres dans des fonctions opérationnelles au niveau provincial;
- (b) La gestion du personnel, qui, au-dessous d'un certain niveau hiérarchique, devrait être confiée au directeur des services provinciaux du ministère concerné;
- (c) La passation des marchés, en fixant un seuil au-dessous duquel le directeur des services provinciaux serait autorisé à contracter;
- (d) Les crédits budgétaires, enfin, qui devraient être "provincialisés" chaque fois qu'ils correspondent à la réalisation de projet d'intérêt local. Le Gouverneur pourrait être désigné comme ordonnateur secondaire de ces crédits et avoir l'autorisation de les virer d'un chapitre à un autre, dans certaines limites.

6.53 Enfin, les pouvoirs de coordination du Gouverneur devraient être renforcés, non par la délégation d'attributions supplémentaires, mais par la création de véritables cellules provinciales de planification à partir des actuelles divisions des affaires économiques et sociales. Ces cellules seraient renforcées afin d'aider les communes dans la préparation et l'exécution de leurs projets, d'organiser la collaboration des services extérieurs de l'Etat avec les conseils locaux et le personnel communal, et de suivre l'exécution des projets réalisés par les administrations centrales dans la province.

### C. LE DEVELOPPEMENT REGIONAL

6.54 Au Maroc la répartition dans l'espace de la croissance s'est effectuée principalement au profit d'une zone située dans la partie Centre-Nord et Nord-Ouest du pays. En raison des contraintes naturelles et notamment de la pluviométrie mais également à cause de facteurs historiques et économiques, la majeure partie de la population active de l'industrie et de l'agriculture moderne s'est concentrée dans cette zone. Les autres régions du pays ont connu un développement beaucoup plus lent. Il en est résulté des disparités croissantes que les politiques de développement régional mises en oeuvre depuis quelques années ont cherché précisément à corriger. L'évaluation des progrès réalisés en matière de développement régional doit donc être faite par rapport à une situation de départ caractérisée par une forte concentration des activités économiques à laquelle s'ajoute une centralisation administrative très poussée.

6.55 L'évaluation de l'efficacité des stratégies mises en oeuvre est parfois délicate car un certain nombre de mesures ne peuvent avoir d'effets qu'à moyen ou long terme. Elle a été rendue plus difficile encore par le manque de données récentes et de bons indicateurs de tendance. C'est donc sur la base des données disponibles que le nécessaire diagnostic de la situation et des tendances d'évolution a été fait. On a procédé ensuite à l'évaluation des résultats obtenus en matière de développement régional durant le Plan quinquennal 1973-77. Un inventaire des questions clés et des réponses apportées par le Plan triennal 1978-80 a enfin été effectué.

#### 1. LES DISPARITES REGIONALES: FONDEMENTS D'UNE STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT REGIONAL

6.56 La croissance de la concentration des activités économiques a eu pour effet d'accuser au Maroc les disparités régionales préexistantes. Il en est résulté des inégalités de développement sur le plan économique mais aussi sur le plan social. Ces inégalités de développement économique s'accompagnent en effet de disparités dans la répartition des revenus et dans les possibilités d'accès aux services publics. Les provinces les plus déshéritées sur le plan économique sont fréquemment aussi les provinces où la population est la plus pauvre. L'amélioration des revenus et de la productivité des groupes de population les plus pauvres impliquent aussi par conséquent un développement plus équilibré du territoire et milite en faveur d'une politique vigoureuse de développement régional. Cette action paraît d'autant plus nécessaire que sous l'effet de facteurs tels que la démographie et l'urbanisation, les disparités régionales risquent de s'accroître et de devenir de plus en plus inacceptables et de moins en moins supportées.

#### Niveau de concentration géographique et ampleur des disparités régionales

6.57 Concentration de l'activité économique. Une étude sur la concentration géographique de l'activité économique au Maroc basée sur une désagrégation détaillée des comptes nationaux de l'année 1960<sup>1/</sup> révèle le haut degré de concentration de l'activité économique dans les zones urbaines d'une part et les régions du Centre et du Nord-Ouest du pays d'autre part. Selon cette étude, les zones urbaines ont contribué pour environ 80% de la croissance de la PIB entre 1960 et 1971. Les zones de Casablanca et du Sebou comptabilisent à elles seules environ les deux tiers du total de la valeur ajoutée, avec un tiers seulement de la population. En 1960, la région du Centre a créé les trois quarts de la valeur ajoutée dans l'industrie et plus de la moitié de celle de tous les services. La région du Nord-Ouest, avec 34% du PIB, produit un cinquième de la valeur ajoutée industrielle et 40% environ de celle des services. Les trois autres régions (Sud, Sud-Ouest et Est) n'ont produit ensemble que 14% du PIB et moins de 20% dans chacun des secteurs productifs (à l'exception des mines). En 1975, 42% des établissements industriels de plus de 5 salariés étaient concentrés à Casablanca, 10% à Fez et 6% à Rabat.

<sup>1/</sup> H. Beguin, L'Organisation de l'Espace au Maroc, (Bruxelles: ARSOM, 1974).



6.58 Concentration de la population urbaine. Grâce à ses ressources naturelles, et en raison aussi de la concentration des activités économiques, la partie Nord-Ouest du pays, c'est-à-dire les régions Centre et Nord-Ouest, possède la population la plus dense du pays. Lors du dernier recensement, en 1971, 45% de la population totale était concentrée dans ces deux régions qui représentent environ 15% de la superficie du pays. La population urbaine qui actuellement représente environ 40% de la population totale est concentrée plus fortement encore le long d'un axe allant de Casablanca à Rabat, Meknes et Fez. En 1971 près des deux tiers de la population urbaine étaient localisés dans les régions Centre et Nord-Ouest<sup>1/</sup>. Les chiffres suivants illustrent le degré de concentration de la population totale et de la population urbaine en 1971, année du dernier recensement:

Région	Population totale		Population urbaine; %
	Milliers	%	
1. Sud	1.715	11,2	3,9
2. Tensift	2.456	16,0	10,9
3. Centre <sup>1/</sup>	3.973	25,8	37,9
4. Nord-Ouest	2.999	19,5	24,3
5. Centre-Nord	1.897	12,3	8,9
6. Oriental	1.114	7,2	6,6
7. Centre-Sud	<u>1.225</u>	<u>8,0</u>	<u>7,6</u>
Total	15.379	100,0	100,0

<sup>1/</sup> Y compris la préfecture de Casablanca qui comptait 1.719.000 habitants, 11,2% de la population totale et 29,3% de la population urbaine.

Source: Secrétariat d'Etat au Plan, Recensement de la population 1971.

6.59 Concentration de la richesse. Lorsqu'on les rapporte à la population, les disparités régionales apparaissent plus étroites, mais elles restent encore considérables. Le PIB par tête à Casablanca était en 1960 presque de 60% supérieur à la moyenne nationale. Il était à peu près au niveau de la moyenne nationale dans la zone du Sebou, et beaucoup plus bas dans les autres régions: 74% de la moyenne nationale dans l'Est, 55% dans le Sud et 50% seulement dans le Sud-Ouest. Le PIB par tête dans les zones urbaines était presque le double de la moyenne nationale et 3,4 fois celui des zones rurales. L'enquête de consommation détaillée effectuée en 1970-71 par le Secrétariat d'Etat au plan montre que les dépenses annuelles varient entre régions de l'indice de 100 pour la région la plus pauvre à 172 pour la région la plus riche pour l'habillement, de 100 à 185 pour le logement, de 100 à 283 pour l'hygiène et les soins médicaux. Les consommations de calories et de protéines

<sup>1/</sup> Le découpage actuel des régions a également pour effet d'accuser les écarts entre certaines régions.

apparaissent particulièrement faibles dans le Sud. Les zones rurales restent sans doute les zones les plus pauvres. Les moyens d'identifier les zones de plus grande pauvreté en milieu rural et en milieu urbain sont cependant insuffisants.

6.60 Inégalités d'accès aux services publics. En matière d'éducation deux régions, le Sud et Tensift, sont particulièrement déshéritées et restent très en dessous de la moyenne nationale qu'il s'agisse de la fréquentation des écoles primaires ou plus encore des écoles secondaires. Le taux de scolarisation dans le primaire était à moitié moins élevé dans le Tensift (21,4%) que dans la région Centre (42,5%) et cinq fois moins élevé pour le secondaire dans le Sud. Des disparités régionales importantes apparaissent également en ce qui concerne la santé. Les médecins et les hôpitaux sont installés principalement dans les régions Centre et Ouest. On compte moins de 10.000 habitants par médecin dans ces deux régions et plus de 20.000 dans les autres régions, exception faite de la région Centre-Sud qui se trouve en position intermédiaire. La répartition des lits d'hôpitaux paraît moins déséquilibrée. Toutefois entre la région la mieux équipée (Centre) et la région la moins équipée (Oriental) le nombre d'habitants par lit d'hôpital en 1976 varie du simple en double. Les indicateurs suivants traduisent les disparités observées récemment concernant l'éducation et la santé selon les régions:

<u>Région</u>	<u>Taux de scolarisation</u>		<u>Formation</u>	<u>Nombre d'habitants par:</u>	
	<u>Primaire</u> <u>1972/73<sup>1/</sup></u>	<u>Secondaire</u> <u>1970/71<sup>2/</sup></u>	<u>Professionnelle</u> <u>1974<sup>3/</sup></u>	<u>Médecin</u> <u>1975</u>	<u>Hôpital</u> <u>1976</u>
1. Sud	24,6	3,1	658	23.809	1.003
2. Tensift	21,4	7,3	1.268	21.277	1.058
3. Centre	42,5	16,3	4.780	9.620	664
4. Nord-Ouest	35,7	12,3	5.844	9.009	674
5. Centre-Nord	27,5	11,3	2.948	20.000	968
6. Oriental	40,0	11,1	645	20.000	1.306
7. Centre-Sud	<u>41,4</u>	<u>12,3</u>	<u>2.002</u>	<u>16.950</u>	<u>696</u>
Moyenne nationale	33,8	11,3	18.145	13.200	802

1/ Nombre d'élèves en % du nombre d'enfants de 7 à 14 ans.

2/ Nombre d'élèves en % de la population totale de 12 à 19 ans.

3/ Capacité théorique des centres de formation professionnelle.

Source: Ministère de la santé publique pour les indicateurs de santé et Plan 1973-77 pour l'éducation et la formation.

6.61 En 1972, les régions du Centre et du Nord-Ouest bénéficiaient également de l'essentiel de l'infrastructure de communications, en termes de routes et d'équipement téléphonique. La densité du réseau routier (en km de routes par 1.000 km<sup>2</sup>) était en moyenne de 112,8 pour l'ensemble du pays, mais de 238,6 dans la région du Centre, de 254 dans la région du Nord-Ouest, et seulement de 43 dans le Sud. Par ailleurs, 80% de l'équipement téléphonique (mesuré en nombre de lignes) était concentré dans les régions du Centre et du Nord-Ouest où 96 habitants sur 10.000 bénéficiaient d'une ligne (contre 9 dans le Sud, 14 dans le Tensift, et 54 en moyenne pour le pays). A l'exception des régions Centre et Nord-Ouest, les ventes d'électricité rapportées au nombre d'habitants étaient partout inférieures à la moyenne nationale avec des écarts de 1 à 2,3. Il eût été également intéressant de connaître par région et par habitant la longueur des voiries urbaines revêtues et non revêtues, le nombre de logements disposant de l'eau potable et reliés aux systèmes d'égouts. Les indicateurs disponibles concernant l'infrastructure de communications sont les suivants selon les régions:

Région	Longueur en km du réseau rou- tier par 1.000 km <sup>2</sup> en 1972	Nombre de lignes télé- phoniques par 10.000 hts en 1972	Ventes d'électri- cité ONE en kwh/ht en 1975
1. Sud	43,0	9	76,3
2. Tensift	162,6	14	79,4
3. Centre	238,6	98	275,2
4. Nord-Ouest	254,0	94	182,8
5. Centre-Nord	165,5	30	70,0
6. Oriental	78,4	24	156,7
7. Centre-Sud	<u>57,4</u>	<u>25</u>	<u>133,2</u>
Moyenne nationale	112,8	54	159,1

Source: Secrétariat d'Etat au Plan.

6.62 La synthèse des indicateurs spécifiques qui précèdent, effectuée en classant les régions suivant leur rang et leur position au dessus et en dessous de la moyenne, confirme que ce sont les régions du Centre et du Nord-Ouest qui sont les mieux équipées et figurent au premier rang sur tous les plans. Les régions du Sud et du Tensift se trouvent au dernier rang et sont les plus dépourvues. Les trois autres régions se trouvent de façon permanente en position intermédiaire, mais souvent en dessous de la moyenne nationale. Les indicateurs sont regroupés dans le tableau ci-dessous qui indique le rang (de 1 à 7) de chaque région et sa position (+ ou -) par rapport à la moyenne nationale:

Régions	Santé		Education			Infrastructure de communications		Electricité
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	
1. Sud	7-	5-	6-	7-	6	7-	7-	6-
2. Tensift	6-	6-	7-	6-	5	4+	6-	5-
3. Centre	2+	1+	1+	1+	2	2+	1+	1+
4. Nord-Ouest	1+	2+	4+	2+	1	1+	2+	2+
5. Centre-Nord	4-	4-	5-	4+	3	3+	3-	7-
6. Oriental	4-	7-	3-	5-	7	5-	5-	3-
7. Centre-Sud	3-	3+	2+	3+	4	6-	4-	4-

- (a) Nombre d'habitants par médecin en 1975.  
 (b) Nombre d'habitants par lit d'hôpital en 1976.  
 (c) Fréquentation écoles primaires en 1973  
 (d) Fréquentation écoles secondaires en 1971  
 (e) Capacité Centres de formation professionnelle  
 (f) Longueur du réseau routier  
 (g) Lignes téléphoniques  
 (h) Ventes d'électricité

6.63 Une intéressante statistique publiée en 1975 donne la répartition des fonctionnaires par région et par ministère. On observe au total que 61% des agents de l'Etat sont concentrés dans les régions du Centre (26%) et du Nord-Ouest (35%). Le Tensift et le Sud sont de loin les plus sous administrés avec 15,7% des fonctionnaires pour 27,2% de la population. On remarque également que la région Nord-Ouest, qui est certes le siège de la capitale, concentre à elle seule néanmoins 44% des fonctionnaires de l'agriculture, 42% de ceux des PTT, 35,5% de ceux de l'équipement et 29,4% de ceux de la santé pour moins d'un cinquième de la population totale. La répartition des fonctionnaires de l'Etat par région et par ministère en 1975 est la suivante (chiffres en pourcentages):

Région	Enseignement	Santé	Agriculture	Téléphone	Equipement	Total	Population
1. Sud	6,0	8,6	5,6	5,0	7,3	6,2	11,2
2. Tensift	10,4	11,6	8,7	6,4	9,8	9,5	16,0
3. Centre	28,8	23,9	15,8	27,6	26,1	25,0	25,8
4. Nord-Ouest	25,8	29,4	44,7	42,0	35,5	34,0	19,5
5. Centre-Nord	11,8	10,5	8,7	7,3	8,4	10,2	12,3
6. Oriental	7,6	5,9	6,5	5,1	6,0	6,7	7,2
7. Centre-Sud	9,0	10,0	10,3	6,6	6,6	8,2	8,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total (milliers)	76,5	18,2	9,1	8,9	9,5	152,2	-

Source: Service de l'ordonnancement mécanographique, 1975.

Aggravation ou réduction des disparités régionales?

6.64 Les tendances récentes sont difficiles à apprécier et à mesurer faute de données statistiques suffisantes. Le dernier recensement date de 1971 et la dernière enquête de consommation a été effectuée sensiblement au même moment. Le prochain recensement doit intervenir en 1981. Dans la période intercensitaire actuelle on ne dispose donc pas encore des données essentielles qui permettraient de mesurer le sens et l'ampleur des évolutions en cours. Il faut souligner au passage, puisqu'il en est encore temps, la nécessité de concevoir le prochain recensement de telle façon que les évolutions qui se sont produites au cours des dix dernières années puissent être valablement mesurées. En raison de changements de définition ou de modifications de découpages géographiques, le recensement de 1971 n'avait permis d'effectuer qu'une description statistique et non dynamique du pays. Des questions aussi importantes que l'évolution des migrations, des revenus par région doivent pouvoir être appréhendées dans l'avenir avec précision et de manière plus systématique. Aucune politique de développement régional et d'aménagement du territoire ne peut être conduite avec suffisamment de lucidité et de vigueur en l'absence d'instruments de mesure des disparités régionales qu'il s'agit précisément de corriger.

6.65 Quelques indices d'aggravation. Concernant la distribution des revenus par région, il est presque impossible de comparer les résultats par région de l'enquête de consommation effectuée en 1971, avec l'enquête de consommation précédente effectuée au Maroc en 1959-60, car le découpage régional n'est pas le même. Cependant, on peut noter que le niveau de vie moyen des ménages en milieu rural a augmenté moins vite qu'en milieu rural au cours de la période 1960-71. Concernant la distribution des équipements, en 1977 et 1978 les régions Centre et Nord-Ouest ont absorbé plus des 4/5 des crédits du Fonds d'équipement communal (FEC) et en 1976 ces mêmes régions ont reçu 58,9% des subventions aux collectivités locales. Casablanca et Rabat ont par ailleurs bénéficié des 2/3 des prêts au logement du Crédit immobilier et hôtelier (CIH) durant la période du Plan quinquennal 1973-77, et la ville de Casablanca a absorbé 375,6 millions de DH soit près de 50% des prêts au logement. En ce qui concerne la répartition des emplois, cependant la comparaison de l'enquête industrielle de 1975 à celle de 1959 révèle qu'un léger rééquilibrage des établissements et des emplois industriels s'est effectué en dehors de la région du Centre (voir paragraphe 4.74).

6.66 Les facteurs d'aggravation. Indépendamment des facteurs de concentration de l'activité économique, les facteurs liés à la répartition géographique de la population risquent de jouer souvent dans le sens d'un accroissement des déséquilibres existants. L'urbanisation constitue l'une des données maîtresses de l'évolution future. La population urbaine va en effet doubler durant les 15 prochaines années. Elle s'accroît à un rythme beaucoup plus rapide (de 4,3 à 5%) que la population totale (environ 3%). La population urbaine qui était de 3,4 millions d'habitants en 1960 est passée à 5,4 millions en 1971 et peut être

estimée aujourd'hui à 7,2 millions d'habitants. Elle atteindra 14 millions vers 1990 et représentera 50% de la population totale. Comment s'effectuera la croissance urbaine? Quel sera l'effet de l'attraction de la zone Casablanca Rabat et celle des villes moyennes et petites?

6.67 Entre 1960 et 1971 les villes de plus de 100.000 habitants ont eu une croissance rapide plutôt inférieure à la croissance de la population urbaine totale estimée à 4,3%. La moitié des 24 villes moyennes (de 20.000 à 100.000 habitants) ont connu une progression supérieure à la croissance de la population urbaine. Ce dynamisme des villes moyennes doit être souligné mais le phénomène est trop différencié pour qu'il soit possible de conclure, comme on l'a fait parfois un peu hâtivement, que les villes moyennes avaient crû plus rapidement que les grandes villes. Les villes de plus de 100.000 habitants représentaient en 1971 plus des 2/3 de la population urbaine totale, ainsi qu'il ressort des chiffres suivants:

	<u>Milliers</u>	<u>%</u>
Population Casablanca	1.506	27,8
Population des autres villes de plus de 100.000 hab. en 1971	2.200	40,7
Population des villes entre 20.000 et 100.000 hab. en 1971	914	16,9
Population des autres villes	<u>790</u>	<u>14,6</u>
Population urbaine totale	5.410	100

6.68 Par ailleurs les villes de Casablanca, Rabat, Salé, Kenitra, Mohammedia réunies représentaient au total 2.238.000 habitants et Casablanca 1.506.000 habitants. Entre 1960 et 1971 l'accroissement de la population urbaine de Casablanca a représenté plus de 50% de la population en 1971 des villes moyennes. Si l'on suppose constant le taux de 4,1% enregistré entre 1960 et 1971 à Casablanca la population doublerait seulement entre 1971 et 1990. Mais cela impliquerait, pour accueillir le reste de la population urbaine, que toutes les autres villes voient leur population multipliée par 2,75 ce qui représente un taux d'accroissement annuel de 5,5%.

6.69 L'urbanisation s'effectue suivant des processus qui ne paraissent pas toujours directement liés à la répartition des activités économiques. Au Maroc l'urbanisation est d'abord le résultat d'une croissance démographique urbaine forte puis la conséquence de migrations rurales.

6.70 Les flux migratoires vers les villes, en grande partie d'origine rurale, ne peuvent donc pas s'expliquer, surtout dans une économie dualiste, uniquement par un processus d'ajustement immédiat et automatique dans l'espace de la population et des emplois. Entre 1960 et 1971 environ 90.000 personnes ont quitté chaque année les zones rurales pour se rendre dans les agglomérations urbaines. Plus de 60% se sont fixées

directement dans les villes de 100.000 habitants ou plus. Un migrant sur quatre serait allé à Casablanca. En 1971 quelque 32% de la population urbaine était née en zone rurale. Il y a eu également des migrations assez importantes entre zones rurales surtout en direction des périmètres irrigués. En raison de la méthode d'estimation utilisée pour évaluer les migrations inter-provinciales entre 1960 et 1971, méthode qui devrait être révisée lors du prochain recensement, 1/ il est difficile de donner des résultats précis. Les migrations temporaires vers les villes sont plus directement fonction du marché du travail et constituent souvent la première étape d'un processus de fixation définitive.

6.71 Les migrations vers l'étranger avaient constitué depuis un certain temps une manière d'absorber le surplus de main d'oeuvre dans certaines provinces pauvres en même temps qu'une source de revenus externes redistribués en grande partie dans les régions d'origine. Entre 1973 et 1977, 23.000 marocains ont quitté leur pays chaque année 2/ et la moitié des transferts qui en 1975 et 1976 ont dépassé 0,5 milliard de dollars 3/ ont revêtu la forme d'aide aux familles. Le ralentissement de ce courant migratoire constitue un élément certain d'aggravation des déséquilibres régionaux.

6.72 La politique agricole 4/ très fortement axée sur les périmètres irrigués et par conséquent peu orientée vers l'amélioration des rendements dans les zones bour n'a pas été favorable au maintien et au développement de l'activité agricole sur une grande partie du territoire. Cela a contribué à accroître les disparités entre régions. Alors que les zones bour représentent l'essentiel des superficies, et regroupent la grande majorité de la population rurale, l'option fondamentale en faveur du développement des zones irriguées a renforcé la concentration de l'activité agricole dans les régions Centre et Nord-Ouest. Les trois quart du potentiel en terres irriguables se trouvent en effet dans ces régions (dont 44% dans le Rharb). En 1972 56% des terres effectivement irriguées se trouvaient dans ces deux régions.

---

1/ La migration nette par province résulterait de la différence entre le taux réel de croissance d'une province et le taux de croissance nationale supposée uniforme suivant la méthode utilisée.

2/ Tableau 1.2, annexe statistique.

3/ Comparé à 2 milliards de dollars représentant la valeur totale des exportations de biens et services non facteurs.

4/ Le rôle de la politique agricole, et particulièrement le développement des zones bour, constitue un aspect important de la politique régionale, qui est présenté dans le chapitre IV.

## 2. EVALUATION DES RESULTATS DE LA STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT REGIONAL DU PLAN QUINQUENNAL 1973-1977

6.73 Le Maroc s'est engagé dans une politique de développement régional à partir du début des années soixante mais il a fallu attendre le Plan 1973-77 pour qu'une étape décisive soit franchie et qu'une politique plus systématique commence à être appliquée. Toutefois durant le plan quinquennal 1960-64 deux projets de développement régional (Derro-Sebou) avaient vu le jour et un Fonds d'équipement communal (FEC) avait été créé. Les tentatives de régionalisation des plans suivants n'apporteront pas de progrès très appréciables. Il faut signaler néanmoins la création du Comité interministériel d'aménagement du territoire en 1968. A la veille du Plan 1973-77 et en vue de sa préparation un certain nombre de mesures plus décisives furent prises: création de 7 régions économiques; création d'une Direction du développement régional rattaché au Secrétariat d'Etat au Plan, d'une Commission nationale du développement régional, d'une Assemblée régionale consultative dans chaque région. Le Plan 1973-77 fut ainsi le premier à associer des institutions régionales à la phase préliminaire des travaux de planification.

6.74 Le Plan quinquennal 1973-77 marque le véritable départ de la politique de développement régional. Dans une conjoncture particulièrement favorable aux investissements, d'importants progrès ont en effet été effectués durant cette période. A posteriori et d'une manière quelque peu lapidaire la stratégie de développement régional paraît avoir été caractérisée essentiellement par:

- l'existence d'une volonté politique plus affirmée;
- l'absence d'un véritable plan stratégique de développement régional;
- l'insuffisance des procédures de régionalisation du plan;
- le recours à des méthodes d'exception en matière financière; et
- l'échec des mesures de décentralisation industrielle.

### Une volonté politique affirmée de développement régional

6.75 La volonté politique de promouvoir le développement régional puis d'accélérer la décentralisation administrative en renforçant le rôle des collectivités locales a été affirmée au plus haut niveau dans deux importants discours de S.M. le Roi à Erfoud en 1974, à Marrakech en 1976 et en 1979. L'impulsion nouvelle ainsi donnée en 1974 à la politique de développement régional a été très importante. Dans un contexte favorable certes aux investissements, des moyens accrus ont été mis en oeuvre. C'est ainsi que le Fonds spécial de développement régional chargé à l'origine de l'exécution des programmes spécialement conçus pour les provinces déshéritées a vu sa dotation initiale portée de 300 millions de DH à 2,3 milliards de DH.



L'absence d'un véritable plan stratégique de développement régional

6.76 Une des faiblesses essentielles du Plan 1973-77 tient à l'absence d'un véritable plan stratégique de développement régional. La volonté de réduire les disparités régionales et de faire contrepoids à l'axe Casablanca-Rabat en constitue le principal fondement et la promotion des pôles de développement le principal point d'appui.

6.77 Les objectifs trop généraux proposés par le Plan, quoique cohérents, restaient formulés en termes relevant plutôt du domaine des finalités du développement régional que d'un plan précis. Ce sont les suivants:

- Favoriser le développement économique général par une localisation plus judicieuse des hommes, des activités et des équipements;
- Contribuer au développement social par une réduction des disparités entre les régions;
- Permettre d'accroître et de partager les richesses naturelles et d'améliorer la qualité de l'environnement; et
- Associer la population à l'oeuvre de développement au moment de la conception et de l'élaboration du plan et au stade de son exécution.

Fondamentalement, toute stratégie de développement régional vise en effet à concilier un objectif de croissance grâce à une répartition par région plus efficace des investissements, à un objectif de redistribution qui consiste à réduire les inégalités entre régions grâce à une amélioration de l'infrastructure sociale. L'objection qui peut être faite ici tient au fait qu'entre ces principes et la stratégie pratique du Plan il n'y a pas de lien très explicite. La constatation des disparités régionales et la volonté de les réduire justifient mais ne constituent pas une stratégie régionale. Il faudrait établir au préalable un diagnostic au niveau national et au niveau régional, puis fixer pour chaque région des objectifs spécifiques. Le programme d'investissement pourrait alors être relié à des objectifs précis et non plus seulement à des considérations nationales de "justice distributive".

6.78 L'implantation dans un certain nombre de régions de pôles de développement était destinée à contrebalancer l'attraction de l'axe Casablanca-Kenitra. Le Plan avait proposé cinq villes comme futurs pôles de développement économique: Oujda, Agadir, Marrakech, Fez, et Tanger. Si ces pôles ont bénéficié de certains équipements (touristiques, universitaires) les investissements ont aussi été concentrés sur de

nouveaux pôles tels que Safi, Jorf lasfar et Nador. Claire dans ses principes, la politique de pôles de développement mise en oeuvre est restée néanmoins plus imprécise dans ses applications et caractérisée par une action au coup par coup. La volonté de contrebalancer l'attraction de Casablanca-Rabat-Kénitra qui fonde la politique de développement régional, mais n'en constitue que l'aspect négatif, ne doit pas en effet aboutir à une dispersion des investissements et des équipements. La promotion de pôles de développement doit normalement permettre de concentrer les investissements sur un certain nombre de sites et d'en maximiser les effets. Mais pour être pleinement efficace la promotion des pôles de développement devrait s'inscrire dans le cadre d'une stratégie d'aménagement et de développement à moyen et long terme de l'ensemble du territoire.

6.79 L'absence d'une stratégie précise et d'un plan d'aménagement du territoire susceptible d'orienter les investissements s'est faite particulièrement sentir, quand il a été décidé d'augmenter les investissements dans les provinces déshéritées, puis lorsque le F.S.D.R. a disposé de crédits très substantiels pour le développement régional. En vue de pallier ces insuffisances deux études régionales d'identification de projets couvrant 16 provinces ont été lancées par le Secrétariat d'Etat au Plan et au développement régional. La première concerne les 11 provinces déshéritées de Tétouan, Taza, Chaouen, Al Hoceima, Khémisset, Figuig, Khénifra, Errachidia, Ouarzazate, Tan Tan et Tiznit. Elle avait pour but de déterminer les potentialités économiques dans chacune des provinces, d'identifier des projets et de préparer les études techniques de projets viables. La seconde étude couvre les provinces de Marrakech, Safi, Essaouira, El Kelaâ des Sraghna et Azilal. En plus des buts assignés à l'étude sur les 11 provinces, cette étude devait proposer également une stratégie de développement de toute la région du Tensift. Ces deux études ont effectivement été réalisées et contiennent, d'autre part, une analyse approfondie des potentialités de développement et un diagnostic de la situation des différentes régions, et d'autre part, l'identification et l'étude de factibilité d'un certain nombre de projets intégrés. Ces études ont été lancées tardivement et leurs résultats, en dépit de leur intérêt, n'ont pu être exploités lors de la préparation du Plan triennal 1978-80. Compte tenu du renversement de conjoncture, les projets identifiés sont restés en l'état. Force est de constater qu'en l'absence d'un cadre global, ces études lancées au coup par coup en fonction des besoins de l'heure ont été d'une efficacité limitée. La même observation pourrait être faite en ce qui concerne les schémas d'armature rurale qui à l'inverse sont restés déconnectés de préoccupations opérationnelles à court terme. L'élaboration d'un plan national d'aménagement du territoire dans lequel puisse s'intégrer une stratégie à moyen terme de développement régional paraît constituer l'étape désormais indispensable.

### L'insuffisance des procédures de régionalisation

6.80 La régionalisation s'est effectuée dans un cadre institutionnel nouveau qui a permis d'associer plus étroitement les régions et la population à la préparation du Plan et à sa mise à jour en 1974. Des commissions sectorielles ont été mises en place aux niveaux provincial, régional et national. Les Assemblées régionales consultatives ont constitué l'élément essentiel du dispositif. Elles bénéficiaient de l'appui des Délégations régionales du Secrétariat d'Etat au Plan. Les propositions des Assemblées régionales ont été transmises au niveau national pour arbitrage à la Commission nationale de développement régional. Des progrès incontestables ont donc été effectués dans le sens d'une association plus étroite des régions à la planification régionale.

6.81 Les difficultés rencontrées ont résulté en réalité des méthodes et des outils utilisés pour la régionalisation. L'information n'est pas toujours régionalisée, les projets ne sont pas toujours localisés. Les fiches de projets qui devraient permettre la constitution d'un fichier et faciliter les arbitrages sont souvent restés très sommaires, inexploitable et inexploités. La régionalisation du plan, qui avait été à l'origine effectuée à 75%, s'est révélée par la suite plus difficile à contrôler, le Secrétariat d'Etat au Plan et au développement régional éprouvant des difficultés croissantes à régionaliser les investissements de certains ministères. La régionalisation du budget s'est heurtée aux mêmes difficultés. Tout naturellement compte tenu de ces difficultés, une voie parallèle allait être choisie au moment où il fut décidé d'augmenter de façon très importante les investissements consacrés au développement régional.

### Le recours à des procédures d'exception: Le Fonds Spécial de Développement Régional (FSDR)

6.82 Créé en 1973, le Fonds spécial de développement régional (FSDR) était initialement destiné au financement des programmes spéciaux dans les provinces les plus déshéritées. Doté au départ d'un crédit de 300 millions de DH, le FSDR a vu sa dotation portée en 1975 à 2,3 milliards de DH à la suite du discours d'Erfoud. Ces crédits devaient permettre de financer les nouveaux projets identifiés et proposés par l'ensemble des Assemblées régionales à l'occasion de la révision du Plan quinquennal 1973-77.

6.83 L'utilisation des crédits du FSDR se caractérise par une procédure d'exception aussi simple que rapide. C'est ainsi que les crédits du FSDR ont été dispensés du contrôle a priori des engagements de dépense et du visa de contrôle de la commission des marchés. Une partie importante de ces crédits furent délégués aux Gouverneurs qui en devinrent les sous-ordonnateurs. Le seul contrôle qui subsiste au niveau central s'effectue au sein du Secrétariat d'Etat au Plan et au développement régional (commission du FSDR) et consiste à vérifier que le projet est techniquement prêt et ne fait pas double emploi avec un autre projet.

Le critère général d'attribution a été de favoriser les provinces les plus pauvres, mais en pratique le critère du "projet prêt" a joué un rôle important. L'expérience montre d'ailleurs que le goulot d'étranglement s'est situé à ce niveau.

6.84 Une statistique publiée dans le Plan 1978-80 indique que les provinces pauvres et les provinces du Sud ont bénéficié plus largement des crédits du FSDR. Les régions Centre et Nord-Ouest ont néanmoins reçu le quart du FSDR. Les parts (en %) des crédits ouverts par le FSDR aux diverses régions ont été les suivantes:

1. Le Sud	20,9
2. Le Tensift	9,5
3. Le Centre	13,4
4. Le Nord-Ouest	11,5
5. Le Centre Nord	6,9
6. L'Oriental	10,2
7. Le Centre Sud	9,0
8. Les Provinces Sahariennes	14,7
9. Non localisable	<u>3,9</u>
Total	100,0

6.85 Dans le Plan triennal 1978-80 il est fait observer que la comparaison des parts d'investissement réservées dans le cadre du budget normal au titre de la période 1973-77 aux 10 provinces les moins avantagées (10,5%) d'une part, et à la zone de Casablanca-Rabat-Kénitra (30,8%), d'autre part, permet de constater que le plan national n'avait pas pris suffisamment en compte les provinces les plus défavorisées. En revanche, on relève que, sur un crédit de 2 milliards de DH environ accordé par le FSDR aux différentes provinces, la part des 10 provinces indiquées a été de 30,1% alors que la zone Casablanca-Kénitra n'a reçu que 8,8%, ce qui a permis de corriger sensiblement les distorsions de départ. Au plan de la répartition sectorielle, le FSDR a donné la priorité aux petits équipements puisque plus de 50% des crédits ont été alloués à l'enseignement, la santé, les électrifications rurales, les chemins tertiaires, les adductions d'eau potable et l'assainissement. On remarque cependant que les priorités effectuées au niveau local ont souvent par exemple porté sur l'éclairage public plutôt que sur l'assainissement. Par ailleurs un certain saupoudrage n'a pu être évité.

#### L'échec des mesures de décentralisation industrielle

6.86 La décentralisation industrielle constitue l'un des leviers essentiels d'une politique d'aménagement du territoire et de développement régional. Dans la phase d'industrialisation actuelle, fragile et incertaine, il faut certes éviter de décourager les investissements privés dans l'industrie par des contraintes de localisation excessives. Cette politique doit donc être modulée en fonction des contraintes de localisation des entreprises, mais elle est néanmoins indispensable

pour contrecarrer les tendances à la concentration excessive des industries sur l'axe Casablanca-Rabat-Kénitra et assurer une meilleure redistribution des activités économiques. Dans cette perspective le code d'investissement de 1973 avait prévu des exonérations de taxes pendant dix années pour les entreprises s'installant ailleurs qu'à Casablanca. L'exemption est de 100% pour les provinces de Tetouan, Tanger, Al Hoceinna, Taza, Nadar, Oujda, Ksar el Souk, Ouarzazate, Tarfaya et le cercle d'Essaouira. Ces incitations sont restées pratiquement sans effet.

### 3. ACTIONS-CLES ET PROPOSITIONS DU PLAN TRIENNAL 1978-80

6.87 D'incontestables progrès ont été effectués en matière de développement régional au cours du Plan 1973-77 qui constitue une étape décisive. Des changements structurels importants ont été effectués. Il est certes encore difficile d'évaluer l'impact réel des mesures prises. L'analyse qui précède a mis en lumière les progrès effectués mais a permis aussi d'identifier un certain nombre de lacunes, d'insuffisances et d'obstacles. Pour franchir une nouvelle étape et effectuer de nouveaux progrès en matière de développement régional, il est nécessaire de remédier aux insuffisances constatées précédemment au cours de l'exécution du Plan 1973-77.

6.88 Un certain nombre d'actions clés conditionnent l'avenir. Elles concernent:

- L'intégration de la stratégie de développement régional dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire;
- Le renforcement des procédures de régionalisation du plan et du budget; et
- Le renforcement des mesures de décentralisation.

Les propositions contenues dans le Plan triennal 1978-80 et analysées ci-dessous ne semblent pas toujours apporter à ces questions des solutions satisfaisantes. Le contexte et les conditions dans lesquels s'est effectuée la préparation du Plan triennal fournissent sans doute une première explication. Mais plus fondamentalement il semble que certaines options de base n'ont pas été levées définitivement. Le Plan triennal traduit ces hésitations sur l'importance respective à accorder à la décentralisation et à la déconcentration, c'est à dire sur le rôle effectif des collectivités locales, ainsi que sur l'intérêt de maintenir des procédures d'exception ou de renforcer les procédures de droit commun en matière de régionalisation et de financement des dépenses liées au développement régional.

L'intégration nécessaire de la stratégie de développement régional dans le cadre d'une politique nationale d'aménagement du territoire

6.89 Par rapport au Plan précédent le Plan triennal n'indique aucun changement d'orientation. Les objectifs restent rigoureusement identiques et exprimés dans des termes aussi généraux. Le Plan précise néanmoins dans le cadre des orientations générales quels seront les principaux volets de l'intervention de l'Etat. Ceux-ci sont les suivants:

- Renforcement du rôle des collectivités locales et de leurs moyens humains et financiers;
- Recherche permanente de la participation de la population à l'oeuvre de développement;
- Réduction des déséquilibres sociaux et régionaux à partir d'une approche nouvelle basée sur la sélection d'équipements destinés aux catégories sociales les plus défavorisées en fonction de l'importance des centres;
- Renforcement des pôles de développement; et
- Elaboration de nouveaux instruments d'application de la politique d'aménagement du territoire: schéma national d'aménagement du territoire appuyé par une charte d'aménagement du territoire servant de cadre aux schémas de structure et d'orientation régionaux.

A ce niveau le Plan triennal apporte peu d'éléments nouveaux en dehors de l'affirmation d'une réorientation vers les catégories les plus défavorisées des équipements sociaux et de la prise de conscience de la nécessité d'un plan d'aménagement du territoire.

6.90 Tirant les leçons du Plan précédent, le Plan triennal indique assez clairement les inconvénients de l'absence d'une politique d'aménagement de l'ensemble du territoire et les insuffisances des politiques de développement régional à court terme et au coup par coup. Il propose en conséquence l'élaboration d'un schéma national d'aménagement du territoire servant de cadre de référence pour la localisation et la programmation des actions de développement. Ce schéma devrait prévoir en même temps une politique de croissance et d'aménagement des villes (schéma d'armature urbaine) et une stratégie de contrôle de l'urbanisation. Il propose aussi l'adoption d'une charte d'aménagement du territoire dont le contenu reste à préciser. L'élaboration du schéma national d'aménagement du territoire serait naturellement confiée au Ministère de l'habitat et de l'aménagement du territoire et en son sein à la toute récente Direction de l'aménagement du territoire (DAT) qui devrait être dotée, temporairement au moins, de moyens d'études exceptionnels pour la réalisation de ce document d'orientation fondamental.

La DAT assurerait par la suite le suivi et la mise à jour du document et veillerait à assurer la cohérence des autres documents de planification spatiale.

6.91 La réalisation de ce schéma national d'aménagement du territoire se heurtera aux difficultés signalées précédemment en matière d'information. Il ne paraît pas néanmoins souhaitable d'attendre les résultats du prochain recensement pour entreprendre sa réalisation. Un premier document d'orientation fixerait à partir d'une synthèse des nombreuses études déjà réalisées, d'une analyse des potentialités des régions et des perspectives à long terme, les grandes options au niveau national. Ultérieurement en intégrant si possible les résultats du prochain recensement, les propositions seraient affinées globalement et par région. L'élaboration d'un schéma national d'aménagement du territoire pourrait être aussi l'occasion de réactiver le Comité interministériel d'aménagement du territoire présidé au plus haut niveau et de donner une nouvelle impulsion à la politique de développement régional et d'aménagement du territoire.

#### Le renforcement des procédures de régionalisation du plan et du budget

6.92 Le Secrétariat d'Etat au Plan et au développement régional est l'organe central chargé normalement d'assurer la coordination des programmes d'investissement sectoriel des différents ministères. L'expérience a montré que les programmes sectoriels de ces ministères n'étaient pas toujours régionalisés et qu'un examen de la cohérence régionale des programmes d'investissement s'avérait dans ces conditions souvent impossible. Ceci explique sans doute que dans le passé le renforcement de l'action de développement régional ait eu recours à des procédures d'exception du type de celles employées pour le Fonds spécial de développement régional. Ces actions n'ont cependant qu'un effet limité et une efficacité accrue en matière de développement régional ne peut être attendue que d'un renforcement des méthodes de régionalisation de l'ensemble des investissements. Cela postule aussi un certain renforcement des attributions du Secrétariat d'Etat au Plan et au développement régional en ce domaine. Cela implique aussi un changement des politiques suivies par certains ministères, et l'introduction de procédures plus précises de régionalisation. Le Plan propose à cet égard deux mesures positives. La première est l'institution d'un système budgétaire régionalisé car la nomenclature actuelle de la loi de finances ne permet pas en effet de régionaliser une grande partie des opérations programmées. Les modifications qui interviennent annuellement dans les programmes d'action des ministères introduisent donc des modifications incontrôlées dans la régionalisation des investissements publics inscrits au plan. La seconde consisterait en la régionalisation de l'information qui implique en particulier une homogénéisation des méthodes de recueil et de traitement de l'information utilisées par les différents ministères et en particulier l'adoption des mêmes découpages géographiques.

### Le renforcement des mesures de décentralisation industrielle

6.93 L'incitation fiscale à la régionalisation des investissements industriels n'ayant apporté que peu de résultats au cours du Plan 1973-77, le Plan triennal propose de réexaminer les mesures prévues dans le cadre des codes d'investissement et d'envisager de nouvelles mesures plus directement liées à la création d'emploi telles que:

- Primes à l'emploi calculées en fonction du nombre d'emplois créés;
- Aides à la formation de la main d'oeuvre des entreprises désirant s'implanter dans les provinces pauvres;
- Aides au fonctionnement (réduction des cotisations de sécurité sociale);
- Aides à la consommation du fuel industriel: la tarification qui est fonction de la localisation va en effet actuellement à l'encontre du développement régional.

6.94 En dehors des mesures d'incitation sous forme de primes ou de dégrèvements fiscaux, les mesures de dissuasion suivantes, adoptées par de nombreux pays développés et en développement, pourraient être mises à l'étude:

- Redevances calculées au m<sup>2</sup> ou par emploi créé dans les zones d'excessive concentration industrielle. Le taux devrait être modulé par type de zones, lesquelles devraient être définies en fonction des priorités géographiques de création d'emploi. Le produit des redevances pourrait servir à compenser le coût des primes accordées par ailleurs;
- Agrément c'est à dire autorisation préalable pour toute création d'entreprise dans la région de Casablanca, Rabat à partir d'un seuil qui sera à préciser. Ce régime d'autorisation préalable constitue le plus sûr moyen d'éviter la poursuite de la concentration des activités économiques actuelles et de mieux localiser les entreprises industrielles. Une instance spécifique dont la composition reste à déterminer serait chargée de la délivrance de ces agréments;
- Contrôle de la création des zones industrielles venant compléter celui des entreprises, effectué à un niveau adéquat et par une instance chargée de la décentralisation industrielle.

6.95 Dans le cas cependant où le Gouvernement marocain déciderait de renforcer les mesures de décentralisation industrielle existantes, une telle décision devrait reposer sur une analyse approfondie des



coûts et bénéfiques d'une telle politique. Il est en effet important de considérer que le processus d'urbanisation comporte des avantages des points de vue économique et social. Les coûts d'adduction d'eau, d'assainissement, d'électrification ou de réalisation d'une infrastructure sanitaire par habitant sont en effet moins élevés en milieu urbain qu'en milieu rural, du seul fait de la plus grande densité de la population. La satisfaction des besoins vitaux en milieu urbain peut dès lors être obtenue à un coût moindre pour la collectivité, du moins jusqu'à une certaine dimension de l'agglomération urbaine. La présence d'une infrastructure diversifiée et d'une main d'oeuvre qualifiée en milieu urbain constitue aussi un facteur de réduction des coûts de production des entreprises en milieu urbain. Ce n'est finalement que dans des cas particuliers que la localisation en milieu rural (par exemple près des matières premières) peut présenter des avantages économiques certains.

6.96 Il importe de remarquer que bien souvent une confusion s'établit entre concentration industrielle et dimension excessive des agglomérations urbaines. Il est ainsi fréquemment supposé d'une part que la croissance des villes doit être limitée, et d'autre part que la décentralisation industrielle permettrait d'atteindre cet objectif. Pour la clarté de l'analyse, les facteurs responsables de l'urbanisation doivent être séparés des facteurs responsables de la concentration industrielle. Dans le cas du Maroc, comme dans celui de nombreux autres pays, la croissance excessive des zones urbaines est due principalement à l'augmentation rapide de la population, et des flux migratoires qui en résultent. Dans ces conditions, la réduction de la croissance démographique globale permettrait de limiter l'augmentation de la population urbaine.

6.97 En ce qui concerne le Maroc, les effets d'une croissance démographique rapide ont été renforcés par la politique de tarification des services publics et d'investissement jusqu'ici poursuivie. Ainsi qu'il a déjà été mentionné, la répartition des infrastructures est extrêmement inégale. Les grandes agglomérations étaient en effet nettement mieux pourvues en équipements de base que les petites villes ou le milieu rural. En milieu urbain, la plupart des prix des services publics (eau, transport, électricité par exemple) ainsi que les prix des principaux produits alimentaires ont été subventionnés. En milieu rural par contre, ces subventions ne profitaient qu'à la fraction extrêmement faible de ménages qui pouvaient bénéficier des services publics existants. Dans la mesure où la politique passée a eu pour résultat d'améliorer surtout le niveau de vie réel des ménages en milieu urbain, et tout particulièrement dans les grandes agglomérations, il n'est guère surprenant de constater que les flux migratoires de population se sont portés vers ces villes. Bien que nous ne disposons pas de données précises, il est aussi probable que ces subventions ont permis de maintenir les salaires en milieu urbain à un niveau plus faible, ce qui a renforcé d'autant l'attrait des grandes agglomérations pour les entreprises, et a limité fortement l'effet des avantages fiscaux prévus dans le cadre du code des investissements afin de favoriser la décentralisation industrielle.

6.98 Finalement, il importe aussi de remarquer que le processus de croissance urbaine au Maroc, à la différence de certains pays en voie de développement est caractérisé par le développement non seulement d'une grande agglomération (Casablanca) mais aussi par l'expansion d'un réseau bien intégré d'agglomérations urbaines. En ce sens, le processus d'urbanisation ne semble pas encore avoir conduit à une structure urbaine extrêmement déséquilibrée. La croissance rapide de la population, la répartition inégale des services publics et la politique de tarification jusqu'ici poursuivie constituent par contre des facteurs d'aggravation de la répartition spatiale de la population qui doivent faire l'objet d'une attention particulière. Dans un tel contexte, la politique de décentralisation industrielle devrait, de même que par le passé, procéder avec prudence et déterminer quelles entreprises ou industries pourraient être décentralisées plutôt que de s'orienter vers une limitation non sélective de la croissance des zones industrielles.

6.99 Dans le cadre du développement de pôles régionaux, la création de zones industrielles équipées et susceptibles d'accueillir des industries qui n'auraient pas leur place dans la zone de Casablanca pourrait être envisagée. L'ODI a lancé dans cette perspective une étude de création de zones industrielles pour l'ensemble du territoire. Le coût des terrains équipés peut être par ailleurs un levier d'action important. Le marché actuel devrait être analysé et il pourrait s'avérer utile de proposer une modulation et une péréquation des coûts. L'utilité de la création d'une agence foncière ou d'un établissement public spécialisé pourrait également être examinée.

### Conclusion

6.100 Le Plan 1978-80 est avant tout un plan d'austérité caractérisé essentiellement par un ralentissement des investissements. Il tire néanmoins, sur un certain nombre de points, la leçon des insuffisances du Plan précédent et propose la mise à l'étude d'un certain nombre de mesures positives. En réalité le Plan triennal constitue une étape de transition que les autorités souhaitent mettre à profit pour préparer efficacement la relance; c'est dans cette perspective certes qu'il faut évaluer ses propositions en matière de développement régional. Au fil de l'examen des questions qui paraissent conditionner les progrès du développement régional et à travers l'examen des propositions du Plan triennal, il est apparu qu'il subsistait bien des hésitations sur certaines options de base. Les options qui concernent essentiellement l'importance du rôle effectif des collectivités locales et de l'Etat, d'une part, et la vigueur des méthodes de planification régionale, d'autre part, devraient être levées pour que les disparités régionales puissent avoir quelques chances d'être réduites dans l'avenir.

## D. LE DEVELOPPEMENT URBAIN

6.101 Le Maroc est un pays déjà très urbanisé qui doit faire face à une croissance urbaine très rapide ainsi qu'à des problèmes aigus d'amélioration des conditions de vie de la population vivant actuellement dans les médinas et les bidonvilles. Les grandes agglomérations qui accueillent une grande partie de la population nouvelle, subissent une pression particulièrement vive qui génère une demande d'emploi, de logement et de services urbains de plus en plus forte. Confronté aux difficultés croissantes des agglomérations urbaines, le Gouvernement marocain avait mis en place au début du Plan 1973-77 une nouvelle stratégie de développement urbain qui semblait être à la mesure des difficultés. On rappellera tout d'abord l'importance des problèmes posés par l'urbanisation au Maroc, avant de procéder à l'évaluation des résultats de la stratégie mise en oeuvre durant le Plan 1973-77. L'identification des difficultés rencontrées conduira à proposer un certain nombre d'actions clés qui seront mises en regard des propositions du Plan triennal 1978-80.

### 1. LES PROBLEMES DE DEVELOPPEMENT URBAIN AU MAROC DANS UN CONTEXTE D'URBANISATION ACCELEREE

6.102 La rapidité de la croissance urbaine constitue la première source de difficultés. Elle résulte d'abord de la pression démographique interne et externe, celle des villes et celle des campagnes, qui se conjugent en milieu urbain et qui sont d'autant plus fortes que la politique démographique n'est pas encore effective au Maroc. Les plus sérieux problèmes auxquels ont à faire face les cités marocaines sont les pénuries d'emploi, de terrains équipés, de logements et de services urbains. L'insuffisance de l'offre par rapport à la demande conduit à ces pénuries dans lesquelles la demande la plus solvable est satisfaite en priorité. Ceci se traduit dans le mode de développement urbain par un dualisme croissant entre les zones équipées et les zones non équipées qui accueillent la majeure partie de la population pauvre.

#### Un rythme d'urbanisation accéléré

6.103 La croissance urbaine au Maroc est très rapide. Ainsi qu'on l'a indiqué, la population urbaine s'est accrue entre 1960 et 1971 de 4,3% par an, taux nettement plus élevé que le taux d'accroissement de la population totale (2,6%). La population urbaine représentait au milieu de 1978 environ 40% de la population nationale, contre 35% en 1971 et 29% en 1960. On prévoit que la moitié de la population sera urbanisée vers 1990; la population urbaine qui est estimée en 1978 à 7,2 millions d'habitants aura alors pratiquement doublé. De façon plus imagée, on peut dire que chaque jour les villes doivent accueillir actuellement 1.000 habitants supplémentaires, ou en d'autres termes que l'accroissement annuel de la population urbaine est équivalent à la population de la ville de Meknes.

6.104 Ainsi qu'on l'a indiqué dans la section C la population urbaine est concentrée principalement dans les villes les plus importantes. En 1971, les 11 villes de plus de 100.000 habitants abritaient 70% de la population urbaine totale. Les problèmes d'accueil se posent donc de façon particulièrement aiguë dans ces villes. A elle seule, la ville de Casablanca s'est accrue entre 1971 et 1978 d'environ 500.000 habitants.

#### Une forte proportion de ménages à faibles ressources 1/

6.105 Les ménages à faibles revenus se trouvent essentiellement dans les bidonvilles. Les enquêtes effectuées en 1976 et 1977 à Rabat dans les bidonvilles de Douar Doum, Maadid et Hajja indiquent qu'un nombre important de ménages y disposaient de revenus très faibles<sup>2/</sup>. Les revenus mensuels médians par ménage relevés à Douar Doum, Maadid et Hajja étaient respectivement de 275, 310 et 430 DH. La médiane des dépenses mensuelles de logement se situait respectivement à 36, 70, 100 DH ce qui représente environ 25% du revenu total. L'enquête de consommation 1971 indiquait qu'en milieu urbain 22,6% des dépenses concernaient le logement et 44,7% la nourriture. En outre 50% de la population dépensait moins de 20% de la consommation totale.

6.106 L'origine rurale d'une grande partie de la population urbaine constitue un facteur supplémentaire d'insolvabilité dans la mesure où il s'agit, au départ en tout cas, de personnes sans emploi ou travaillant occasionnellement. Il s'opère ainsi un transfert de la pauvreté rurale vers la pauvreté urbaine. La jeunesse de la population (46% de moins de 15 ans en 1978), et la taille importante des ménages, constituent d'autres facteurs d'insolvabilité. Ils expliquent aussi le surpeuplement des logements. A terme ils constituent des facteurs d'aggravation de la demande de logements.

#### Des modes d'urbanisation contrastés

6.107 Les différents modes d'urbanisation reflètent les succès et les échecs des efforts du Gouvernement pour planifier et contrôler le développement urbain. Certains quartiers sont fort bien planifiés, ordonnancés et équipés tandis que d'autres se sont développés de façon spontanée et clandestine en l'absence de tout plan d'aménagement. Le statut foncier des terrains et les valeurs foncières ont souvent déterminé l'implantation des nouveaux quartiers riches et pauvres. <sup>3/</sup> De grandes différences de densité apparaissent entre les différents quartiers. On peut distinguer plusieurs types d'habitat:

---

<sup>1/</sup> Voir chapitre V.

<sup>2/</sup> Dans le cadre de la préparation du projet de développement urbain de Rabat.

<sup>3/</sup> Les bidonvilles se développent généralement sur les terrains dont la garde juridique est mal assurée.

- (1) Les Médinas, quartiers centraux traditionnels aux rues étroites où la densité de logements est d'environ 100 logements à l'hectare tandis que la densité de population dépasse souvent 600 personnes à l'hectare et atteint parfois 1.500 personnes à l'hectare. Le surpeuplement des médinas qui ont constitué un des lieux d'accueil privilégié de la population immigrante est à l'origine de nombreux problèmes (équipements, dégradation du parc, logement, etc.) qui nécessiteront des actions de dédensification et de réhabilitation.
- (2) Les quartiers centraux modernes qui après le départ des européens ont constitué une soupape de sécurité importante. Ils ont été rapidement appropriés et sont généralement bien entretenus.
- (3) Les quartiers résidentiels. Aux quartiers résidentiels hérités de la colonisation sont venus s'ajouter de nouveaux lotissements résidentiels, très consommateurs d'espace en raison de la taille des lots (1.000 à 2.000 m<sup>2</sup>) et des faibles densités observées (10 à 20 logements hectare). Ce mode de développement urbain, largement répandu, s'est avéré extrêmement coûteux pour la collectivité et a souvent mobilisé l'essentiel des ressources disponibles. La réduction de la taille des lots et l'orientation vers la construction en hauteur s'avèrent indispensables.
- (4) Les immeubles multifamiliaux traditionnels et privés constituent un type d'habitat très répandu dans l'ensemble du pays qui semble répondre à une forte demande. Ces immeubles, construits par étape, comportent un rez-de-chaussée à usage commercial et un ou deux niveaux, plus une terrasse, sur des parcelles d'environ 100 à 150 m<sup>2</sup>. L'espace est presque totalement occupé.
- (5) Les opérations d'habitat économique sont très variées. Le Maroc a en effet constitué de longue date un lieu d'expériences pilotes en matière d'habitat économique, qu'il s'agisse des nouvelles médinas à Casablanca (50 à 60 lots/ha, lots de 50 à 80 m<sup>2</sup>), de la grille Ecochard, du nom de son auteur (30 à 60 lots/ha, lots de 60 m<sup>2</sup>), ou d'opérations plus récentes d'habitat évolutif. Ces opérations, ont été parfois densifiées au delà de ce qui était prévu, ce qui a causé quelques problèmes. On verra que les trames d'accueil et les zones à équipement progressif prévues par le Plan quinquennal 1973-77 n'ont pu être réalisées alors même que la demande devenait de plus en plus forte et qu'aucune autre solution n'était encore prévue pour stopper le développement des bidonvilles.
- (6) Les bidonvilles restent en effet, faute d'autre alternative, le mode d'habitat le plus fréquent pour les populations les plus pauvres. L'importance des bidonvilles, et la population qu'ils abritent, ne sont pas recensées avec précision. Le recensement de 1971 et les enquêtes effectuées à la même

époque permettaient d'estimer que la population mal logée représentait 30% de la population urbaine et se répartissait à raison de 10% dans les médinas et douars clandestins et 20% dans les bidonvilles. On estime que ces derniers abritent aujourd'hui 25% de la population mais bien que de nombreuses enquêtes aient été réalisées on ne dispose pas d'évaluation d'ensemble précise. Le prochain recensement devrait impérativement combler cette lacune.

6.108 Dans certains bidonvilles très anciens (les premiers datent de 1918), des constructions en dur ont remplacé les baraques. Certains services publics minima (bornes-fontaines, électricité, ordures ménagères) ont été fournis par les municipalités. L'assainissement reste un problème qui est rarement résolu et beaucoup de bidonvilles ne disposent pas des services minima. La solution des problèmes posés, pour être difficile, n'en reste pas moins nécessaire. La capacité d'épargne et les possibilités d'auto-construction sont sous-estimées. Les bidonvillois paient en fait un loyer et certains services comparativement plus cher que le reste de la population.

6.109 La politique suivie de longue date au Maroc visait à la suppression des bidonvilles, ce qui impliquait le relogement des habitants. Cette politique socialement et économiquement coûteuse qui aboutissait à diminuer l'offre de logements et finalement à déplacer le problème sans donner de résultats probants, paraît avoir été récemment abandonnée au profit d'opérations de réhabilitation. La question des bidonvilles constitue sans doute le problème majeur. On doit craindre en effet leur extension si des solutions ne sont pas mises en oeuvre pour accueillir la population. En raison des fortes densités qu'on y trouve ils restent localisés et n'occupent que des superficies limitées. Leur importance ne doit pas être toutefois estimée uniquement en termes de consommation d'espace. A l'inverse l'urbanisation à faible densité a mobilisé trop de moyens en comparaison de l'importance relative de la population accueillie. La réduction des normes d'occupation du sol constitue une autre nécessité.

#### Les problèmes majeurs

6.110 Les problèmes majeurs de développement urbain qui se posent au Maroc dans le cadre d'une croissance urbaine très rapide sont essentiellement ceux qui se posent de façon aiguë dans les bidonvilles: sous-emploi, manque de terrains équipés et de logements, carence de services publics urbains de base, défaut de planification et de contrôle, sous-administration, manque de moyens financiers. Laissant de côté la question de l'emploi examinée par ailleurs on évoquera ici uniquement les problèmes d'équipement des terrains, d'habitat, de services et de planification urbaine.

6.111 Les aires de développement - l'aménagement foncier. Le doublement de la population d'ici 15 ans se traduira par une extension plus que proportionnelle des agglomérations urbaines. Bien qu'on ne dispose pas d'estimations précises on peut évaluer dans l'immédiat à plus de 1.000 ha par an les surfaces nécessaires pour l'habitat. Le consommation d'espace sera aussi fonction des normes de densité et d'équipement retenues (pour la voirie, les équipements des activités industrielles).

6.112 Dans le contexte d'urbanisation accélérée qui caractérise le Maroc et qui rend plus difficile la maîtrise du développement urbain deux alternatives sont offertes en matière de politique urbaine. La première consiste à vouloir équiper complètement les nouveaux quartiers. Cette solution conduit en fait à mobiliser la quasi totalité des moyens techniques et financiers sur quelques zones urbaines. Elle ne permet d'assurer qu'une maîtrise partielle du développement urbain et laisse se développer les bidonvilles. La seconde alternative au contraire implique un aménagement progressif des terrains mais peut permettre une maîtrise plus complète de l'urbanisation, les moyens disponibles étant concentrés uniquement sur la réalisation des équipements de base.

6.113 La demande de logement. Le développement des bidonvilles et le surpeuplement des médinas résultent de la pression des besoins des populations pauvres et de l'insuffisance quantitative d'une offre adaptée. La pression des classes moyennes est également très forte; les besoins cumulés de logements étaient estimés comme suit à la veille du plan quinquennal, par catégorie de revenus:

Années	Nombre de logements suivant les classes de revenus (par ménages et par mois)			
	0-175 DH	175-350	350-1.500	Total
1973	204.000	92.000	95.600	391.600
à 1977	234.800	142.600	223.100	600.500
à 1982	272.200	207.200	426.500	905.900
à 1987	303.000	273.200	694.500	1.270.000

Source: Plan de développement 1973-77, volume II, p. 456.

6.114 Le déficit en logement qui était estimé en 1973 à 390.000 unités serait passé à 800.000 en 1977 suivant des estimations plus récentes. Pour satisfaire la demande de la population additionnelle, 70.000 logements doivent être construits chaque année au minimum pour éviter une suroccupation des logements existants et une dégradation des

conditions d'habitat actuelles. La demande continue de croître en fait plus vite que l'offre laquelle a cependant doublé entre 1973 et 1977. L'inadéquation quantitative de l'offre à la demande implique en réalité un accroissement du nombre de logements dans le cadre d'une enveloppe d'investissement qui en valeur relative ne pourra plus guère augmenter, ce qui suppose par conséquent une réduction des coûts unitaires de production et des standards adoptés jusqu'ici.

6.115 Les équipements de base. En 1971, 48% des ménages ne disposaient pas de l'eau courante, 32% n'avaient pas d'électricité et 45% pas d'installations sanitaires. 1/ Certains quartiers, les bidonvilles en particulier, étaient presque totalement dépourvus des services urbains de base (eau, électricité, égouts, enlèvement des ordures). Le coût des branchements individuels est au surplus, souvent excessif quand les réseaux existent. Un inventaire localisé montrant le niveau d'équipement des différentes zones d'habitat permettrait de mieux circonscrire les principales zones de carence et définir les priorités d'équipement. Cet inventaire complet n'existe pas. De plus la politique de suppression des bidonvilles avait constitué jusqu'ici un obstacle majeur à l'amélioration de l'équipement des bidonvilles.

## 2. EVALUATION DES RESULTATS DE LA STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT URBAIN DU PLAN QUINQUENNAL 1973-1977

6.116 Le Plan 1973-77 a introduit en matière de développement urbain un changement d'orientation fondamental. Le plan précédent avait en effet mis l'accent sur le développement et l'habitat rural dans l'espoir de ralentir l'émigration vers les villes. Devant l'ampleur de l'urbanisation, le développement des bidonvilles et la densification des médinas, le Plan 1973-77 devait adopter une stratégie plus réaliste et consacrer des moyens plus importants au développement des agglomérations urbaines.

6.117 Les options de base et les principes sous-tendant le programme et les mesures proposées par le Plan 1973-77 étaient les suivants:

- Intervention accrue de l'Etat en matière de développement urbain et spécialement en matière d'équipement de terrain;
- Equipement progressif des terrains (zones d'équipement progressif et trames d'accueil);

---

1/ En milieu urbain. Par eau courante, on entend l'eau fournie par les régies ou l'ONEP.



- En matière d'habitat, satisfaction prioritaire (en 5 ans) des couches solvables, les catégories non solvables devant voir leurs besoins satisfaits en 15 ans;
- Limitation de l'effort non remboursable de l'Etat.

6.118 L'analyse rétrospective montre que cette stratégie formait un ensemble assez cohérent et contenait beaucoup d'aspects positifs. Elle recélait néanmoins deux lacunes essentielles:

- (1) Cette stratégie n'était pas prioritairement orientée vers la satisfaction des besoins des catégories les plus pauvres. Elle comportait cependant la réalisation de 72.000 logements destinés aux couches de population les plus défavorisées; et
- (2) Elle ne prévoyait aucune action ou programme d'amélioration des médinas et des bidonvilles. La suppression de ces derniers était implicitement prévue dans le cadre de la résorption du "sous-habitat" et du programme social.

Une réorientation très importante et très positive de la stratégie suivie en ce dernier domaine est intervenue à la fin de la période d'exécution du plan avec la préparation du projet urbain de réhabilitation de Rabat et la décision de rénover les bidonvilles.

6.119 L'examen des réalisations du Plan quinquennal fait apparaître une remise en question de l'ensemble de la stratégie retenue initialement par le Plan. Les déviations relevées peuvent être résumées brièvement comme suit:

- (1) En matière d'habitat, il s'est produit un glissement des programmes vers la satisfaction des besoins des catégories de populations moyennes et aisées. Les formules d'équipement progressif n'ont pu être réalisées et les alternatives retenues étaient sans commune mesure avec les actions initialement prévues. Les prêts à la construction et à l'acquisition de logements ont bénéficié aux groupes les plus solvables. L'Etat, à l'encontre de la stratégie retenue, s'est chargé de la construction directe des logements;
- (2) En ce qui concerne l'aménagement foncier, bien qu'un effort d'acquisition et d'équipement de terrains sans précédent ait été effectué, la mise sur le marché de terrains équipés s'est effectuée à un rythme très lent;
- (3) Le contrôle du développement urbain n'a pu être effectif, malgré les efforts déployés pour doter les principales agglomérations de schémas directeurs et de plans d'aménagement. L'habitat clandestin s'est développé de façon parallèle;

- (4) Le cadre institutionnel et réglementaire n'a pas été renforcé autant qu'il avait été prévu pour rendre optimales les réalisations prévues, lesquelles se sont avérées plus coûteuses et plus longues que prévu.

Le dérapage du programme d'habitat

6.120 En 1971 à la veille du Plan quinquennal, le parc de logements urbains était constitué de 510.000 logements de bonne qualité, 153.000 logements inconfortables, 153.000 logements vétustes et 204.000 logements classés dans la catégorie sous-habitats. Les besoins avaient été calculés en fonction du passif existant, de la croissance urbaine, du renouvellement du parc (en 50 ans) et ventilés en fonction des classes de revenus des ménages sur la base des résultats de l'enquête de consommation réalisée en 1971. Le Plan prévoyait que les besoins des classes solvables pourraient être satisfaits en 5 ans et ceux des classes démunies en 15 ans. Les programmes d'actions étaient ajustés à ces objectifs et comportaient notamment la réalisation de trames d'accueil pour la résorption de certains bidonvilles, de zones à équipement progressif (en 5 ou 15 ans), et d'opérations (Habitation à bon marché) avec prêt bonifié à la construction. L'ensemble de ces réalisations devait permettre de combler en 1977 près des deux tiers du déficit estimé, comme l'indique le tableau suivant:

Revenus par ménage <sup>1/</sup> (DH/mois)	Répartition en % des ménages	Programmes publics (en milliers)		
		Réalisations pré- vues 1973-77	Fin 73	Déficit Fin 77
0-175	14	72 <sup>2/</sup>	235	163
175-350	23	120 <sup>3/</sup>	143	23
350-1500	49	195 <sup>4/</sup>	223	28
0-1500	<u>86</u>	<u>387</u>	<u>601</u>	<u>214</u>

<sup>1/</sup> Aux prix de 1971

<sup>2/</sup> Dont trames d'accueil (22) et zones à équipement progressif sur 15 ans ou ZEP 15 (50).

<sup>3/</sup> Programmes des zones à équipement progressif sur 5 ans ou ZEP 5.

<sup>4/</sup> Dont accession à la propriété HBM (120) et locatif privé (75).

Source: Plan quinquennal 1973-77, volume II.

6.121 La réalisation de ce programme impliquait qu'un certain nombre de mesures soient prises immédiatement. En l'absence de telles mesures, dont la mise en application nécessitait au préalable la résolution de certains problèmes d'ordre foncier, financier, réglementaire et institutionnel, les trames d'accueil, les programmes ZEP 15 et ZEP 5 n'ont pu être réalisés. Ces programmes furent reconvertis en un programme social de lutte contre les bidonvilles ne portant que sur 16.000 logements. Il se

produisit un glissement du programme au profit de catégories de population plus solvables. En effet, des chiffres suivants qui décrivent les réalisations estimées il ressort de l'exécution du Plan 1973-77 présentée ci-dessous (chiffres en milliers de logements) que les réalisations ont essentiellement concerné les actions du type HBM qui touchent les populations à revenus relativement élevés.

Classe de revenu par ménage (DH par mois au prix de 1977)

<u>Maître d'ouvrage</u>	<u>300 à 600</u>	<u>600 à 1500</u>	<u>1500 à 3000</u>	<u>3000 et plus</u>	<u>Total</u>
ERAC <u>1/</u>	-	-	6	10	16
Délégations	48	11	66	-	124
Privé	-	-	39	56	95
Autoconstruction	-	40	-	-	40
	—	—	—	—	—
Total	48	51	111	66	275
Pourcentages	17	18	41	24	100

1/ Etablissements régionaux d'aménagement et de construction.

Source: MHAT.

6.122 Comme en témoigne le montant des investissements réalisés dans le logement et la consommation de ciment, l'activité immobilière a été très soutenue et a fortement progressé au cours du Plan quinquennal. Cependant, compte tenu des normes pratiquées, le rythme de la construction est resté en deçà de ce qu'il aurait pu être. Le nombre des logements ayant fait l'objet d'un permis de construire a plus que doublé durant la période. Inférieur à 20.000 en 1973, il était supérieur à 40.000 en 1977. Au total 145.600 logements ont été autorisés durant le Plan quinquennal. Pour estimer le nombre des logements effectivement réalisés il faut tenir compte des délais de réalisation des logements autorisés et des logements construits sans autorisation que le MHAT estime à près de 30%. Dans ces conditions, on peut estimer grossièrement à près de 275.000 les logements construits au cours du Plan 1973-77.

6.123 Par rapport aux prévisions du Plan la moitié des logements prévus auront été réalisés. En tenant compte des logements construits sans autorisation, il semble que le rythme actuel de la construction soit proche du seuil minimum nécessaire pour empêcher une dégradation des conditions d'habitat dans le parc existant. Tout semble indiquer que jusqu'à présent le surpeuplement des logements dans les médinas

et les bidonvilles en particulier s'est accentué.<sup>1/</sup> Les investissements dans l'habitat ont néanmoins progressé très fortement et ont représenté 14% de la formation brute de capital fixe au cours de la période. Le Plan quinquennal avait prévu un volume d'investissement égal à 5.700 MDH. Au total 6.500 MDH ont été investis dans l'habitat alors que la moitié du programme physique prévu a été réalisée.<sup>2/</sup> L'augmentation du coût de la construction explique en partie ce dérapage.<sup>3/</sup> Mais plus fondamentalement l'explication réside dans le fait que les logements construits l'ont été pour les classes moyennes et aisées avec des normes de construction très élevées (115 m<sup>2</sup> en moyenne par logement). Le système de crédit au logement a favorisé cette tendance en accordant des taux d'intérêt relativement bas et en n'imposant aucune norme de surface. La surface moyenne des logements financée par le CIH a été de 150 m<sup>2</sup>, la valeur immobilière de 150.000 DH et le prêt consenti de 81.000 DH par logement, chiffres qui sont extrêmement élevés.

#### Les obstacles à une production accrue de terrains à bâtir

6.124 Dans le domaine de l'équipement et des terrains à bâtir, l'activité de l'Etat a été insuffisante par rapport à la demande au cours du Plan quinquennal. Ce dernier avait prévu une action massive d'équipement de lots. A cette fin une réserve foncière de 3.000 ha fut constituée en 1972 puis portée à 13.000 ha. Environ 4.000 ha ont été acquis et rétrocédés, 3.700 expertisés, 1.200 sont en cours d'acquisition. Le Fonds national d'achat et d'équipement des terrains (FNAET), créé en 1973, n'a cependant pas eu l'impact souhaité en raison de la lenteur des procédures d'acquisition. De plus les avances des particuliers ont été versées à un compte spécial du budget (no 4112) ce qui a ralenti considérablement les opérations. L'existence de nombreux terrains publics à la périphérie des villes et le quasi monopole dont bénéficie la puissance publique pour l'équipement des terrains, constituent pourtant des atouts très favorables mais à condition que l'action de l'Etat soit plus décentralisée, plus souple et plus rapide. Le coût d'acquisition des terrains domaniaux varie de 2 à 8 DH le m<sup>2</sup>, celui des terrains privés s'élève en moyenne à 8,27 DH le m<sup>2</sup> sur la période 1974-78. Les prix varient considérablement suivant les agglomérations.

6.125 Outre les obstacles à la production de terrains équipés cités ci-dessus, il faut signaler enfin qu'il existe rarement de cohérence entre d'une part la politique de développement urbain définie par les documents d'urbanisme (schémas directeurs, plans d'aménagement) et la pratique des acquisitions foncières de l'Etat d'autre part. Une meilleure coordination s'avère indispensable pour assurer la cohérence du développement urbain.

---

<sup>1/</sup> Une enquête effectuée à Agadir en 1978 montre que le taux d'occupation des logements est passé de 4,6 en 1971 à 5,6 personnes par logement et que la population des bidonvilles est de 26%.

<sup>2/</sup> Soit 5.100 MDH 1972.

<sup>3/</sup> Le coût du ciment a augmenté de 57% entre 1976 et 1977 en raison essentiellement de la pénurie. La construction dépasse en effet depuis 1975 la production locale.

Le renforcement de la planification et du contrôle du développement urbain: Intérêt et difficultés

6.126 Sur un total de 275.000 logements construits en 1973-77, suivant les estimations du MHAT 196.000 l'auraient été avec une autorisation de construire et 79.000 soit 29% sans autorisation. Les constructions effectuées sans autorisation se répartissent comme suit:

- 50% du programme ERAC 1/	7.000
- Surélévations du programme social	32.500
- Autoconstruction en dur des particuliers estimée à 20% des logements construits avec autorisation	40.000

6.127 Le contrôle urbain porte sur une grande partie des logements, mais d'une manière ou d'une autre (ERAC) il est loin d'être total et satisfaisant. Certains bidonvilles se développent de façon spontanée, car la pression est très forte et la population déjoue le contrôle des autorités dans des proportions difficiles à évaluer. Dans de nombreux cas le contrôle formel se révèle en fait impossible, la délivrance d'une autorisation de construire impliquant l'existence d'un lotissement, d'un plan d'aménagement ou d'un plan de zoning. Lorsque ces documents d'urbanisme font défaut, ou sont inapplicables, les autorités communales ferment les yeux devant la pression de la demande et se contentent d'un contrôle qui n'a rien de formel. Il résulte de cette pratique des inconvénients graves puisqu'alors la municipalité ne peut percevoir ni taxes de premier établissement (lors de la délivrance du permis de construire) ni impôts locaux par la suite puisque ces constructions n'ont pas d'existence légale.

6.128 Ces arguments militent donc en faveur d'un contrôle plus effectif, lequel est conditionné par l'existence de plans de lotissements, et en amont de documents d'urbanisme. L'approbation d'un lotissement suppose en effet le respect d'un plan d'aménagement opposable aux tiers. Quelque 261 plans d'aménagement ont été homologués, mais beaucoup sont dépassés et ne peuvent servir de cadre à la délivrance de l'autorisation de bâtir. Ceci est une source de blocage d'autant plus importante dans l'immédiat que le MHAT a plutôt mis l'accent, et cela s'explique fort bien, sur les schémas directeurs qui ne sont pas opposables aux tiers mais doivent servir de cadre aux plans d'aménagement et orienter les investissements publics. Le Plan quinquennal avait mis l'accent en effet sur la réalisation de schémas directeurs. Ceux-ci étaient prévus par la loi cadre de 1971, mais ils n'ont toujours pas d'existence légale. Deux schémas directeurs sont actuellement achevés (Rabat - Salé et Fez) et un certain nombre sont en cours d'élaboration (Beni Mellal, Meknes, Agadir et Marrakech). Ceux de Tanger, El Jadida, Oujda, Kénitra, Nador, Tetouan et Casablanca seront entrepris en 1979. Par rapport aux prévisions, un certain retard a été pris, lequel semble imputable en partie aux difficultés d'élaboration technique, mais sans doute aussi à la procédure de consultation des autorités locales, laquelle s'avère très utile mais constitue une source de lenteur certaine.

I/ Établissements régionaux d'aménagement et de construction.

Un cadre réglementaire et institutionnel renforcé mais trop faible

6.129 Le Plan quinquennal 1973-77 avait prévu d'introduire des modifications réglementaires et institutionnelles importantes pour mettre en oeuvre le programme de développement urbain prévu. Un projet de loi cadre avait été proposé dans ce but. Il constituait un ensemble cohérent de dispositions réglementaires et institutionnelles aussi bien en matière d'habitat que d'aménagement foncier et d'urbanisme.

6.130 Les mesures réglementaires et fiscales devaient permettre de faciliter l'acquisition des terrains. Il était prévu de modifier et d'accélérer la procédure d'expropriation (dahir du 3 avril 1951), d'introduire un droit de préemption au profit de l'Etat ou des établissements publics dans les zones pourvues d'un plan d'aménagement, de créer un fonds d'achat des terrains indépendant du budget qui servirait de support à l'action d'agences foncières. Le Fonds national d'achat des terrains (FNAET) a été créé de même que les ERAC. Les zones à équipement progressif (ZEP 5, ZEP 15, trames d'accueil) ont été établies avec certains aménagements pour les rendre praticables, sous le titre du programme social. Les mesures réglementaires et fiscales visaient aussi un plus grand contrôle du développement urbain et du marché foncier. La refonte de l'ensemble de la législation sur l'urbanisme (schémas directeurs et plans d'occupation des sols), qui était prévue, n'a pas été réalisée. Néanmoins un certain nombre de schémas directeurs ont été élaborés. De même dans le cadre de la réforme communale, la Loi de finances 1978 a établi un certain nombre d'impôts locaux: la taxe urbaine; la taxe sur les profits immobiliers; la taxe sur les terrains urbains, laquelle se décompose en une taxe unique due à raison de l'inclusion des terrains bâtis ou non bâtis dans le périmètre urbain, et une taxe annuelle sur les terrains non bâtis assise sur la valeur vénale du terrain et destinée à combattre la spéculation sur cette catégorie de terrains. Ces taxes forment un système assez cohérent, mais leur efficacité dépendra largement de la manière dont elles seront appliquées. Ces taxes visent deux objectifs qui peuvent se révéler contradictoires: alimenter les recettes communales, d'une part, et éviter la rétention de terrain et favoriser la construction, d'autre part. Si la taxe annuelle sur les terrains non bâtis vise bien cet objectif, la taxe urbaine a eu des effets contraires, et la Loi de finances 1979 a introduit des assouplissements pour relancer le marché locatif. La réglementation devait enfin permettre de fournir aux familles à faible revenus un terrain partiellement équipé en même temps qu'une sécurité de tenure.

6.131 Le cadre institutionnel est également resté faible. L'aménagement foncier (acquisition et équipement des terrains) a été essentiellement le fait de l'action de l'Etat. Les communes ont vu leur rôle et leurs moyens renforcés certes, mais leurs compétences de fait sont restées limitées et n'ont pas débordé la gestion courante. Leur action a consisté essentiellement à rattrapper certains retards d'équipement (assainissement et voirie). Certaines municipalités ont cependant réalisé des lotissements

communaux. Le MHAT a exercé un quasi monopole, de façon directe ou indirecte, en matière d'acquisition et d'équipement de terrains. Les délégations du MHAT ont joué localement un rôle important d'instruction mais aussi de préparation des projets de lotissements.

6.132 Le FNAET, créé en 1973 pour l'acquisition et l'équipement des terrains, est géré par le MHAT (Division des affaires foncières). Ces diverses tâches ont absorbé la majeure partie des moyens et des énergies du MHAT au détriment de la fonction nationale d'encadrement du secteur qui a été faiblement assurée, que ce soit dans le domaine des normes d'habitat ou dans celui de la politique du crédit à la construction.

6.133 Cette insuffisance d'encadrement est devenue patente et préoccupante en ce qui concerne les Etablissements régionaux d'aménagement et de construction (ERAC). Créés dans chacune des sept régions économiques pour assurer la mise en oeuvre des programmes de logements HBM, ces organismes ont connu rapidement des difficultés de trésorerie très graves qui ont provoqué l'arrêt des chantiers. Les avances des particuliers et des organismes financiers se sont révélées en effet insuffisantes pour achever les programmes, programmes en définitive destinés à des catégories aisées et par conséquent détournés de leur objectif. Des insuffisances de gestion, dues au manque de personnel qualifié et à une montée en régime trop rapide, sont également à l'origine des difficultés rencontrées. Une réorientation des programmes des ERAC et un renforcement du système de gestion sont nécessaires pour que ces organismes jouent pleinement le rôle qui leur est imparti. L'accent devrait d'ailleurs être mis à nouveau plus nettement sur la fonction d'aménageur plutôt que sur celle de constructeur.

### 3. ACTIONS CLES ET PROPOSITIONS DU PLAN TRIENNAL 1978-80

6.134 L'accroissement très rapide des investissements en matière d'équipement urbain et de logement au cours du Plan quinquennal n'a cependant permis de réaliser que la moitié du programme de logements prévus. Le dérapage du programme d'habitat au profit des catégories les plus solvables a été particulièrement grave. Par ailleurs un certain nombre de goulots d'étranglement sont apparus. Afin d'apporter des solutions à ces difficultés, il paraissait, au terme du Plan quinquennal 1973-77, particulièrement nécessaire d'engager un certain nombre d'actions correctives visant à:

- Réorienter la politique de développement urbain;
- Redéfinir les rôles et renforcer l'encadrement du secteur;
- Accélérer la production de terrains à bâtir;
- Réduire les normes et les coûts unitaires de logements et d'équipements; et
- Modifier le système de financement de l'habitat.

6.135 Le Plan triennal 1978-80 propose essentiellement de mettre à l'étude certaines de ces mesures et d'achever les opérations en cours. La remise en ordre nécessaire se fera donc dans un contexte de ralentissement de la production. L'analyse de la situation économique semble démontrer au contraire qu'une progression de l'activité du bâtiment serait souhaitable.

Réorienter la politique de développement urbain: La stratégie définie par le Plan triennal 1978-1980

6.136 Le dérapage du programme d'habitat au profit des catégories de population les plus solvables impliquait un changement de cap et un certain nombre de mesures vigoureuses. Faute de quoi, les besoins croissants de la population à faible revenu se traduiraient par un développement non contrôlé de l'urbanisation et l'apparition alarmante de nouveaux bidonvilles. Le Plan triennal se fixe actuellement pour objectif de débloquer un certain nombre de goulots d'étranglement fonciers, juridiques, et financiers. Le programme d'action de l'Etat est très limité. Il consiste essentiellement dans l'achèvement des opérations en cours et dans quelques opérations nouvelles exceptionnelles. Dans le contexte d'austérité qui caractérise le Plan triennal, la satisfaction des besoins de la population est attendue d'un recours accru au secteur privé. Les éléments les plus nouveaux introduits dans la stratégie du Plan triennal concernent la réhabilitation des bidonvilles qui figure au rang d'objectif national désormais.

6.137 Les objectifs inscrits dans le Plan sont les suivants:

- Achever les programmes en cours en tentant d'en modifier les normes pour leur donner un caractère plus social et moins coûteux;
- Accorder une certaine priorité à la réhabilitation des médinas et des bidonvilles;
- Mettre en oeuvre un vaste programme d'auto-construction assistée;
- Encourager le développement de la promotion immobilière privée et semi-publique;
- Retrouver une expression architecturale plus proche des besoins réels; et
- Poursuivre l'élaboration des schémas directeurs et doter les agglomérations urbaines de documents opposables aux tiers.

6.138 Le programme d'action proposé traduit la modestie de l'intervention de l'Etat. Le programme d'investissement de l'Etat est en effet de 225 millions de DH pour l'habitat urbain et l'urbanisme. Les crédits de report représentent le quart des crédits à l'habitat et 90% des crédits d'études d'urbanisme. Le montant des investissements privés n'a pas été estimé. Le programme d'action a été arrêté en fonction des capacités de réalisation observées au cours des années précédentes.



6.139 Le programme d'habitat se décompose comme suit:

- (1) Lotissements économiques. Deux formules sont prévues. Ce sont d'abord les lotissements économiques simples (12.000 lots). Ces lots seront sommairement équipés et préfinancés par le canal du FNAET. La construction, techniquement encadrée, sera laissée à l'initiative des particuliers. Ce sont ensuite les lotissements économiques aidés (300 logements). Dans le cadre de ce programme pilote les attributaires bénéficieront en outre d'une aide remboursable en matériaux de construction;
- (2) Lotissements complets HBM (87.000 logements). Entièrement équipés et préfinancés par le FNAET, ces programmes représentent l'essentiel de l'action du MHAT et auront comme caractéristiques nouvelles d'être plus denses, mieux intégrés, les équipements étant pris en compte, et plus mélangés quant aux catégories sociales y ayant accès (revenus allant de 600 à 3.000 DH par mois);
- (3) Programme ERAC. Il est prévu d'achever les programmes en cours soit 14.884 logements, et de lancer de nouveaux programmes qui intéressent les villes moyennes et concernent la construction de logements économiques dont la valeur est comprise entre 60 et 140.000 dirhams;
- (4) Promotion immobilière (54.000 logements). Ces programmes constituent la principale innovation et le deuxième point d'appui de la politique de l'habitat préconisée par le Plan triennal. L'action des sociétés privées et para-publiques (CGT, OLM, CIFM) sera coordonnée avec celle de l'Etat. Ces sociétés bénéficieront des terrains acquis et viabilisés par le MHAT mais devront en contrepartie faire agréer leurs programmes qui ne devront pas dépasser une valeur immobilière totale (VIT) de 150.000 DH et être destinés aux catégories de revenus allant de 1.000 à 3.000 DH. Au delà de cette VIT les actions du secteur privé se feront sur terrains privés.

Au total l'ensemble de ces opérations devrait aboutir à la création de près de 170.000 logements durant le Plan triennal qui estime par ailleurs qu'il faudrait construire 170.000 logements par an. En fait les réalisations prévues devraient permettre d'atteindre le seuil minimum (70.000 logements par an) permettant d'accueillir la population nouvelle.

6.140 On peut néanmoins émettre quelques doutes sur la possibilité de réaliser le programme prévu par le Plan triennal. Essentiellement axé sur les HBM et la promotion immobilière, ce programme prévoit en effet que le nombre de logements HBM passera de 2.000 en 1978 à 50.000 en 1980 et que le programme de la promotion immobilière passera de 6.000 en 1978 à 30.000 en 1980. Cette montée en régime paraît extrêmement rapide. Les chiffres suivants traduisent les propositions de construction du Plan triennal par catégorie de revenu et par maître d'ouvrage.

	<u>Tranche de revenu des ménages (DH par mois)</u>		
	<u>Moins de 600</u>	<u>De 600 à 3.000</u>	<u>Plus de 3.000</u>
Lotissements économiques	15.000 <u>1/</u>	-	-
HBM	-	87.000	-
ERAC	-	15.000	-
Promotion immobilière	-	31.000	23.000
<u>Pourcentages dans la</u>			
<u>tranche de revenu:</u>			
- logements	7 <u>1/</u>	78	15
- population	40	48	12

1/ Non compris les opérations concernant les petits et grands bidonvilles.

Source: MHAT.

6.141 Le deuxième volet de l'action prévue en matière d'habitat concerne les bidonvilles. Ce projet concerne 36 petits bidonvilles où les principaux services (électricité, eau et assainissement) doivent être fournis. Concernant les grands bidonvilles, à la suite du projet de restructuration de Douar Doum à Rabat, un second projet est en cours de préparation à Kénitra et Meknes. Un troisième projet sera à Casablanca. Les opérations concernant les bidonvilles doivent compter environ 100.000 personnes dans les petits et moyens bidonvilles, et plus de 150.000 pour les grands bidonvilles, dont un tiers seront touchés dès 1980.

6.142 La stratégie proposée par le Plan triennal contient des aspects très positifs qui concernent par exemple la réhabilitation des bidonvilles, la réduction des normes, et l'auto-construction. Elle ne constitue néanmoins qu'une stratégie d'attente. Les responsables sont conscients de la nécessité de mettre à profit la période du Plan triennal, étape de transition et de réflexion, pour élaborer une stratégie plus complète et préparer un programme d'action réaliste et plus ambitieux qui serait mis en application au delà de 1980. Dans l'intervalle un certain nombre d'obstacles et de difficultés devraient être aplanis.

#### Redéfinir les rôles et renforcer l'encadrement du secteur

6.143 L'exécution du Plan 1973-77 a souffert d'un manque d'encadrement du secteur qui constitue l'une des causes des dérapages observés. Le MHAT a exercé des activités de substitution des lotissements. Cette fonction de lotisseur-aménageur a été exercée au détriment de la fonction plus importante de contrôle de l'exécution du Plan et d'encadrement du secteur. Privés de contrôle, les organismes publics et parapublics, qui au surplus ne disposaient pas toujours de moyens humains et techniques

suffisants, ont suivi des stratégies autonomes qui se sont révélées en contradiction de plus en plus flagrante avec les objectifs du Plan quinquennal. Le Gouvernement marocain est conscient de la nécessité de redistribuer les compétences et réorienter l'action du Ministère. Ceci implique une redéfinition des rôles respectifs exercés par le MHAT lui-même, par les collectivités locales, par les lotisseurs, et par les constructeurs. La réalisation de vastes programmes de construction a d'autre part fait ressortir la nécessité d'un effort soutenu de surveillance du respect des normes techniques et réglementaires des opérations de construction, et il est envisagé de rendre obligatoire le contrôle de sécurité pour les constructions à usage du public et pour les bâtiments d'une certaine importance.

6.144 L'acquisition des terrains est effectuée dans le cadre du MHAT qui gère le FNAET. Cette gestion pourrait être confiée à une ou plusieurs agences (régionales) autonomes. Le Ministère serait seulement chargé de définir la politique foncière et la politique d'acquisition des terrains. L'aménagement des terrains ne serait plus effectué par le MHAT. Cette fonction serait normalement exercée par les ERAC (entre autres) qui ont essentiellement une fonction d'aménageur et constructeur. Certaines sociétés de développement régional ont été créées (SONABA) et d'autres sont envisagées. Leur mission de développement devrait tout naturellement les conduire à aménager des terrains. Les collectivités locales devraient également voir leurs attributions étendues en matière d'aménagement et d'équipement des terrains. Le projet de restructuration de Rabat montre que le rôle du MHAT reste prépondérant et celui de la commune mineur. Compte tenu de l'importance des terrains à équiper il paraît nécessaire de décentraliser au maximum les fonctions d'aménageur. Dégagé de préoccupations purement opérationnelles, le MHAT serait alors mieux en mesure de définir et de contrôler l'exécution des politiques à suivre en matière foncière, en ce qui concerne le crédit à l'habitat, les normes d'habitat, etc.

#### Accélérer la production de terrains à bâtir

6.145 L'insuffisante production de terrains à bâtir constitue en fait l'obstacle principal au développement urbain. Elle est la source essentielle qui alimente la spéculation foncière. L'accent mis en matière d'habitat sur l'auto-construction, et la concentration des moyens public sur l'équipement des terrains, constitue une orientation excellente pour augmenter rapidement l'offre de logements. Mais cela implique une succession d'opérations foncières qui ont rencontré de nombreux obstacles qu'il est nécessaire de lever.

6.146 Au stade de l'acquisition des terrains, tout d'abord, il faut noter qu'en l'absence d'une politique foncière définie à la fois par le MHAT et les collectivités locales dans le cadre de plans d'aménagement et de schémas directeurs, les acquisitions se font sans plan d'ensemble. Le Plan triennal prévoit d'accélérer la sortie des schémas directeurs et des plans d'aménagement opposables aux tiers, ce qui devrait permettre à

l'avenir de définir une politique d'acquisitions foncières. Une importante réserve foncière de 12.000 ha a néanmoins et fort heureusement été constituée. Les villes marocaines bénéficient d'ailleurs d'un atout considérable dans la présence d'importants terrains domaniaux ou collectifs à leur périphérie immédiate. L'acquisition de terrains privés est cependant souvent nécessaire et les procédures d'acquisitions paraissent inadaptées et beaucoup trop longues. La réforme du régime de l'expropriation prévue de longue date devrait être mise en oeuvre en même temps qu'il serait institué un droit de préemption au profit de l'Etat et des collectivités locales dans les zones d'urbanisation prioritaires définies dans le cadre de la politique foncière et des plans d'aménagement. La rapidité d'acquisition des terrains se heurte également au fait que les avances des particuliers au FNAET sont actuellement budgétisées, ce qui est anormal et constitue une source considérable de lenteur. Un système plus souple, offrant aux particuliers les garanties requises, devrait être recherché.

6.147 Une autre source très importante de lenteur réside dans le régime actuel d'immatriculation des terrains. Ce système hérité de la colonisation est beaucoup plus compliqué que le système cadastral et ne se justifie aucunement en milieu urbain. Sa réforme devrait être envisagée. A l'heure actuelle la conservation foncière délivre les titres fonciers à une cadence très lente, la constitution d'un dossier technique très détaillé étant exigé. Cela ralentit le rythme des opérations de lotissement et d'aménagement. L'octroi des crédits au logement qui implique une prise d'hypothèque, et donc un titre foncier, est également freiné. Enfin, la difficulté d'obtenir la sécurité de la tenure foncière favorise incontestablement le développement de l'habitat clandestin et rend plus difficile le contrôle du développement urbain.

6.148 En ce qui concerne l'équipement et la rétrocession de terrains, l'institution d'un système de péréquation permettrait de prendre en charge les équipements nécessaires et de moduler le prix de cession en fonction des catégories de population visées.

#### Réduire les normes et les coûts unitaires d'équipement et de logement

6.149 L'urbanisation s'est effectuée actuellement selon des normes qui aboutissent à une consommation excessive de terrain et à un enchérissement du coût de l'urbanisation pour l'Etat et les particuliers. Dans ces conditions, une large fraction de la population a été tenue à l'écart du système actuel de développement urbain, ce qui a favorisé nécessairement le développement d'habitat clandestin. Une réduction des normes d'équipement, aussi bien en matière d'infrastructure (voiries, réseaux divers) que de superstructure, s'avère possible et indispensable. Les largeurs de voirie étaient souvent trop importantes. Les normes d'équipement de superstructure imposées par les ministères étaient également souvent excessives. Dans le cadre du Plan 1978-80, le MHAT oriente résolument la construction de logements vers des normes mieux adaptées aux revenus des ayants-droits.

6.150 En matière de logement, la généralisation de programmes de villas à faible densité a été une cause déterminante de consommation d'espace et d'augmentation des coûts. Il est nécessaire de revenir à des formules d'habitat intermédiaire plus proches de la tradition marocaine et d'ailleurs plus conformes aux aspirations de la majeure partie des ménages. Dans les travaux de préparation du Plan triennal, une analyse très intéressante des densités résidentielles a été effectuée et appliquée au programme d'habitat. Cette analyse montre que l'incidence de la réduction des surfaces sur les coûts est très importante et qu'il serait possible de produire des logements adaptés à toutes les catégories de population.

#### Modifier le système de financement de l'habitat

6.151 Le financement de l'habitat provient en majeure partie de l'épargne des ménages. Les institutions de crédit spécialisées dans le financement du logement (Crédit immobilier et hôtelier et Banque centrale populaire) ont participé au financement de la construction d'environ 19.000 logements durant le Plan 1973-77, soit moins de 10% des logements construits durant la même période. Le quart de ces prêts a été accordé en 1977, ce qui indique une certaine progression de ces prêts. En 1977, 2.427 prêts pour "l'Habitat à bon marché" (crédit HBM) ont été accordés par les Banques populaires dans le cadre du régime spécial et 2.927 dans le cadre du régime général par le CIH. Les villes de Casablanca et Rabat Salé ont absorbé les trois quart de ces prêts. Les fonctionnaires ont bénéficié de 40% des prêts. Par ailleurs si le nombre d'appartements collectifs a progressé régulièrement, plus du tiers des crédits a concerné la construction de villas.

6.152 Les 2.427 prêts accordés par la Banque centrale populaire en 1977 dans le cadre du régime spécial HBM pour une durée maximale de 25 ans se sont élevés à 73,2 millions de DH, ce qui représente une moyenne de 30.175 DH par logement et à peu près 50% de la valeur immobilière totale (plafonnée à 60.000 DH). La moitié des prêts ont été accordés à des salariés disposant de plus de 2.000 DH par mois (plafond 1.500 DH par mois). Le système fonctionne actuellement à guichet ouvert, compte tenu des difficultés d'immatriculation foncière.

6.153 Les 2.926 prêts accordés par le CIH en 1977 dans le cadre du régime général ont permis le financement de 5.365 logements d'une valeur moyenne de 125.200 DH. Le montant moyen des prêts a été de 50% de la VIT soit 56.220 DH. Il faut noter toutefois que 62% des investissements réalisés étaient supérieurs à 300.000 DH et que 22 % des prêts ont absorbé 62% des crédits. Un plafonnement à 100.000 DH par logement aurait permis d'augmenter de 70% le nombre des prêts.

6.154 Ces chiffres démontrent l'intérêt d'une politique de réduction des normes de financement. Les normes de crédit sont fixées actuellement de façon autonome dans le cadre du Comité de crédit. Elles sont appliquées en dehors de tout contrôle du MHAT. Ce dernier étudie actuellement avec le Ministère des finances et le CIH une réforme qui aurait pour effet d'allonger la durée, et d'augmenter la quantité des prêts pour les petits logements (VIT inférieure à 75.000 DH). La modulation des taux d'intérêt serait la suivante en fonction de la surface:

Plus de 200 m2	12%	pas de bonification
120 à 200 m2	10%	bonification de 2%
70 à 120 m2	8%	bonification de 4%
Moins de 70 m2	6%	bonification de 6%

La poursuite de bonifications d'intérêt n'a aucune justification sur le plan économique, et sur le plan social elle représente une subvention déguisée à des familles à haut niveau de revenu.

6.155 La question fondamentale du financement de l'habitat n'est pas abordée par le Plan triennal sauf sous l'angle du budget de l'Etat. La stratégie implicitement retenue est celle du recours au financement privé. L'épargne des ménages pourrait sans doute être plus activement mobilisée dans le cadre d'un système d'épargne logement qui pourrait s'appuyer sur les Banques populaires lesquelles disposent d'une excellente implantation provinciale (138 guichets). Sa mise à l'étude paraît avoir été différée de même que la création d'un Fonds social de l'habitat. Les mesures les plus récentes sont des mesures d'encouragement à la promotion immobilière. La Loi de finances 1979 a introduit des mesures d'assouplissement de la taxe urbaine 1/ et prévu une réduction substantielle (de 17 à 5%) des droits d'enregistrement au profit des promoteurs présentant des programmes de logements d'une valeur immobilière inférieure à 80.000 DH. Ces programmes devront être agréés par le MHAT et réalisés rapidement. Le MHAT mettrait en contrepartie à la disposition des promoteurs les terrains acquis par le canal du FNAET. Ces diverses incitations constituent les premiers éléments d'un code des investissements immobiliers actuellement en cours de préparation, en même temps que l'amorce d'une politique contractuelle entre l'Etat et les constructeurs. Le recours aux investissements étrangers est envisagé dans des conditions assez restrictives pour favoriser la construction locative.

6.156 Ces différentes mesures peuvent contribuer, avec la réserve notée concernant les bonifications d'intérêt, à débloquer le marché par en haut et éviter que la demande solvable ne se porte sur les programmes sociaux si d'autres mesures sont prises par ailleurs. Il reste que la demande la plus importante se situe à l'autre extrémité et constitue le segment du marché le plus difficile pour lequel aucune mesure nouvelle ne semble être envisagée dans l'immédiat. L'auto-construction constitue certes une formule de réduction des coûts de construction à encourager mais elle n'implique pas nécessairement en même temps auto-financement. Les études actuelles en matière de financement de l'habitat devraient être orientées préférentiellement, et adaptées à la résolution des problèmes de logement des catégories de population à faible et très faibles revenus, en admettant le principe de subventions à la famille plutôt qu'au logement.

---

1/ Qui semblerait avoir eu un effet dissuasif sur les investissements immobiliers.

### Conclusion

6.157 Tant par les objectifs qu'il s'était fixé que par les mesures et le programme prévu, le Plan 1973-77 avait pris la mesure des problèmes de développement urbain au Maroc. Il était prévisible que des difficultés apparaîtraient. A l'analyse il est apparu que celles-ci résultaient moins d'un manque de moyens que d'un certain nombre d'obstacles divers qui paraissent surmontables. L'absence de direction de l'activité du secteur constitue l'autre source d'explication. Le Plan triennal constitue une étape de transition et de réflexion destinée à préparer la relance de la production des logements. Il contient donc peu d'orientations nouvelles. Les mesures prises pour assainir le marché et encourager la promotion immobilière ne permettront de satisfaire qu'une partie de la demande. Les besoins des catégories de population les plus pauvres ne seront satisfaits que dans une faible mesure.

6.158 La rapidité du développement urbain au Maroc implique une action plus vigoureuse en faveur des populations urbaines les moins favorisées. Des progrès très notables paraissent pouvoir être acquis à condition de lever les obstacles juridico-administratifs et de multiplier les "promoteurs" du développement urbain (en particulier les communes). Compte tenu du rythme de la croissance urbaine, tout nouveau retard accumulé aboutit nécessairement à un développement de l'urbanisation périphérique sous forme de bidonvilles, lesquels abritent déjà 25% de la population. Compte tenu de l'importance de l'enjeu, les questions relatives au développement urbain qui sont d'ailleurs liées à celles du développement régional devront recevoir au delà de 1980 une priorité plus nettement affirmée. Dans l'immédiat il est douteux qu'en l'absence de mesures de relance, le secteur de la construction puisse soutenir l'activité de la branche bâtiment, ce qui paraîtrait souhaitable sur le plan économique dans la conjoncture actuelle.

