

Le Maroc a-t-il une stratégie de développement économique?

Quelques éléments de réflexion
pour un véritable décollage
économique et social

*Rapport rédigé par
le Cercle d'Analyse Economique
de la Fondation Abderrahim Bouabid*

Préambule

Cette contribution a été préparée par les membres du Cercle d'Analyse Économique de la Fondation Abderrahim Bouabid. Le Cercle d'Analyse Économique est un cercle de réflexion et de recherche indépendant et non partisan ayant pour mission principale la promotion d'activités de recherche et d'analyse concernant les sujets ayant trait à l'économie marocaine.

Les membres du Cercle d'Analyse Économique

- Fouad Abdelmoumni
- Najib Akesbi
- Omar Balafrej
- Ali Bouabid
- Amine Bouabid
- Yasser Charafi
- Khalid Elhariry
- Kamal El Mesbahi
- Najib Guedira
- Driss Rachidi
- Omar Rharbaoui
- Karim Tazi

La Fondation Abderrahim Bouabid

Indépendante dans son fonctionnement, la Fondation Abderrahim Bouabid se donne pour mission de contribuer au débat public sur les grands problèmes de société, en favorisant la réflexion susceptible d'en éclairer les enjeux, dans les domaines culturel et scientifique. Pour ce faire, elle s'associe à des organisations nationales et internationales dans l'optique de mener des travaux conjoints.

Ses activités s'articulent autour de quatre axes principaux :

- **Une activité interne de veille politique** confiée au Cercle d'Analyse Politique, dont les travaux sont publiés dans la collection Cahiers Bleus.
- **Une activité récente de veille économique** confiée au Cercle d'Analyse Economique.
- **Une activité de recherche action au service des réformes**, destinée à améliorer la qualité du débat public. Nous proposons ainsi aux différents acteurs de la scène publique (gouvernement, administration, parlementaires, syndicats, société civile...) sur un thème donné, un travail d'analyse assorti de recommandations opérationnelles.
- **Une activité de mémoire liée à l'histoire du Maroc contemporain**, tournée vers la collecte et la conservation de documents se rapportant à la vie de feu Abderrahim Bouabid, ainsi que la diffusion de ses écrits personnels à travers la collection Archifab.

Synthèse

Ce rapport est le fruit d'un travail collectif des membres du Cercle d'Analyse Économique de la Fondation Abderrahim Bouabid. Il a pour principal objectif de stimuler la discussion et le débat sur les grands sujets ayant trait à la politique économique du Maroc, en adoptant une perspective et un éclairage différents sur la performance économique du pays, et ce en partant des deux postulats suivants :

- 1) **Le Maroc est un pays qui doit avoir une ambition forte en matière de développement :** le but des politiques économiques mises en œuvre doit être de réussir le décollage économique du Maroc de manière à lui permettre en l'espace d'une génération de se hisser au rang d'un pays à revenu intermédiaire élevé et à fort niveau de développement humain.
- 2) **L'évaluation des progrès et des déficiences doit se faire à partir d'une base intellectuelle honnête et non biaisée.** Il est important de se comparer systématiquement aux concurrents les plus dynamiques pour mesurer ses progrès et de prendre un point de référence adéquat.

Par ailleurs, **le parti pris de cette contribution** est de refuser toute vision manichéenne en rejetant le faux dilemme présenté aux citoyens sincèrement intéressés par la chose publique: applaudir sans réserve ou se retrouver accusés de " nihilisme ". Autrement dit, nous sommes convaincus que la critique constructive et le débat d'idées sur la base d'une évaluation sans complaisance de la réalité sont essentiels à la mise en œuvre d'une stratégie de développement efficace.

Enfin, avant d'entrer dans le vif du sujet, précisons que nous sommes conscients que le Maroc a réalisé d'importants progrès économiques depuis la fin des années 90. Ceci étant, c'est le rythme et la nature de ces progrès que nous nous proposons d'analyser car la seule comparaison avec nos performances passées n'est pas un test suffisamment exigeant au regard des besoins et des potentialités de ce pays.

Une stratégie de développement économique?

La première partie de ce rapport discute l'existence d'une stratégie de développement économique: des politiques publiques qui permettraient au Maroc de croître à un rythme tel qu'en l'espace d'une génération, notre pays puisse devenir un pays à revenu intermédiaire et niveau de développement humain élevé.

Une analyse fine de la croissance économique marocaine sur la dernière décennie montre que:

- (a) Cette croissance est intervenue dans une conjoncture internationale favorable et avec l'aide de conditions pluviométriques clémentes.
- (b) Le Maroc n'a pas profité de cette conjoncture favorable autant qu'il aurait dû le faire: nos voisins et concurrents directs ont quasiment tous crû à un meilleur rythme que le nôtre.
- (c) La volatilité de la croissance marocaine (même si elle s'est atténuée) demeure forte.
- (d) Le niveau des investissements directs étrangers s'est sensiblement amélioré. Ceux-ci restent néanmoins: **a)** concentrés dans quelques secteurs; **b)** peu représentatifs d'une quelconque meilleure attractivité du pays (forte corrélation des IDE avec la conjoncture internationale, performance médiocre du Maroc par rapport à ses concurrents).
- (e) La productivité et les gains de productivité du Maroc demeurent très faibles.
- (f) Le déficit de la balance commerciale atteint des niveaux alarmants (du fait d'un déficit de compétitivité).

(g) Enfin, le Maroc régresse ou stagne dans la plupart des classements internationaux.

Malgré tous ces points d'attention, d'aucuns continuent d'utiliser les trois arguments suivants pour justifier de l'existence d'une stratégie cohérente de développement économique :

- 1) Les progrès indéniables en prenant comme point de référence les années 90.
- 2) L'effet retard : nous ne verrions pas encore les effets sur la croissance de tous les " chantiers " initiés récemment.
- 3) Le dynamisme du triptyque " tourisme – immobilier – infrastructures ".

Ces trois arguments ne résistent pas à l'analyse, en effet :

- (a) Le point de référence utilisé pour la comparaison (les années 90) est peu exigeant. Cette décennie, post ajustement structurel, a marqué le point bas de la croissance marocaine.
- (b) Ajoutons à cela que la seule comparaison qui vaille est celle de nos progrès par rapport à ceux de nos compétiteurs (la course au progrès se fait entre nations).
- (c) L'effet retard, s'il est acceptable jusqu'à une certaine limite, ne peut tout justifier : depuis le temps, nous devrions être en mesure de déceler au minimum quelques signes annonciateurs, or peu de choses laissent à penser que c'est le cas (concentration des exportations, déficit de la balance commerciale, insuffisance des IDE...).
- (d) Si le dynamisme du tourisme est à encourager et l'investissement raisonné dans des infrastructures utiles à développer, il n'en demeure pas moins qu'aucun argument économique sérieux ne justifie d'en faire l'alpha et l'oméga de la croissance économique. Quant au secteur de l'immobilier résidentiel, il s'agit là d'un secteur ne générant pas d'externalités économiques globalement positives.

En conclusion de la première partie, il nous apparaît difficile de trouver des éléments factuels soutenant la thèse que le Maroc possède effectivement une stratégie de développement économique. Depuis le début des années 2000, nous n'avons pas réalisé de performances particulièrement exceptionnelles. Nous avons bénéficié, comme beaucoup, d'une conjoncture internationale favorable et en avons profité, mais pas mieux que nos concurrents, loin s'en faut. Le chemin à parcourir reste long : notre croissance demeure beaucoup trop faible, et nos indicateurs de développement humain insuffisants.

Les méta-contraintes

Pour passer à un palier de croissance supérieur, celui à même d'assurer à la prochaine génération un niveau de vie meilleur (comparable à celui des Malais par exemple), nous devons nous interroger sur les causes profondes (méta-contraintes) de cette croissance insuffisante. C'est ce que nous nous attachons à identifier dans **la seconde partie** du rapport. Pour ce faire nous suivons les modèles d'analyse économique dits de recherche des " déterminants profonds de la croissance " (institutions, géographie, intégration dans l'économie mondiale). Dans le cas du Maroc, nous laissons de côté les facteurs géographiques et d'intégration dans l'économie mondiale et identifions deux méta-contraintes principales :

La première méta-contrainte est celle de l'économie politique du pays. Il convient tout d'abord de reconnaître qu'il n'y pas de relation empirique entre démocratie/autocratie et croissance. Pour le Maroc, après analyse, nous concluons que l'organisation politique est considérablement défavorable au développement économique car le pays est bloqué dans un équilibre politique stable de bas niveau qui ne permet de bénéficier pleinement ni des avantages économiques de la démocratie, ni de ceux de l'autocratie (dans la mesure où l'autocratie peut avoir des avantages économiques) :

- (a) Le système électoral marocain favorise des coalitions hétéroclites au détriment de la cohérence.
- (b) L'architecture gouvernementale est inadéquate. Elle semble régie par deux contraintes : (i) le mimétisme français et (ii) les impératifs de répartition des postes gouvernementaux.
- (c) La multiplicité d'acteurs publics non gouvernementaux aux prérogatives étendues et échappant au contrôle gouvernemental et parlementaire.

Comment donc lever cette méta-contrainte d'économie politique? A notre sens, seule une marche accélérée vers une démocratisation complète peut apporter un début de solution (en effet, nous excluons un retour en arrière autocratique pour des raisons philosophiques et morales qui paraissent par ailleurs faire l'objet d'un large consensus au Maroc). Bien entendu nous ne pensons pas qu'une démocratisation complète serait suffisante en soi pour transformer le pays en tigre nord africain. Notre raisonnement est simplement le suivant: il faut un système de gouvernance économique qui permette l'agrégation des préférences (quelles doivent être nos priorités?), l'arbitrage entre des intérêts économiques parfois divergents (subventionner un producteur agricole ou un consommateur) et qui donne une légitimité claire à l'action publique surtout lorsque cela implique des transformations structurelles fortes et la lutte contre l'économie de rente. C'est là tout l'intérêt économique d'un système démocratique qui permet d'atteindre ces objectifs de manière pérenne et durable.

La seconde méta-contrainte identifiée est celle que nous définissons sous le vocable générique (et quelque peu provocateur) d'analphabétisme économique. Celui-ci se caractérise par:

- (a) **Une déconsidération des apports de la science économique:** au Maroc, celle-ci n'est pas considérée à sa juste valeur. On note par exemple que la plupart des rares documents disponibles concernant les politiques publiques mises en œuvre n'intègrent pas les concepts économiques les plus éprouvés tels que l'analyse du rapport " coût-bénéfice ", l'évaluation rigoureuse des externalités (positives comme négatives) et des coûts d'opportunité, le calcul des taux de retours économiques des projets proposés, ou encore l'identification et l'analyse des options alternatives.
- (b) **L'ignorance des leçons du passé:** en l'absence d'instances et de programmes rigoureux d'évaluation des politiques publiques mises en œuvre, nous manquons d'outils de décision et d'indicateurs nécessaires pour éviter la répétition des erreurs du passé.

Les symptômes de ces deux maux sont multiples:

- (a) L'adoption de politiques publiques vouées d'avance à l'échec (Moukawalati ou l'illusion de créer des entrepreneurs ex nihilo, le premier Plan Emergence 1.0 sur des a priori économiques contestables, l'importance démesurée accordée à l'infrastructure, etc.).
- (b) L'expansion de l'Etat et du périmètre des entreprises publiques: s'il n'est pas question de remettre en cause le rôle de l'Etat, il est important de noter que la théorie économique a déjà caractérisé abondamment les conditions dans lesquelles l'intervention de l'Etat est justifié et soutient que celui-ci doit intervenir lorsque: (a) le marché est dysfonctionnel ou (b) lorsque les retours économique d'un projet sont nettement supérieurs aux retours financiers.
- (c) L'adoption de " dogmes économiques " irrationnels en matière de politique fiscale ou de politiques sectorielles par exemple.
- (d) Une politique de libre échange naïve et inefficace, dont il était possible de prévoir l'échec (lorsqu'il a négocié ces accords, le Maroc avait l'avantage de l'expérience cumulée de beaucoup de pays émergents).

Des pistes de réflexion

En conclusion de ce travail, nous souhaitons terminer sur une note optimiste et proposer quelques pistes de réflexion pour prolonger le débat tout en précisant d'emblée que nous n'avons pas de recettes toutes faites. Le développement est un processus d'apprentissage et de construction institutionnelle. Personne aujourd'hui ne peut prétendre détenir la clé du développement économique du Maroc, car cette clé est détenue collectivement par les Marocains, leur classe politique, et leurs dirigeants économiques et administratifs.

La principale raison pour laquelle nous pouvons être optimistes est qu'il est tout à fait possible de lever les deux méta-contraintes que nous identifions comme la cause profonde de nos maux en deuxième partie de cette contribution.

A minima pour commencer, **il serait possible** :

- (a) **D'exiger la transparence sur toutes les politiques publiques mises en œuvre.**
- (b) D'envisager que les responsables gouvernementaux exercent complètement leurs prérogatives.
- (c) D'imaginer un processus formel permettant d'organiser des débats sur les grandes orientations économiques **avant** qu'elles ne soient figées dans un contrat programme signé devant le roi.
- (d) D'exiger surtout des dirigeants économiques d'inclure des indicateurs d'impact appropriés et des outils d'évaluation rigoureux de leurs politiques publiques...

Comme on peut le constater, les pistes pour doter le Maroc d'une stratégie de développement économique ne manquent pas, à commencer par un effort de transparence et d'acceptation du débat contradictoire d'idées.

C'est dans cette perspective que s'inscrit cette première contribution du Cercle d'Analyse Economique de la Fondation Abderrahim Bouabid. ■

Sommaire

| | |
|---|--------------|
| Introduction | p. 10 |
| 1. Le Maroc a-t-il une stratégie de développement économique? | p. 12 |
| 1.1. Approche méthodologique : le Maroc peut-il devenir un pays à revenu intermédiaire élevé en l'espace d'une génération? | p. 12 |
| 1.2. Devenir un pays à revenu intermédiaire élevé : quelles implications? | p. 13 |
| 1.2.1. Première implication pratique: la nécessité de passer à un palier de croissance très nettement supérieur | p. 13 |
| 1.2.2. Deuxième implication pratique: la nécessité d'initier enfin un travail de mise à niveau en matière de développement humain | p. 15 |
| 1.3. Le Maroc est-il sur la bonne voie pour devenir un pays à revenu intermédiaire élevé? | p. 18 |
| 1.3.1. Méthodologie: de la reductio ad absurdum | p. 18 |
| 1.3.2. Le cas du Maroc: la nouvelle phase de croissance est-elle un mythe? | p. 20 |
| 1.3.3. L'hypothèse d'une stratégie de développement économique à " effets retard ". | p. 20 |
| 1.3.4. Le Maroc a-t-il une stratégie de développement économique: en tous cas à ce stade, rien ne permet de l'affirmer... .. | p. 53 |
| 2. Les méta-contraintes à l'émergence d'une stratégie nationale de développement économique marocaine | p. 54 |
| 2.1. Préambule: ce que cette analyse ne prétend pas faire | p. 54 |
| 2.2. Structure de l'analyse: le contexte et les deux méta-contraintes | p. 55 |
| 2.3. La toile de fond : une économie politique particulièrement défavorable au décollage économique | p. 56 |
| 2.3.1. Approche méthodologique | p. 56 |
| 2.3.2. La question de l'organisation politique: de la véritable importance de la démocratisation | p. 57 |
| 2.3.3. Une structure d'élites particulièrement défavorable | p. 60 |
| 2.3.4. Le poids de la dépendance extérieure | p. 61 |
| 2.4. Première méta-contrainte : un système de gouvernance économique présentant des faiblesses structurelles graves | p. 62 |
| 2.4.1. Cadre théorique | p. 62 |
| 2.4.2. Le cas du Maroc : des symptômes alarmants de mauvaise gouvernance économique | p. 64 |
| 2.5. Deuxième méta-contrainte: l'analphabétisme économique | p. 68 |

| | |
|---|--------------|
| 2.5.1. Il n'est de pire sourd que celui qui ne veut point entendre... | p. 69 |
| 2.5.2. Quelques caractérisations de l'analphabétisme économique | p. 70 |
| 2.6. En conclusion | p. 79 |
| 3. Conclusion : quelques pistes de réflexion pour une croissance meilleure | p. 80 |

Figures et tableaux

| | |
|--|-------|
| Figure 1 : Performance de croissance à moyen terme de certains pays asiatiques | p. 14 |
| Figure 2 : Niveaux de développement humain et économique comparés du Maroc | p. 15 |
| Figure 3 : Indice de développement humain du Maroc comparé | p. 16 |
| Figure 4 : Méthode de calcul de l'indice de pauvreté humaine | p. 17 |
| Figure 5 : Performance économique du Maroc depuis 1951 | p. 21 |
| Figure 6 : Croissance comparée du Maroc (1999-2007) | p. 22 |
| Figure 7 : Performance de croissance à long terme comparée Maroc/Tunisie | p. 23 |
| Figure 8 : Progression à long terme du PIB/habitant (Maroc - Tunisie) | p. 24 |
| Figure 9 : Corrélation croissance et pluviométrie : PIB et PIB agricole | p. 25 |
| Figure 10 : Flux d'IDE par habitant comparés pour les pays d'Afrique du Nord | p. 27 |
| Figure 11 : Flux d'IDE comparés Maroc - Autres Pays Émergents | p. 28 |
| Figure 12 : Balance commerciale marocaine | p. 29 |
| Figure 13 : Top 10 des exportations marocaine | p. 29 |
| Figure 14 : Part de marché comparée du Maroc | p. 30 |
| Figure 15 : Indice de performance commerciale comparée du Maroc | p. 31 |
| Figure 16 : Diversification des exportations et PIB/habitant | p. 35 |
| Figure 17 : Evolution du PIB industriel | p. 41 |
| Tableau 1 : Analyse statique de la performance de croissance nécessaire au Maroc | p. 13 |
| Tableau 2 : Analyse dynamique de la performance de croissance nécessaire au Maroc | p. 14 |
| Tableau 3 : Performance de croissance comparée du Maroc | p. 22 |
| Tableau 4 : Décomposition de la croissance marocaine | p. 37 |
| Tableau 5 : Classements internationaux du Maroc | p. 39 |
| Tableau 6 : Classement du Maroc dans le secteur de l'offshoring | p. 40 |
| Tableau 7 : Ventilation des dépenses fiscales au Maroc | p. 76 |

Introduction

Les célébrations du 10^e anniversaire de l'accession au trône du roi Mohammed VI ont été l'occasion de multiples rétrospectives et commémorations, de la part des observateurs nationaux comme internationaux. A plusieurs égards, il y avait un certain nombre de raisons de se réjouir, l'économie du pays ayant été tirée vers le haut de manière substantielle au cours des 7 dernières années par une conjoncture internationale et des conditions climatiques favorables : la situation économique du Maroc peut ainsi raisonnablement être considérée certains égards comme satisfaisante. Ainsi, une croissance moyenne plus élevée, une démographie stabilisée, des fondamentaux macroéconomiques corrects et une stabilité institutionnelle avérée sont autant d'acquis à valoriser et à préserver. La récente bonne résistance du pays à la crise internationale étant par ailleurs également à remarquer.

Cependant, force est de constater que si plusieurs contributions visant à célébrer les progrès économiques et sociaux du pays ("al injazate") sont régulièrement publiées, peu d'analyses plus équilibrées et approfondies existent. Pourtant, il est essentiel de pouvoir discuter en toute transparence et franchise de la situation du pays, en évitant le double écueil de la critique sans nuance et de l'autosatisfaction sans réserve. C'est dans cette perspective que se place cette contribution : une participation au débat sur la politique économique du pays, abordée sous un angle différent, qui met sur la table de manière franche certaines questions qui valent la peine, à notre sens, d'être discutées.

Plus fondamentalement, l'idée directrice de cette analyse est que la célébration sans réserve des réalisations passées (sans discuter même de la matérialité de ces réalisations) n'est que de peu d'utilité au pays. Nul ne peut nier que le Maroc a fait des progrès. Mais nul ne peut nier que le chemin demeure long et que ce qui reste à faire est conséquent.

Le parti pris de cette contribution est de refuser toute vision manichéenne de la réalité économique du pays, et de rejeter le faux dilemme présenté aux citoyens sincèrement intéressés par la chose publique : applaudir sans réserve ou se retrouver accusés de "nihilisme". Il est donc essentiel de trouver le nécessaire équilibre entre ces deux attitudes hélas trop prévalentes au Maroc. Ce dilemme artificiel est créé par ceux qui souhaitent étouffer le débat public, et surtout, militent activement pour que les marocains ne jugent leurs décideurs économiques que sur la base d'un test "a minima" : fait-on mieux qu'avant ? Ceci, de notre point de vue, n'est ni la bonne question, ni le bon test : la vraie question à poser est de savoir si, toutes choses étant égales par ailleurs, nous faisons mieux que nos concurrents, nous rattrapons notre retard, et surtout, si nos choix sont ceux qui, à tout moment, maximisent le potentiel du Maroc, de ses femmes et de ses hommes.

Autrement dit, la question n'est pas celle du progrès du Maroc (celle-ci est évidente : le Maroc est un pays politiquement stable, doté de compétences humaines solides, et en paix ; pourquoi ne progresserait-il pas ?), mais plutôt du rythme et la nature de ces progrès, car nous avons un retard à combler. Nous nous devons donc, à nous-mêmes, à notre pays et à nos concitoyens les moins favorisés, d'avoir un niveau d'exigence beaucoup plus élevé vis-à-vis de nos dirigeants économiques. Et c'est à cette question que cette contribution essaie, modestement, de répondre : le rythme de nos progrès est-il suffisant ?

Car s'il est indéniable que qu'en termes économiques, beaucoup de progrès ont été réalisés depuis la fin des années 90, et que le Maroc a bénéficié d'une conjoncture internationale favorable depuis 2002, il n'en demeure pas moins que l'économie marocaine continue à pâtir de

faiblesses structurelles importantes. Ces faiblesses peuvent être mises en évidence par : (a) une croissance, certes meilleure que durant les années 90, mais encore insuffisante au regard des défis sociaux que doit relever le pays; (b) la volatilité persistante de la croissance économique; (c) le manque de transformation structurelle de l'économie marocaine, et en particulier la faiblesse persistante des secteurs agricole et industriel; et (d) une série d'indicateurs, allant des indices de développement humain au déficit de la balance commerciale qui tendent à laisser penser que le rythme de progrès n'est peut-être pas celui auquel l'on pourrait s'attendre.

Ce rapport, fruit du travail de réflexion collectif des membres du Cercle d'Analyse Économique, a pour principal objectif de stimuler la discussion et le débat sur les orientations de la politique économique du Maroc, en adoptant une perspective différente sur les " réalisations " et en partant des postulats de départ suivants :

- (a) **Le Maroc est un pays qui doit avoir une ambition forte en matière de développement**: le but des politiques économiques mises en œuvre doit être de réussir l'essor économique du Maroc de manière à permettre au pays, en l'espace d'une génération, de s'élever au rang qui doit être le sien, celui d'un pays à revenu intermédiaire élevé et à fort niveau de développement humain. Le but économique collectif doit être de rattraper les pays les plus avancés.
- (b) **L'évaluation des progrès et des déficiences doit se faire à partir d'une base intellectuelle honnête et non biaisée**. Il est important de se comparer systématiquement aux concurrents les plus dynamiques pour mesurer ses progrès et de prendre un point de référence adéquat : se contenter de se comparer à soi-même est une position nombriliste, qui ignore la réalité de la concurrence internationale que se livrent les nations.

La critique constructive et le débat d'idées sont essentiels à la mise en œuvre d'une stratégie de développement efficace. En matière économique, toute vérité est bonne à dire et nous devons aborder tous les sujets essentiels, même lorsque cela nous renvoie une image de nous-mêmes qui n'est pas nécessairement celle que nous préférons. Cette contribution analytique se situe ainsi dans la perspective d'une discussion critique des progrès et des carences de l'économie marocaine.

La thèse principale de cette contribution est la suivante : en dépit des apparences, mais aussi des changements réels que le pays a connus, le Maroc n'a toujours pas de stratégie de développement économique. La première partie détaille les raisons objectives qui permettent de soutenir cette thèse, la seconde s'attache à identifier les raisons profondes qui empêchent l'émergence d'une telle stratégie. En conclusion, quelques éléments de réflexion sont proposés pour sortir de l'impasse actuelle de la croissance " molle " et projeter le Maroc sur un chemin de croissance plus dynamique.

1. Le Maroc a-t-il une stratégie de développement économique?

1.1. Approche méthodologique: le Maroc peut-il devenir un pays à revenu intermédiaire élevé en l'espace d'une génération?

1. La réponse à cette question appelle une discussion méthodologique: comment est-il possible de savoir si un pays donné est sur une trajectoire de développement économique accéléré ou non? Dans le cas du Maroc en particulier, la profusion de plans stratégiques sectoriels, de réelles avancées macroéconomiques, et la prévalence d'une certaine croissance (bon an mal an) requiert une analyse plus détaillée de la situation.
2. Pour apporter des éléments de réponse à la question ci-dessus, nous proposons de prendre comme point de départ axiomatique la définition d'un objectif simple: si le Maroc avait une stratégie de développement économique, et que celle-ci était mise en œuvre, le pays devrait être en mesure de devenir, en l'espace de 25-30 ans:
 - (a) Un pays à revenu intermédiaire élevé, c'est-à-dire disposer d'un PIB/habitant en termes nominaux peu ou prou équivalent à \$8.000/habitant¹ (actuellement, le Maroc a un PIB/habitant de \$2.827/habitant²).
 - (b) Un pays à Indice de Développement Humain (IDH) composite, au sens de la définition du PNUD, intermédiaire élevé, c'est-à-dire, supérieur ou égal à 0,75 (actuellement, l'IDH du Maroc est de 0,65³)
3. Ces deux indicateurs généraux ont pour but de donner deux objectifs à moyen-terme mesurables, prenant en compte, même de manière imparfaite, les impératifs de développement sociaux et la position d'un pays dans l'économie mondiale. Le choix de la période de temps d'une génération est plus arbitraire, mais reflète une échelle de temps humaine (et par ailleurs compatible avec ce qui a pu être observé dans d'autres pays).

¹ Soit le niveau de plusieurs pays d'Amérique du Sud (Brésil, Argentine, Chili, Uruguay, Mexique), de la Turquie, du Liban ou encore du Botswana.

² Source: Fond Monétaire International, octobre 2009, World Economic Outlook Database. A titre de référence, les PIB/habitant de certains pays sont: Algérie (4.588), Tunisie (3.955), Jordanie (3.626), Chine (3.529), Brésil (8.295), Turquie (10.479), Corée du Sud (19.136), Malaisie (8.118), Portugal (23.041), France (46.037).

³ Source: site du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) – 2009 (www.undp.org).

1.2. Devenir un pays à revenu intermédiaire élevé: quelles implications?

1.2.1 Première implication pratique: la nécessité de passer à un palier de croissance très nettement supérieur

4. Le premier niveau de réponse à cette question appelle à une analyse de la performance de la croissance économique du Maroc, et à la mise en perspective de ce que requiert l'atteinte de l'objectif de devenir un pays à revenu intermédiaire élevé. Le tableau suivant résume la nature du défi: pour pouvoir bénéficier d'un PIB/habitant de \$10.000/an dans 25 ans, le PIB/habitant du Maroc devra croître à un rythme annualisé moyen supérieur à 5% au cours des 25 prochaines années (soit une croissance du PIB supérieure à 6% au minimum en fonction des hypothèses de croissance de la population prises en compte).

Tableau 1 : Analyse statique de la performance de croissance nécessaire au Maroc

| Horizon de temps | Taux de croissance du PIB/habitant nécessaire pour atteindre un PIB/habitant nominal de : | | |
|------------------|---|------------|------------|
| | US\$8.000 | US\$10.000 | US\$12.000 |
| 20 ans | 5,34% | 6,52% | 7,50% |
| 25 ans | 4,25% | 5,18% | 5,95% |
| 30 ans | 3,53% | 4,30% | 4,94% |

5. Le premier niveau d'analyse ci-dessus, s'il commence à donner un premier élément de réponse, masque néanmoins la nature du défi: en effet, la performance de croissance d'un pays ne peut s'analyser ainsi de manière statique car le Maroc ne vit pas dans un vide, mais entouré de pays concurrents et compétiteurs. Pour résumer, l'analyse ci-dessus est statique car elle suppose que tout au long des 25 prochaines années, la définition d'un pays à revenu intermédiaire élevé ne changera pas. Or ceci est inexact: pendant les 25 prochaines années tous les pays continueront leur évolution. Si la théorie économique conventionnelle (modèle de croissance de Solow⁴) prévoit bien que le rythme de croissance d'un pays se réduit à mesure qu'il se développe (plus exactement à mesure qu'il converge vers son plein potentiel de production, soit son optimum de production⁵), on ne peut raisonnablement estimer que les pays à revenu intermédiaire élevé aujourd'hui arrêteront leur croissance. Si l'on prend ceci en compte, et en se basant sur une hypothèse (très) conservatrice de taux de croissance annuel moyen du PIB/habitant de 2% par an pour ces pays cibles (ou comparateurs), l'analyse devient la suivante: le véritable objectif du Maroc ne serait pas d'atteindre un niveau de PIB/habitant de \$8.000, \$10.000 ou \$12.000 mais bien un niveau de PIB/habitant à minima de \$12.000, \$15.000 ou \$18.000⁶. L'objectif de

⁴ Robert M. Solow, 1956, A contribution to the Theory of Economic Growth, Quarterly Journal of Economics #70.

⁵ Le modèle explique pourquoi la performance de croissance des pays avancés est bien moindre que celles des pays émergents (par exemple, le taux de croissance Zone Euro comparé au Vietnam).

⁶ Soit \$12,000, \$15,000 ou \$18,000 à un taux de croissance de 2% par an sur une période de 20 ans.

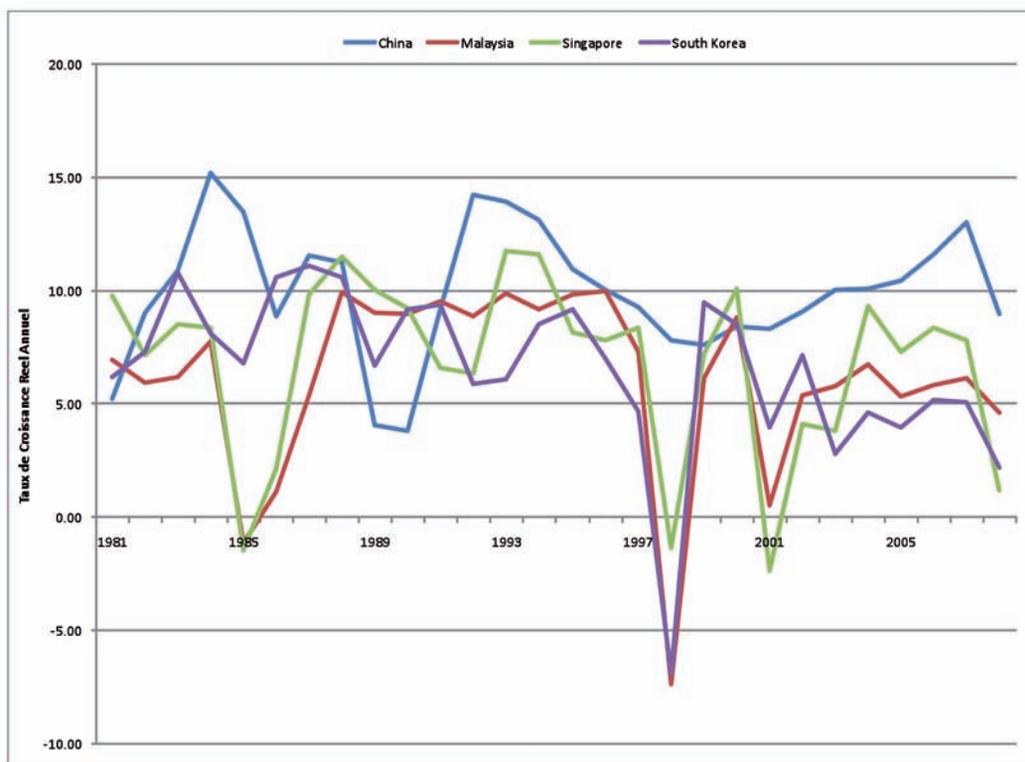
croissance que le Maroc devrait donc se fixer s'élève d'un cran : le Maroc devrait dès maintenant s'engager sur un chemin de croissance lui permettant d'assurer une croissance annuelle moyenne de 7% environ du PIB/habitant pour les 25 prochaines années (voir tableau 2 ci-après), ce qui en supposant une croissance de la population à moyen terme de 1% impliquerait un taux de croissance moyen réel de l'économie marocaine de 8% par an environ...

Tableau 2 : Analyse dynamique de la performance de croissance nécessaire au Maroc

| | Taux de croissance réel du PIB/habitant nécessaire pour atteindre un PIB/habitant nominal de : | | |
|------------------|--|------------|------------|
| Horizon de temps | US\$12.000 | US\$15.000 | US\$18.000 |
| 20 ans | 7,50% | 8,70% | 9,70% |
| 25 ans | 5,95% | 6,90% | 7,69% |
| 30 ans | 4,94% | 5,72% | 6,36% |

6. Une perspective historique élargie tend à démontrer que de tels niveaux de croissance sont effectivement ceux que les pays ayant émergés ont réussi à atteindre sur des périodes longues. Pour s'en convaincre, un exemple immédiat est celui de la Chine, qui ayant longtemps été à la traîne, a réussi à soutenir un taux de croissance moyen annualisé de 8% depuis 1980. Mais la Chine n'est pas un cas isolé :

Figure 1 : Performance de croissance à moyen terme de certains pays asiatiques



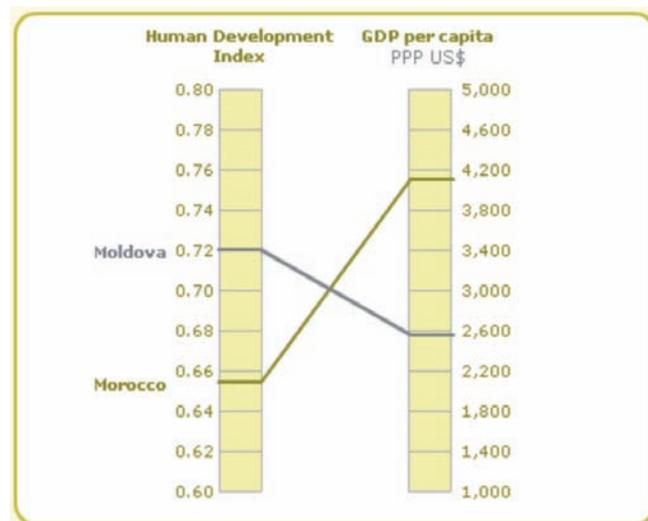
Source : Economist Intelligence Unit – Analyse propriétaire

Comme le démontre le graphe ci-dessus, et si l'on fait abstraction des conditions initiales de chaque pays⁷, la transformation en un pays à revenu intermédiaire élevé requiert la soutenance de niveaux de croissance élevés sur une longue période de temps. Les pays asiatiques ont réussi cette performance, abstraction faite des crises financières ou économiques les ayant affaiblis ponctuellement (et dont ils semblent par ailleurs capables de se sortir très rapidement).

1.2.2 Deuxième implication pratique : la nécessité d'initier enfin un travail de mise à niveau en matière de développement humain

7. L'indice composite de développement humain du Maroc se situe aujourd'hui à 0,654 selon le dernier classement du Programme des Nations Unies pour le Développement, le situant au 130^e rang sur 182 pays classés. Mais bien que cet indice inclut une composante PIB/habitant, le Maroc se situe à un niveau de développement humain significativement en deçà de celui qui pourrait être prédit par son niveau de développement économique, comme indiqué par la figure ci-dessous (le classement du Maroc en terme de revenu par habitant serait à la 118^e place sur 182 pays). Cette situation de fait, à beaucoup d'égards, rend l'analyse de la situation plus simple dans le cas du Maroc : en effet, la science économique a longtemps débattu de la direction de la causalité entre niveau de richesse et niveau de développement humain. Pour le Maroc, ce débat n'a pas lieu d'être, puisque notre niveau de développement humain demeure en deçà même de notre niveau de richesse (voir figure 2) : notre niveau de développement humain est celui d'un pays d'Afrique Sub-Saharienne et bien en deçà de celui auquel notre niveau de PIB/habitant nous prédirait.

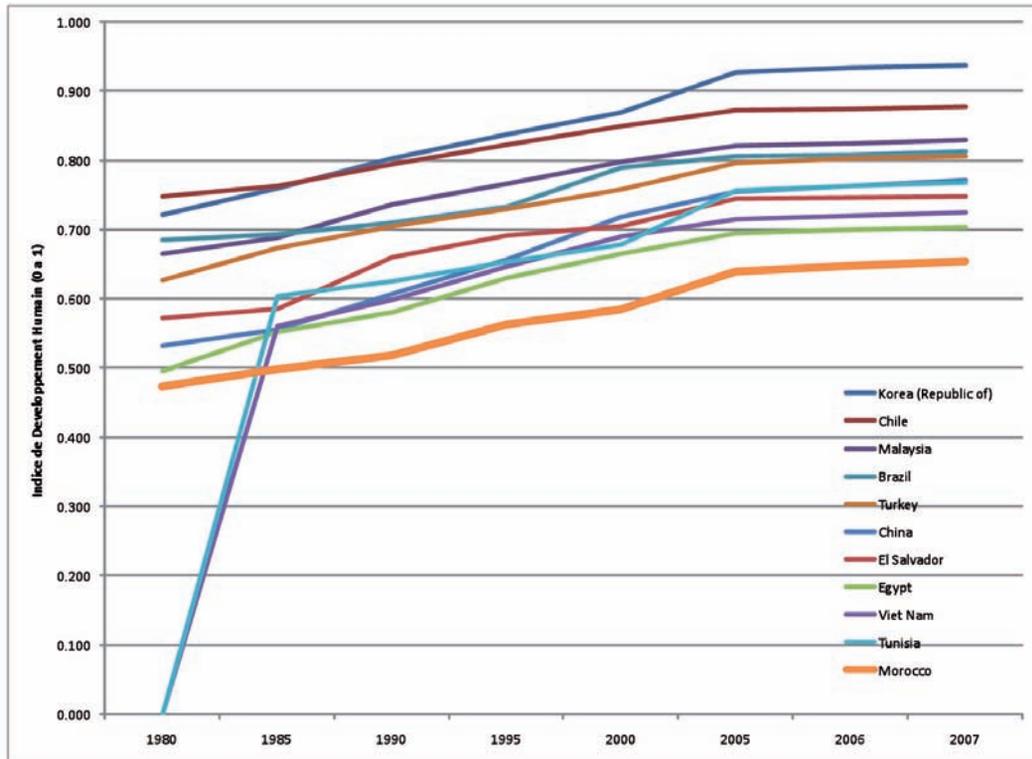
Figure 2 : Niveaux de développement humain et économique comparés du Maroc
 (source : www.undp.org)



⁷ Cette précision est importante : beaucoup de pays émergents à revenu intermédiaire élevé ne sont pas directement comparables au Maroc car partis de conditions initiales très différentes, c'est à dire de niveaux de richesse au début des années 50 nettement supérieurs à ceux du Maroc (ceci est particulièrement le cas de pays d'Amérique du Sud, tels que le Mexique, le Brésil ou l'Argentine). Par contre, la plupart des pays asiatiques étaient à des niveaux de développement souvent inférieurs à ceux du Maroc à la même époque.

Il est par ailleurs utile de noter que le cas du Maroc est atypique dans le monde arabe, ce qui permet de s'extraire également de tout débat à connotation culturelle ou ethnologique. Il suffit de comparer le Maroc et l'Égypte par exemple (un pays plus pauvre que le Maroc) pour s'en convaincre⁸.

Figure 3 : Indice de développement humain du Maroc comparé
(source : www.undp.org)



8. Atteindre un niveau d'indice de développement humain de 0,75 en l'espace d'une génération impliquerait une augmentation significative des progrès du Maroc. Ceci nécessiterait un progrès annuel de l'ordre de 0,7% par an sur 20 ans. Si le Maroc a déjà réalisé une performance comparable dans le passé (le Maroc a amélioré son indice de 1,05% par an entre 1980 et 2000), ceci impliquerait un effort massif dans le domaine de l'éducation en particulier.

9. Une lecture plus détaillée de l'indice de développement indique que la valeur de 0,654 du Maroc est un composite de 3 autres sous indices, pondérés de manière égale :

$$\text{IDH Maroc} = (1/3) \times \text{Indice Espérance de Vie} + (1/3) \text{Indice Éducation} + (1/3) \text{Indice Revenu/Habitant}$$

Source : site du Programme des Nations Unies pour le Développement (www.undp.org)

⁸ L'Égypte partant d'un niveau quasiment aussi bas que celui du Maroc en 1980 (0,496 contre 0,473 pour le Maroc) se situe aujourd'hui à un niveau de 0,70.

Les valeurs de ces 3 sous-indices sont comme suit :

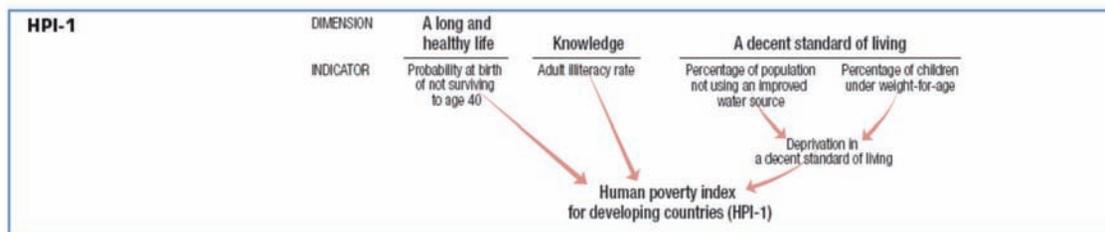
- (a) Indice Espérance de vie: 0,767 (en large partie du fait d'une espérance de vie correcte de 71 ans)
- (b) Indice Education: 0,574 (en large partie dû à un taux d'analphabétisme et de scolarisation secondaire et universitaire très faible)
- (c) Indice Revenu/Habitant: 0,620 (du fait du niveau de revenu par habitant du Maroc)

Une amélioration du niveau de développement humain du Maroc ne pourra donc essentiellement être obtenue qu'à travers : **(a)** un effort de développement économique, essentiellement par une croissance plus soutenue et **(b)** un effort massif de mise à niveau de l'éducation au Maroc.

10. Au passage, il est important de mentionner que la santé apparaît comme l'un des " points forts " du Maroc, une vision que nous nous garderons de soutenir. En effet, le principal indicateur est celui de l'espérance de vie (71 ans au Maroc), qui contient une endogénéité importante, notamment celle relative aux facteurs géographiques et climatiques : l'explication la plus logique pour cette performance décente du Maroc est celle d'un climat tempéré qui ne favorise pas la prévalence de maladies infectieuses ou épidémiques graves comme c'est le cas des pays tropicaux, et comme détaillé dans une partie de la science économique relative au développement (hypothèse de la latitude⁹ ou l'historiographie du développement¹⁰).

11. Enfin, le même rapport des Nations Unies sur le développement humain présente une image encore plus sombre de l'état du développement humain au Maroc : l'indice de pauvreté humaine qui mesure les manques de la population, classe le Maroc au 96^e rang sur 120 pays en voie de développement, juste derrière le Cameroun et juste devant Haïti. A titre de comparaison, l'Algérie est 71^e, la Tunisie 65^e, l'Egypte 82^e et la Jordanie 29^e. Ce classement désastreux du Maroc signifie en termes concrets que : **(a)** 6,6% des Marocains ne survivront pas au-delà de 40 ans (contre 4,1% en Tunisie); **(b)** 44% des Marocains adultes sont analphabètes (contre 22% des Tunisiens); **(c)** 17% des Marocains n'ont pas accès à l'eau potable (contre 6% des Tunisiens); et enfin que **(d)** 10% des enfants marocains de moins de 5 ans sont malnutris (contre 4% en Tunisie). Quels que soient les reproches méthodologiques que l'on puisse adresser à ce type de classements, il n'en demeure pas moins qu'ils permettent la comparabilité entre plusieurs pays sur une base unifiée. Même en faisant abstraction du mauvais classement mentionné ci-dessus, nous ne pouvons ignorer la question fondamentale que celui-ci nous pose collectivement en matière de choix de politiques publiques : ne devrait-on pas faire de ce nécessaire rattrapage en matière de développement humain une question centrale de nos politiques publiques? Il serait aussi utile de se poser un certain nombre de questions concernant la cohérence des politiques de développement social menées au Maroc.

Figure 4 : Méthode de calcul de l'indice de pauvreté humaine



⁹ Acemoglu, Johnson and Robinson, 2001, The Colonial origins of comparative development, American Economic Review #91.

¹⁰ Jared Diamond, 1997, Guns, Germs and Steel, Norton.

12. Bien entendu, il est permis de prendre du recul par rapport à ce type de classement et il est ainsi tout à fait pertinent de souligner que le principe de construction de l'indice de pauvreté humaine peut être discuté: après tout, la pauvreté a bien plus de dimensions que celles que l'indice prend en compte. Il est également permis de souligner que ces indicateurs demeureront pendant longtemps défavorables au Maroc car tirés vers le bas par des variables peu susceptibles de changer à court-terme (l'alphabétisation par exemple). Ceci dit, il est tout aussi décevant de voir les polémiques stériles dans lesquelles un certain nombre de décideurs politiques marocains sont prêts à s'engager (cf. les récentes sorties du Haut Commissaire au Plan). Ces polémiques sont inutiles car finalement, elles sont une dépense d'énergie et de temps: il est évident que nous avons beaucoup à faire en matière de développement humain et social, et le reconnaître tout simplement serait à l'honneur de tous, car nous pourrions au moins essayer de discuter des politiques correctrices à mettre en œuvre en la matière.

1.3. Le Maroc est-il sur la bonne voie pour devenir un pays à revenu intermédiaire élevé?

1.3.1 Méthodologie: de la reductio ad absurdum

13. Le taux de croissance économique est un indicateur agrégé de la trajectoire économique d'un pays et un indicateur valable de la pertinence des politiques publiques visant à promouvoir la croissance. Les pays bénéficiant d'une politique économique cohérente, ou bénéficiant de circonstances favorables¹¹, verront leur taux de croissance progresser de manière significative, au-delà de la tendance moyenne préalable à l'introduction de politiques économiques pro-croissance (ou du choc exogène en matière de termes des échanges¹²), partant du postulat général que quatre paramètres, à conditions initiales constantes, conditionnent la croissance économique d'un pays:

- (a) Les politiques publiques de développement économique: ceci regroupe l'ensemble des actions, mécanismes et stratégies mises en œuvre par les gouvernements nationaux pour générer et soutenir la croissance économique.
- (b) Les termes de l'échange: au sens strict en économie internationale, cela renvoie au prix relatif des exportations et importations d'un pays. Plus précisément, lorsque les termes de l'échange, pris au sens où ils sont une donnée¹³, évoluent favorablement pour un pays donné (les prix des produits qu'il exporte évoluant plus favorablement que ceux des importations), sa croissance s'en trouve favorisée.
- (c) Les chocs exogènes autres que ceux liés aux termes de l'échange: cette catégorie regroupe tous les autres chocs extérieurs (de la catastrophe naturelle à la détérioration de la situation économique d'un partenaire commercial important, à une crise économique ou financière de grande ampleur).
- (d) Le niveau de richesse de départ: plus un pays est pauvre, plus son potentiel de croissance

¹¹ Par exemple un pays exportateur de matières premières dans le cas d'une hausse des prix internationaux.

¹² Traduction de l'expression économique anglaise "terms of trade".

¹³ L'hypothèse implicite ici étant que la plupart des pays ne peuvent changer les termes de l'échange, qui sont donc une donnée, dictée par la structure du commerce international. Cette hypothèse peut ne pas être valable dans le cas spécial de pays capables de faire évoluer les termes de l'échange s'ils sont en position de "faiseur de marché" sur un marché de bien ou de service donné.

est grand, dans le cadre d'un modèle de croissance classique de type modèle de Solow¹⁴.

14. Il est néanmoins important de noter qu'une croissance économique " forte " ou qu'une accélération de croissance, ne peut être qu'une condition nécessaire (mais non suffisante) à l'existence d'une stratégie de développement économique. En effet, comme mentionné ci-dessus, une croissance forte peut-être due à des facteurs exogènes, en particulier une modification favorable des termes de l'échange (ceci serait par exemple le cas de pays pétroliers dans une situation de prix élevés du pétrole sur les marchés internationaux). Dans ce cas, la présence d'une accélération de croissance serait un indicateur de type " faux positif " : une investigation supplémentaire sera nécessaire pour mettre en exergue la présence ou l'absence d'une stratégie cohérente de développement économique. A contrario, l'absence d'accélération de croissance sur une période suffisamment longue met en évidence l'absence d'une stratégie de développement économique¹⁵.

15. Dans le cadre de cet exercice d'analyse de la performance de croissance au Maroc, nous utiliserons la définition de l'accélération de croissance proposée par les économistes Dani Rodrik, Lant Pritchett et Ricardo Hausman dans un article paru en 2005 et analysant les épisodes d'accélération de la croissance¹⁶. Dans cet article, ils proposent la définition d'un épisode d'accélération de la croissance comme une période de 8 ans pendant laquelle :

- (a) La croissance est forte, supérieure à 3,5% par an pendant l'épisode de croissance;
- (b) La croissance s'est accélérée pendant l'épisode de croissance : le différentiel de croissance est d'au moins 2% par an par rapport à la période antérieure à l'accélération;
- (c) Post épisode de croissance, le PIB est supérieur à celui d'avant la période d'accélération (c'est-à-dire que l'épisode de croissance n'est pas dû à une circonstance exogène temporaire et sans effet durable).

Les conclusions de ces chercheurs sont intéressantes à plus d'un titre. En effet, ils démontrent que de tels épisodes d'accélération de croissance sont plus fréquents que l'on ne pense généralement : ils en ont recensé plus de 83 sur une période allant de 1960 à 2005 et sur un échantillon de plus de 100 pays émergents (le Maroc a eu un seul épisode de croissance de 1958 à 1966¹⁷, soit les premières années post-indépendance). Par ailleurs, la magnitude moyenne de ces épisodes d'accélération de croissance est également importante, en moyenne 4,7% par an (avec plusieurs pays réalisant des performances supérieures à 7%). Enfin, la probabilité pour un pays d'avoir un tel épisode d'accélération de croissance est relativement élevée : 25% de probabilité sur une décennie pour un pays donné. Enfin, le résultat de l'étude démontre que ces épisodes de croissance sont très fortement corrélés avec : (a) une augmentation significative des exportations; (b) une augmentation significative des investissements; et enfin (c) une dévaluation du taux de change réel.

Il est important de noter que nous utiliserons ici une définition " normalisée " de l'accélération de croissance, définie comme indiqué ci-dessus. Ainsi, il sera possible d'observer une croissance plus élevée qu'une tendance historique, sans pour autant que cet épisode de croissance plus

¹⁴ Ceci explique intuitivement pourquoi les pays de l'OCDE tendent à avoir des rythmes de croissance plus faibles que ceux de pays émergents.

¹⁵ Sauf bien entendu circonstances exceptionnelles (catastrophe naturelle à effets persistants, instabilité ou situation de guerre...etc.) dont les effets dans le temps seraient durables.

¹⁶ Rodrik, Pritchett, Hausman, 2005, Growth Accelerations, Harvard Kennedy School of Government Working Paper Series.

¹⁷ Les données proviennent de la base de données de l'Université de Pennsylvanie, les Penn World Tables, une source de données reconnue et fiable, utilisée par tous les chercheurs étudiant des séries statistiques économiques à long terme.

forte puisse être considéré comme une "accélération de croissance" au sens économique normalisé décrit plus haut (le postulat étant ici que la croissance est par définition une dimension relativement volatile et fluctuante, et que des variations temporaires ne peuvent être suffisantes pour tirer nécessairement des conclusions valides). Dans le cas du Maroc, ce distinguo est d'autant plus important que les fluctuations de la croissance sont majeures en raison de l'impact de la pluviométrie.

1.3.2 Le cas du Maroc: la nouvelle phase de croissance est-elle un mythe?

16. Si nous partons du postulat qu'une accélération de la croissance au Maroc peut être un premier indicateur de la mise en œuvre d'une stratégie de développement économique cohérente, mais qu'à contrario, l'absence d'une accélération de la croissance est un indicateur fort de l'absence d'une stratégie de développement économique, il devient important d'évaluer rigoureusement la croissance du Maroc.

17. Il ne fait nul doute que l'un des fondements de la doxa économique marocaine est la défense d'une amélioration significative de la croissance au cours des dernières années, en particulier la dernière décennie. Un récent rapport de la Direction des Etudes Financières et de la Planification (DEFP) de juillet 2009, saluant la «*décennie des réformes et du progrès*» n'hésitait ainsi pas à mentionner «*un nouveau palier de croissance*» arguant du fait que la croissance moyenne entre 2003 et 2008 s'était établie à 4,8% contre 3,8% sur la période 1999-2003¹⁸.

18. L'analyse de la croissance économique marocaine requiert une étude plus détaillée et légèrement moins orientée. En effet, au minimum, il faudrait pouvoir : **(a)** analyser la récente performance économique du Maroc à l'aune de séries temporelles plus longues, de manière à pouvoir détecter une amélioration structurelle réelle et **(b)** comparer la performance économique récente du Maroc à certains autres pays, de manière à pouvoir éventuellement détecter l'impact des politiques publiques de développement économique mises en œuvre.

19. Une analyse de la performance économique du Maroc depuis 1951 donne une image assez différente des analyses classiques souvent avancées. En effet, comme l'indique la figure ci-dessous, sur une longue période :

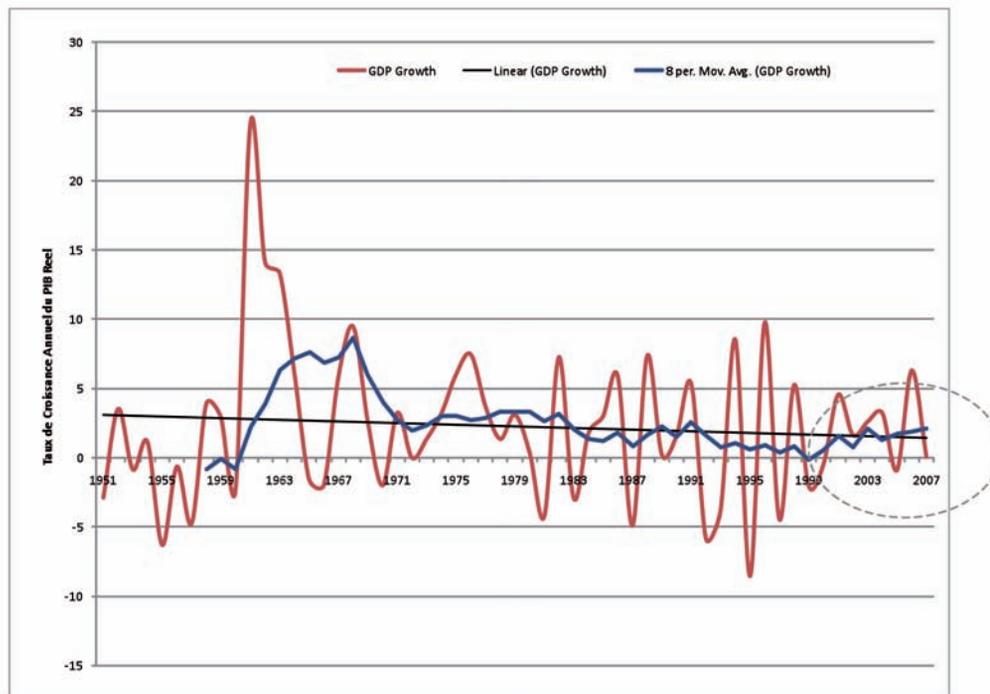
- (a)** La tendance linéaire est plutôt à la baisse, sur les 60 dernières années. Paradoxalement, le Maroc a connu d'autres épisodes de croissance nettement plus importants, en particulier à la fin des années 50 jusqu'au milieu des années 60, et ensuite un épisode moins important mais significatif, celui du début des années 70 qui a duré environ toute la décennie.
- (b)** La dernière décennie, celle des années 1999-2009 est remarquable en soi par une atténuation de la volatilité de la croissance marocaine. Comme on peut l'observer, les pics de croissance comme les creux de croissance sont moins marqués. Le taux de croissance moyen sur cette période n'a rien de remarquable en soi. Il était supérieur avant le début des années 90, juste après l'épisode d'ajustement structurel.

¹⁸ Direction des Etudes Financières et de la Planification, 2009, La décennie des réformes et du progrès, pour un Maroc moderne et solidaire – 1999-2009.

Il n'y a pas d'accélération de croissance, au sens défini par Rodrik, Pritchett et Hausman au cours de la dernière décennie : le test échoue lorsque l'on essaie de vérifier l'hypothèse d'une croissance rapide (c'est à dire supérieure à 3,5% sur une période de 8 ans débutant en 1999) : en effet la croissance moyenne sur la période 1999-2007 s'est établie à 1,64 % seulement¹⁹.

- (c) Enfin, il est possible de détecter un léger envol de la croissance à partir de 1999 où la moyenne, à la baisse sur 8 ans, repart à la hausse. Il serait possible d'attribuer cela : (a) à la mise en place de stratégies de développement dans les années précédentes, étant donné le laps de temps nécessaire pour que l'effet des politiques publiques se fasse ressentir²⁰; ou (b) à une climatologie plus favorable, étant donné la dépendance importante de l'économie marocaine à la pluviométrie; ou (c) à des chocs exogènes particulièrement favorables (par exemple, une demande extérieure adressée au Maroc plus forte); ou à d'autres hypothèses; ou à une combinaison de tout ou partie de ces facteurs. En l'absence d'un test statistique fort, nous ne pouvons qu'émettre des hypothèses à ce stade de l'analyse.

Figure 5 : Performance économique du Maroc depuis 1951
 (source : Penn World Tables 6.3, University of Pennsylvania)



20. Si, comme nous venons de l'analyser et contrairement à la doxa habituelle, il n'y a pas eu d'accélération de croissance au sens économique du terme²¹, il y a néanmoins une légère

¹⁹ A noter que nous utilisons ici la méthode standard de calcul du PIB réel pour les comparaisons internationales, la méthode dite "chain weighted", et que la source de données est la base de données de l'Université de Pennsylvanie (PWT 6.3). Pour plus de détails sur la méthode, voir : Cahill, 2002, Teaching Chain Weight Real GDP Measures, Journal of Economic Education.

²⁰ Ceci pourrait être cohérent avec les conclusions de l'étude de Rodrik, Pritchett et Hausman, en particulier sur l'impact positif de transitions démocratiques sur la croissance, l'épisode d'alternance de 1997 pouvant être une hypothèse à tester.

²¹ Rodrik, Hausman et Pritchett ne font que suivre une tradition économique établie. Voir également Islam (1995), Caselli, Esquivel et Lefort (1996), Easterly et al. (1993).

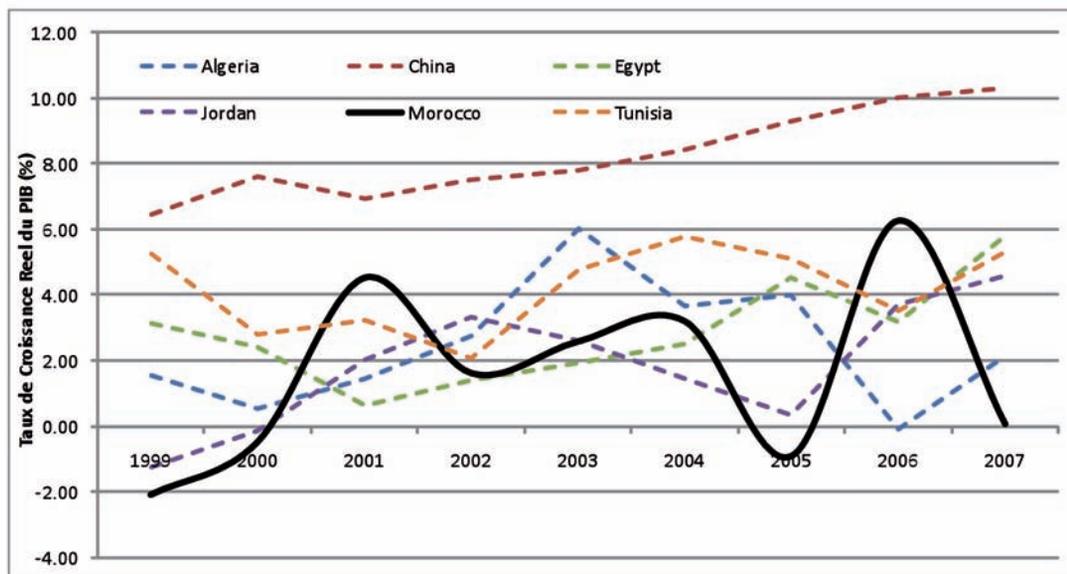
amélioration de la croissance à partir de 1999, qui pourrait être due à un ou plusieurs des facteurs hypothétiques décrits au paragraphe précédent, ou encore tout simplement au hasard (nous avons indiqué que la probabilité pour un pays donné d'avoir un épisode d'accélération de la croissance sur une décennie est d'environ 25%). S'il est difficile de tester ces paramètres, un premier niveau d'analyse peut être appliqué en testant l'hypothèse suivante: la croissance marocaine sur la période 1999-2007 a-t-elle été exceptionnelle?

Tableau 3 : Performance de croissance comparée du Maroc

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | Moyenne |
|-----------------|--------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|-------------|-------------|-------------|
| Maroc | -2.11 | -0.49 | 4.53 | 1.62 | 2.58 | 3.20 | -0.92 | 6.28 | 0.06 | 1.64 |
| Algérie | 1.57 | 0.54 | 1.46 | 2.78 | 6.02 | 3.69 | 4.02 | -0.07 | 2.14 | 2.46 |
| Tunisie | 5.24 | 2.79 | 3.22 | 2.06 | 4.75 | 5.76 | 5.11 | 3.49 | 5.30 | 4.19 |
| Egypte | 3.14 | 2.42 | 0.65 | 1.42 | 1.93 | 2.52 | 4.55 | 3.18 | 5.77 | 2.84 |
| Jordanie | -1.27 | -0.16 | 2.00 | 3.34 | 2.61 | 1.41 | 0.30 | 3.70 | 4.58 | 1.83 |
| Chine | 6.45 | 7.58 | 6.95 | 7.51 | 7.79 | 8.43 | 9.29 | 10.03 | 10.31 | 8.26 |

Source : Penn World Tables 6.3, University of Pennsylvania

Figure 6 : Croissance comparée du Maroc (1999-2007)



Source: Penn World Tables 6.3, University of Pennsylvania

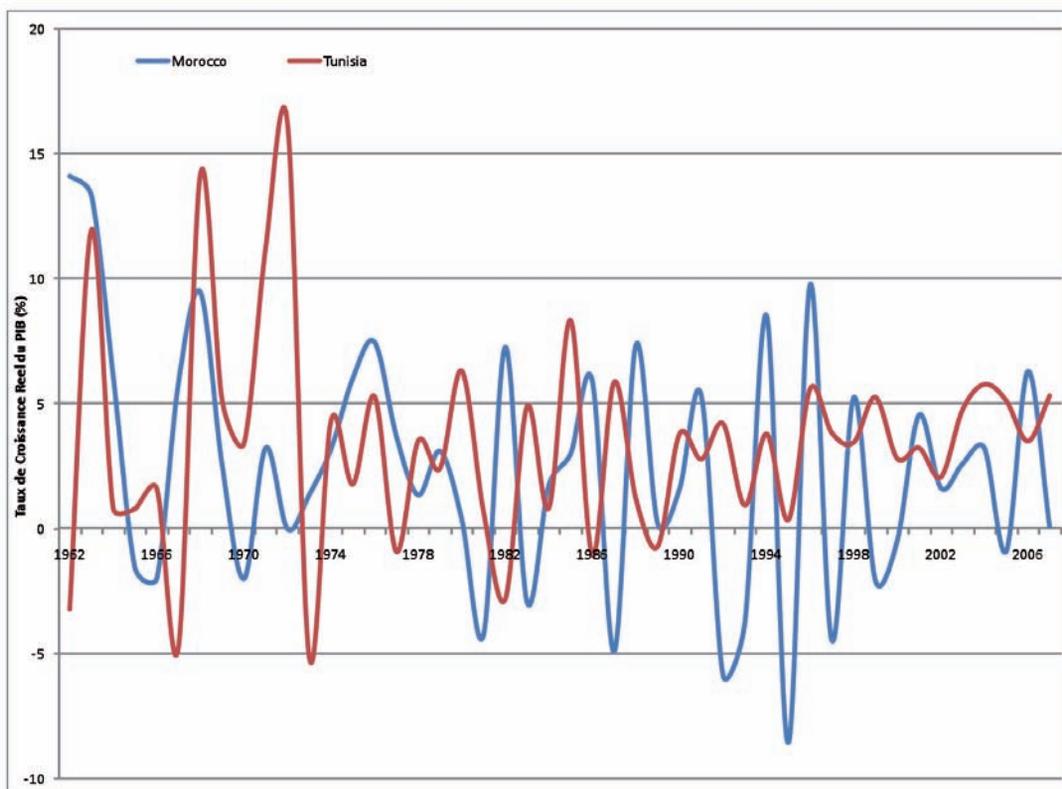
L'analyse des données standardisées entre le Maroc et ses voisins immédiats de la Zone Afrique du Nord + Jordanie²² (la Chine est ici présentée à titre de référence indicative), permet de tirer

²² Pays signataires de l'accord d'Agadir.

les conclusions suivantes :

- (a) La performance de croissance du Maroc est moins bonne sur la période que celle de ses voisins immédiats, ayant bénéficiés peu ou prou des mêmes circonstances favorables que le Maroc, à l'exception de l'Algérie dont la valeur de comparateur est limitée en raison de la prévalence d'une économie pétrolière essentiellement. Les exemples de la Tunisie, de l'Égypte ou de la Jordanie sont plus révélateurs (sur bien des points, les structures économiques sont similaires). La Tunisie en particulier a réussi une performance de croissance intéressante sur la période, notamment par sa stabilité, même si elle ne marque pas de rupture avec la croissance passée²³.
- (b) La volatilité de la croissance marocaine demeure sensiblement plus forte que celle de ses voisins du fait de l'impact de la pluviométrie agricole, même si elle semble s'atténuer quelque peu dans les dernières années. Il est intéressant à cet égard de noter que la Tunisie (comme indiqué ci-dessous) semble avoir entamé une stabilisation de la volatilité de sa croissance à partir des années 1990, alors que cette tendance semble à peine initiée pour le Maroc.

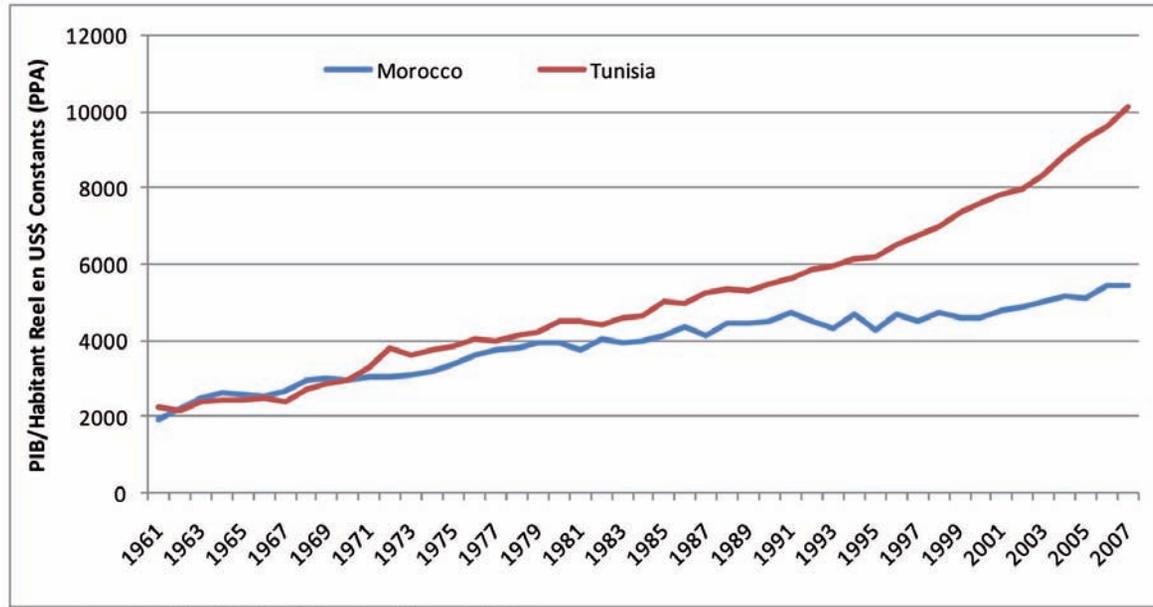
Figure 7 : Performance de croissance à long terme comparée Maroc/Tunisie



²³ Il est possible d'attribuer la croissance de la Tunisie à tout un ensemble de paramètres exogènes, y compris, les bénéfices directs dérivés par exemple de l'embargo sur la Libye. La continuation de la performance économique tunisienne sur la même tendance malgré la levée des restrictions sur la Libye semble à première vue infirmer cette thèse. Néanmoins, une analyse de la croissance tunisienne sur une longue période indique que la croissance tunisienne a connu deux paliers de rupture importants : l'un au début des années 70 et l'autre au milieu des années 90. La concomitance avec les décisions d'embargo de l'ONU semble difficile à démontrer (le milieu des années 90 concordant également avec le début d'une croissance forte en Europe, le principal partenaire commercial de la Tunisie).

Cette stabilisation de la volatilité de la croissance tunisienne explique en grande partie l'écart de revenu par habitant qui s'est creusé et accéléré à partir du milieu des années 90.

Figure 8 : Progression à long terme du PIB/Habitant (Maroc - Tunisie)



Source : Penn World Tables 6.3, University of Pennsylvania

21. À ce stade, l'analyse de la performance de croissance du Maroc sur la dernière décennie permet d'identifier les faits suivants :

Il n'y a pas eu d'accélération de la croissance du Maroc, au sens économique du terme,

- (a) à savoir une rupture statistiquement significative avec le passé. A ce titre, les données ne peuvent valider l'hypothèse d'un nouveau palier de croissance que le Maroc aurait atteint;
- (b) **Néanmoins, il y a quelques avancées significatives**: (a) sur la dernière décennie, la croissance a été supérieure à celle de la décennie précédente; et (b) la volatilité de la croissance marocaine semble s'atténuer. Il est important de nuancer ces deux conclusions:

- (i) La décennie des années 90 est la décennie perdue pour le Maroc, celle où la croissance a été la plus faible à 0,5% de croissance moyenne (même la décennie troublée des années 80 a vu un taux de croissance moyen supérieur) et de fait marque le point bas du développement économique du pays;

- (ii) A partir des années 2000, le Maroc a connu des circonstances externes favorables (et peut-être des conditions météorologiques meilleures).

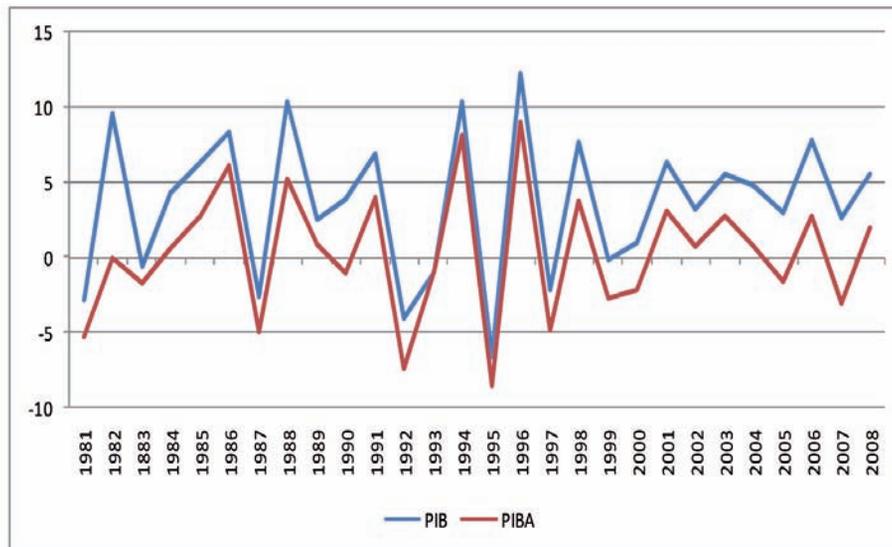
- (c) **La performance comparée en terme de croissance du Maroc sur la période 1999-2007²⁴ est loin d'être exceptionnelle**: tous les autres pays de la région ont en théorie réussi une performance moyenne supérieure à celle du Maroc. Dans un contexte de circonstances extérieures favorables, le Maroc a moins su profiter de cette période. En termes relatifs, le Maroc ne s'est pas aligné sur les autres pays émergents (ni vers les pays de l'OCDE).

²⁴ Pour des raisons de comparabilité méthodologique, la base de données de l'Université de Pennsylvanie a été utilisée (version PWT 6.3) et dont les données s'arrêtent à 2007.

22. En conclusion, l'analyse de la performance de croissance du Maroc sur la dernière décennie ne permet pas de valider l'hypothèse d'une transformation structurelle de l'économie marocaine, ni de son accès à un nouveau palier de croissance. Tout au plus peut-on indiquer que, comparée à la décennie perdue des années 90, la croissance marocaine a progressé en moyenne mais de moindre manière que celle de pays concurrents/similaires, probablement portée par des circonstances extérieures favorables.

23. Si comme le discours officiel tend à l'indiquer, le Maroc a mis en œuvre une stratégie de développement économique, l'on peut conclure à ce stade que ses effets sur la croissance ne sont pas vraiment visibles... En toute logique, il semble donc que l'analyse des données de la croissance historique marocaine démontre que l'amélioration (toute relative et à double titre: relative car comparée avec la pire période de croissance marocaine, celle ces années 90; relative car la performance marocaine est en deçà de celle de quasiment tous ses voisins...) de la croissance marocaine depuis 1999 a bien plus de probabilités d'être due à des circonstances extérieures favorables (conjoncture extérieure, hasard pur, autres effets...) qu'à une quelconque stratégie de développement économique. Par exemple, l'explication pluviométrique ne peut ainsi être écartée... surtout lorsque l'on analyse de plus près le graphe ci-dessous: la pluie à elle seule semble être une explication bien plus probable statistiquement pour expliquer l'embellie économique du début des années 2000.

Figure 9 : Corrélation croissance et pluviométrie: PIB et PIB agricole



Source : N. Akasbi, Présentation effectuée à l'AMSE, Décembre 2009

24. Bien entendu, précisons ici que nous ne soutenons pas de manière affirmative une quelconque thèse concernant la récente croissance marocaine: nous affirmons simplement que la récente meilleure tenue de la croissance marocaine de ces dernières années est intervenue concomitamment avec une séquence pluviométrique meilleure que par le passé et une conjoncture extérieure très favorable. Ceci est suffisant pour soulever des interrogations sur l'éventuel impact des politiques publiques récemment mises en œuvre: si impact il y a, comment le discerner des impacts autrement plus forts de la conjoncture extérieure et de la pluviométrie?

1.3.3 L'hypothèse d'une stratégie de développement à " effets retard "

25. L'analyse précédente ne permet pas de vérifier l'hypothèse d'une accélération de la croissance marocaine (ou de son atteinte d'un nouveau palier supérieur), et par là même, ne permet pas de vérifier l'hypothèse de l'existence d'une stratégie de développement économique portant ses fruits. Néanmoins, elle ne permet pas non plus d'infirmier avec certitude l'inexistence d'une telle stratégie de développement économique. En effet, il serait possible d'argumenter en faveur d'une stratégie de développement à " effets retard " dont les impacts ne seraient pas encore discernables au niveau d'un indicateur agrégé tel que le taux de croissance (nous avons au passage éliminé l'hypothèse de circonstances extérieures défavorables qui seraient venues contrecarrer les effets de cette stratégie, le Maroc ayant bénéficié, au contraire, comme ses pairs d'une conjoncture économique favorable).

26. Dans le cadre d'une hypothèse de stratégie de développement à effets retard, il devrait être possible de discerner les prémices d'une transformation de l'économie à l'aide d'indicateurs plus fins que le taux de croissance. Cependant, il n'est pas possible économétriquement de tester cette hypothèse directement : il est maintenant attesté en économie du développement que le lien est assez ténu entre la mise en œuvre d'une politique publique donnée et ses impacts sur la croissance. Le cas d'école le plus connu étant celui du consensus de Washington appliqué à l'Amérique Latine et aux économies en transition des pays d'Europe de l'Est dans les années 90. Bien que plusieurs pays aient mis en œuvre des réformes radicales, généralement allant dans le sens d'une libéralisation de l'économie, les effets sur la croissance économique ne se sont pas fait sentir. A contrario, la Chine, l'Inde et plusieurs autres pays asiatiques ont connu une forte croissance malgré l'adoption de politiques publiques peu orthodoxes. Un document de la Banque Mondiale publié en 2005, *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*, résume de manière claire cette hypothèse. Plus généralement, une autre branche de la science économique a également cherché à mieux estimer le lien entre politiques publiques réformatrices et croissance, à ce titre voir l'article de Easterly, Kramer, Summers et Pritchett, *Good Policy or Good Luck? Country Growth Performance and Temporary Shocks*²⁵ ou pour une analyse plus complète des difficultés à étudier empiriquement la relation entre politiques publiques et croissance, l'article de Easterly et Rebelo, *How do National Policies affect Long Term Growth*²⁶.

27. Pour revenir au cas du Maroc, peut-on discerner les premiers signes d'une transformation économique du pays? S'il est difficile d'estimer empiriquement les différentes politiques publiques mises en œuvre au cours de la dernière décennie²⁷, peut-être pourrait-on néanmoins identifier quelques indicateurs de transformation qui pourraient valider l'hypothèse d'une nouvelle ère économique?

a) Les investissements directs étrangers

28. Un des indicateurs de transformation qui peut être considéré est celui des investissements directs étrangers. Bien que les séries de données soient souvent difficiles d'interprétation (elles

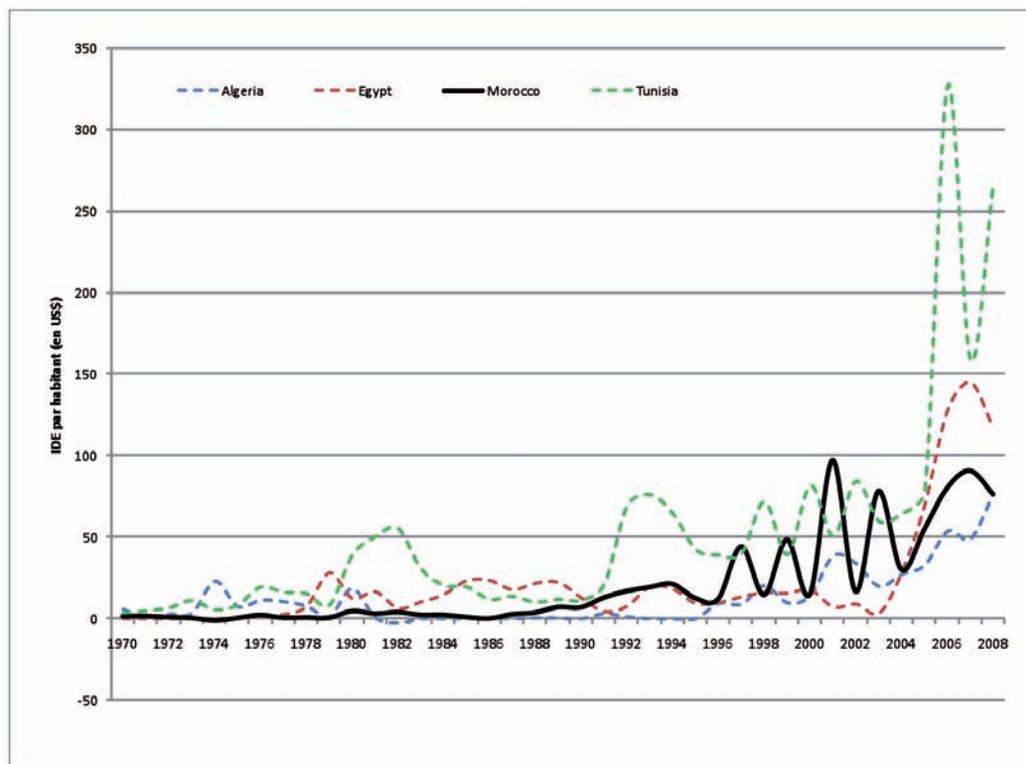
²⁵ Journal of Monetary Economics [32-3], 1993.

²⁶ World Bank Working Papers Series (1991, WPS794).

²⁷ Voir section suivante de cette analyse. Le cas du Maroc présentant des difficultés additionnelles en raison du manque de transparence général des politiques publiques et de la difficulté d'accès aux données.

sont en particulier sensibles aux opérations de privatisations), elles peuvent conceptuellement donner une indication de l'attractivité d'un pays. La figure ci-dessous résume les progrès faits par le Maroc en la matière. Depuis le milieu des années 90, le flux d'IDE par habitant s'est considérablement accru pour rejoindre celui de la Tunisie avant que l'écart ne se creuse à nouveau à partir de 2003. La volatilité plus importante des flux d'IDE du Maroc semble liée principalement aux opérations de privatisation. Il est frappant de remarquer que la performance du Maroc à partir de 2003 semble marquer le pas par rapport à celle de l'Égypte et de la Tunisie, à leur tour bénéficiaires d'intentions d'investissement importantes de la part d'investisseurs de pays du Golfe (la période correspond à celle de la hausse des prix du pétrole).

Figure 10 : Flux d'IDE par habitant comparés pour les pays d'Afrique du Nord

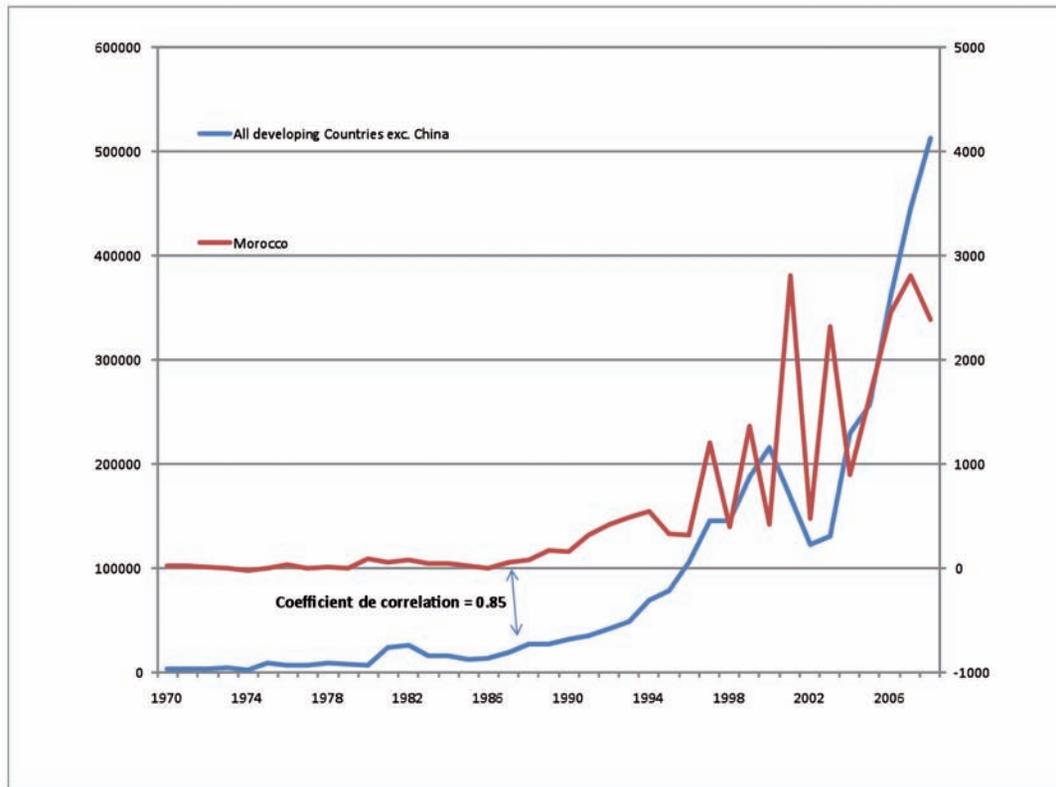


Source : UNCTAD, World Investment Report, 2009

Si cette bonne performance du Maroc en termes d'IDE semble incontestable, il demeure néanmoins difficile de la rattacher aux effets d'une politique de développement économique réussie. En effet, comme indiqué à la figure 11, l'amplification du flux d'IDE au Maroc est très fortement corrélée avec l'augmentation de ces flux pour tous les autres pays émergents (en excluant la Chine pour ne pas biaiser l'analyse), avec un coefficient de corrélation de 0.85. Ces résultats demeurent robustes si on les compare avec la performance d'IDE d'autres pays de la région par exemple. A ce titre, il est difficile de les attribuer aux résultats de la politique de développement économique du Maroc en particulier, ou à toute autre forme d'intervention publique. Les flux d'IDE sont fortement dépendants de la conjoncture économique mondiale et de l'appétit des investisseurs internationaux au risque "pays émergent". Une analyse plus fine des flux d'IDE entrants au Maroc indiquerait par ailleurs qu'ils sont très fortement concentrés dans les secteurs de l'immobilier et du tourisme (hors

privatisations)²⁸, ce qui est par ailleurs révélateur de l'attractivité perçue du Maroc et n'est pas sans poser de problèmes additionnels.

Figure 11 : Flux d'IDE comparés Maroc - autres pays émergents



Source : UNCTAD, World Investment Report 2009

En conclusion de cette section, s'il semble incontestable qu'un boom des IDE a eu lieu au Maroc, il est tout aussi incontestable que: **(a)** ce boom a débuté au milieu des années 90 avec les programmes de privatisation mis en œuvre à l'époque; **(b)** la performance du Maroc, tout en étant honorable n'excède pas – loin s'en faut – celle d'autres pays de la région et enfin **(c)** la corrélation entre flux d'IDE Maroc et flux d'IDE pays émergents est très forte. Il semble dès lors très peu probable que l'augmentation des IDE au Maroc puisse être attribuée à une politique particulière des autorités économiques marocaines. Il semble néanmoins que ces dernières n'aient pas pris de mesures cassant cette dynamique (même si la composition du flux d'IDE est annonciatrice de problèmes futurs, en raison de l'importante composante immobilière spéculative et sa concentration dans les secteurs de biens non échangeables).

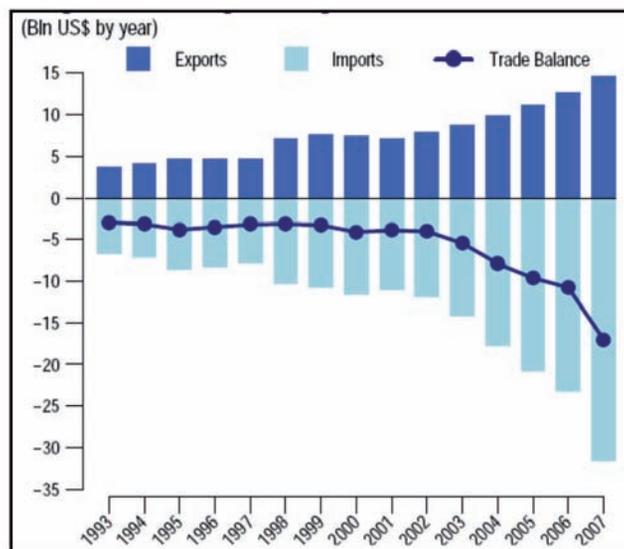
b) La diversification des exportations

29. Si les indicateurs liés aux IDE ne semblent pas valider l'hypothèse d'une stratégie de

²⁸ Voir site animaweb (www.animaweb.org).

développement, dont tous les impacts ne seraient pas encore visibles au niveau d'agrégats macroéconomiques tel que le taux de croissance, peut-être peut-on percevoir un début de transformation structurelle de l'économie marocaine vers un chemin de croissance forte, en examinant cette fois la performance à l'export du Maroc. Malheureusement de ce côté aussi, les indicateurs agrégés continuent à présenter une faiblesse persistante comme indiqué ci-dessous : la balance commerciale marocaine affiche une tendance à la baisse depuis 2003.

Figure 12 : Balance commerciale marocaine



Source : UN Comtrade, 2009

De manière plus préoccupante, les exportations marocaines demeurent très concentrées et surtout très peu diversifiées (voir tableau ci-dessous). Encore en 2007, les principales exportations marocaines sont les produits textiles, le phosphate et ses dérivés, les câbles et produits électriques à faible contenu technologique et les produits de la mer : une composante qui a très peu changé au cours de l'histoire récente du Maroc. La seule exception notable est l'apparition d'exportations de semi-conducteurs, du fait de l'installation de ST Microelectronics au Maroc (mais qui semble n'avoir pas été suivie par d'autres manufacturiers). Cette prédominance des exportations traditionnelles du Maroc est suffisamment probante pour signaler un déficit d'innovation et une panne de l'économie marocaine.

Figure 13 : Top 10 des exportations marocaines

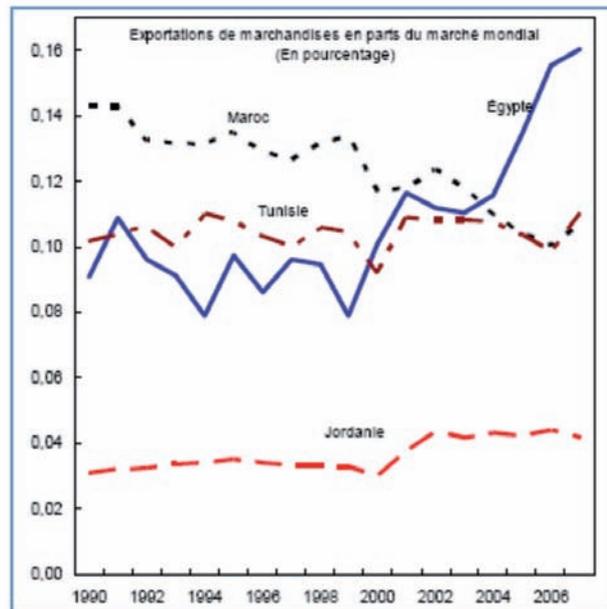
| HS code | 4-digit heading of Harmonized System 2002 | Value (million US\$) | | |
|---------|--|----------------------|----------|----------|
| | | 2005 | 2006 | 2007 |
| | ALL COMMODITIES..... | 11 184.8 | 12 530.6 | 14 607.3 |
| 2809 | Diphosphorus pentaoxide; phosphoric acid;..... | 861.0 | 995.0 | 1 076.4 |
| 6204 | Women's or girls' suits, ensembles, jackets, blazers, dresses, skirts..... | 795.6 | 892.9 | 963.1 |
| 8544 | Insulated (including enamelled or anodised) wire, cable..... | 718.5 | 841.1 | 991.1 |
| 8541 | Diodes, transistors and similar semiconductor devices..... | 620.9 | 716.0 | 696.5 |
| 2510 | Natural calcium phosphates..... | 517.5 | 545.2 | 712.0 |
| 6203 | Men's or boys' suits, ensembles, jackets, blazers, trousers..... | 515.2 | 518.1 | 558.3 |
| 1604 | Prepared or preserved fish; caviar..... | 408.5 | 479.4 | 476.9 |
| 3105 | Mineral or chemical fertilisers..... | 339.5 | 397.3 | 622.4 |
| 0307 | Molluscs, whether in shell or not..... | 352.1 | 365.5 | 446.8 |
| 6109 | T-shirts, singlets and other vests, knitted or crocheted..... | 266.6 | 311.1 | 359.1 |

Source : UN Comtrade, 2009

30. Une analyse plus poussée de la compétitivité des exportations marocaines donne une image encore plus préoccupante, que les autorités économiques marocaines ne peuvent continuer à ignorer. A titre d'exemple, un rapport récent du FMI²⁹ attire l'attention sur 3 phénomènes inquiétants :

- (a) La part des exportations marocaines sur le marché mondial ne cesse de baisser depuis 1990. Ce déclin s'est d'ailleurs accentué depuis 1999 et encore plus depuis 2002. En 2006, la part de marché du Maroc dans les exportations mondiales se situe au même niveau que celle de la Tunisie, une économie deux fois plus petite en PIB nominal et trois fois plus petite en population !

Figure 14 : Part de marché comparée du Maroc

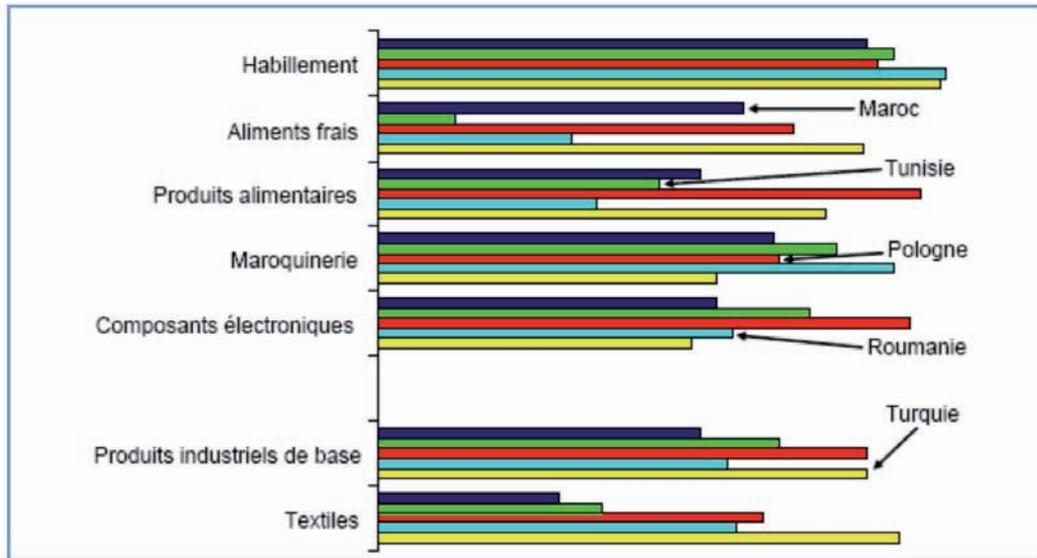


Source : FMI 2008 (rapport 08/331)

- (b) Le Maroc n'a un avantage comparatif révélé (en anglais, *Revealed Comparative Advantage Index* ou *RCA Index* selon la formule simple de l'indice de Balassa) que dans 5 groupes de produits : l'habillement, les aliments frais, la maroquinerie, les produits alimentaires et les composants électroniques. A part le secteur des composants électroniques, tous ces secteurs demeurent les vieux secteurs traditionnels de l'économie marocaine; le cas des composants électroniques pouvant être traité à part car essentiellement le fait d'une seule entreprise (ST Microelectronics).
- (c) Un indicateur plus complet que l'indice d'avantage comparatif révélé, l'indice de performance commerciale du Centre du Commerce International, montre que la meilleure performance du Maroc en termes d'exportations (par rapport à un échantillon restreint de pays directement concurrents sur le marché européen – Pologne, Turquie, Roumanie, Tunisie), s'exerce dans le secteur des aliments frais: le Maroc est 3^e (sur 5 pays).

²⁹ Fonds Monétaire International, Septembre 2008, Maroc : Questions Choiesies, Rapport #08/331 (F).

Figure 15 : Indice de performance commerciale comparée du Maroc



Source : FMI 2008 (rapport 08/331)

31. Par ailleurs, plusieurs autres rapports ont tenté d'attirer l'attention des décideurs sur cette question cruciale de la compétitivité à l'export de l'économie marocaine. La science économique classique place en effet une emphase particulière sur l'importance des exportations. L'argument central étant que pour un pays en voie de développement, la taille de son marché domestique et le niveau de pouvoir d'achat de sa population ne sont pas suffisants pour pouvoir accélérer la croissance en adoptant une politique économique favorisant la consommation intérieure uniquement. En ce sens, le "reste du monde" est un marché nettement plus important, et seul à même de soutenir une croissance forte. L'importance des exportations est un thème central dans la science économique, débattu de manière extensive: pour plus de précisions sur la théorie de la croissance impulsée par les exportations ("*export-led growth*"), l'on se référera à l'excellent rapport de plus de 42 articles de recherche, compilée par Medina-Smith en 2001, *Is the export-led growth hypothesis valid for developing countries*³⁰, ainsi qu'à l'article de Balassa (1985)³¹, fondement de cette branche de recherche. Par ailleurs, toutes les expériences récentes de pays ayant connu une croissance rapide (des 4 tigres asiatiques à la Chine en passant par l'île Maurice) tendent à accréditer l'idée que le développement des exportations est une problématique centrale du développement économique.

32. Précisons également qu'un modèle économique comme celui du Maroc, c'est-à-dire qui ne mise pas sur les exportations, voit son développement économique limité aux deux perspectives suivantes :

- (a) Une variante du modèle de substitution des importations (en anglais, *Import Substitution Industrialization* ou ISI) adopté notamment par les pays d'Amérique Latine dans les années 70;
- (b) Un autre modèle alternatif, dit modèle de "Dubai", essentiellement basé sur le tourisme et la spéculation immobilière.

³⁰ UNCTAD, 2001, Policy Issues in International Trade and Commodities.

³¹ Balassa (1985), Exports, Policy Choices and Economic Growth in Developing Countries After the 1973 Oil Shock, Journal of Development Economics, 18-1.

Nous proposons de limiter la discussion dans le cadre de cet article au modèle (a), soit le modèle dit de "substitution des importations" pour le Maroc. En effet, le modèle alternatif, dit de Dubaï n'est d'aucune pertinence ou intérêt pour le Maroc³² : il suffit de rappeler que les problématiques de développement d'un pays initialement pauvre de 30 millions d'habitants ne peuvent être comparées à celles d'un micro-Etat de 400.000 habitants, initialement riche et ayant des caractéristiques idiosyncratiques très marquées (géographie, appui indirect de l'émirat d'Abu Dhabi, riche en pétrole...etc.).

Le modèle alternatif, dit de substitution des importations, mérite par contre une analyse plus approfondie. Initialement démarré dans les années 30, ce modèle a pris par la suite une importance formelle et théorique plus grande, sous l'égide des économistes structuralistes de la Commission Economique des Nations Unies pour l'Amérique Latine (CEPAL), en particulier Raul Prebisch, Hans Singer et Celso Furtado. Les contributions fondamentales de Raul Prebisch³³ et Hans Singer³⁴, plus connues par la suite sous le nom de l'hypothèse Singer-Prebisch, ont ainsi aidé à la formulation des premières critiques non politiques de l'économie néo-classique en remettant en cause les limites de la théorie Ricardienne de l'avantage comparatif : contrairement aux prévisions orthodoxes, les termes de l'échange entre pays industrialisés et non industrialisés n'ont cessé de se dégrader au cours de la première moitié du 20^e siècle et ce toujours au désavantage des pays non industrialisés. Ainsi, l'ouverture des frontières économiques ne bénéficiant pas aux pays non-industrialisés, il leur est alors préférable de choisir un modèle de développement autarcique; ne comptant que sur leur marché intérieur pour fabriquer localement la majorité des produits jusqu'alors importés. Ce modèle de développement endogène a été suivi par une grande partie des pays d'Amérique Latine, principalement le Brésil, l'Argentine, le Mexique, le Venezuela et le Chili (bien que dans une moindre mesure). La mise en œuvre d'une politique de substitution des importations requiert trois types d'instruments de politiques publiques :

- (a) **Une politique industrielle largement tirée par le secteur public** : (i) création d'entreprises publiques industrielles; (ii) création de sociétés d'économie mixte; (iii) imposition de règles de contenu local et d'obligation de participation locale dans les entreprises étrangères;
- (b) **Une politique commerciale protectrice** : (i) fort niveau de taxation des importations; (ii) quotas d'importation; (iii) surévaluation du taux de change – pour faciliter l'importation des intrants intermédiaires; (iv) rationnement des devises et (v) l'imposition de licences d'importation;
- (c) **Une politique fiscale et monétaire adaptée** : (i) subventions aux intrants pour en baisser le coût, par exemple l'électricité; (ii) subventions directes et indirectes variées; (iii) accès préférentiel au financement, en particulier à travers les banques publiques de développement et enfin (iv) une politique monétaire expansive.

Plus globalement, la mise en œuvre de ce type de politique exige une très forte implication de l'État et l'introduction directe de distorsions volontaires dans l'économie.

Avec le bénéfice du recul, que peut-on dire des résultats de la mise en œuvre de ces politiques ? Serait-il souhaitable pour un pays comme le Maroc de les adopter ? Plusieurs niveaux de réponse peuvent être apportés mais historiquement, il suffit de comparer la trajectoire économique

³² Il serait néanmoins intéressant d'explorer plus avant le rêve émirati qui s'est emparé du Maroc lors de la période 2005-2009, marqué par l'essor spectaculaire de la spéculation immobilière. Une telle analyse est en dehors du périmètre de cette contribution.

³³ Prebisch, Raul, 1959, Commercial Policy in the Underdeveloped Countries, American Economic Review 49 (251-273); Prebisch Raul (1949), The Economic Development of Latin America and its Principal Problems, CEPAL.

³⁴ Singer, Hans, 1949, Post War Relations between Under-developed and Industrialized Countries.

des pays d'Amérique Latine avec celle des pays d'Asie du Sud-Est qui ont adopté le modèle inverse, celui de la croissance exportatrice. Le résultat est hélas sans appel : aujourd'hui, le niveau de richesse des 4 tigres asiatiques dépasse de très loin celui des pays latino-américains ayant été le plus loin dans la mise en œuvre de politiques de substitution des importations (Brésil, Argentine, Mexique, Venezuela, Uruguay) bien que ceux-ci soient partis d'un niveau initial de richesse bien supérieur. Enfin, à l'orée des années 70, la plupart des pays latino-américains ont d'eux même progressivement commencé à abandonner cette politique, et ce jusqu'aux crises des années 80 et à la décennie des réformes libérales des années 90.

Il serait néanmoins un peu hasardeux de se baser uniquement sur une telle comparaison. Après tout, beaucoup de ces pays latino-américains ont pu construire des bases industrielles relativement solides, avec un certain nombre de réussites à saluer (comme par exemple, Embraer au Brésil). Pour une revue détaillée des leçons à tirer de l'expérience des pays latino-américains et des nuances à apporter à cet exercice de perspective historique, nous nous référerons à l'article de Baer Warner (1972)³⁵, mais les principales critiques qui peuvent être faites à ces politiques doivent être gardées en tête et notamment les suivantes :

- (a) La taille des marchés domestiques (et la pauvreté initiale des populations) peut être un obstacle majeur, en particulier pour les industries nécessitant des effets d'échelle. A titre d'exemple, comment envisager la naissance d'une industrie automobile complète au Maroc lorsque la taille du marché total ne dépasse pas 100.000 véhicules par an ?
- (b) Les inefficiences introduites dans l'économie en termes d'allocation de ressources : en "guidant" l'économie de cette manière, des ressources sont ainsi utilisées de manière sub-optimale (c'est-à-dire qu'elles auraient pu être utilisées autrement). A titre d'exemple, dans un pays comme le Maroc sans ressources énergétiques, faudrait-il "gaspiller" de l'électricité pour produire de l'acier ou vaut-il mieux l'utiliser à dessaler de l'eau de mer pour l'agriculture ? Comment maximiser la production de la main d'œuvre qualifiée (rare) ?
- (c) La création d'une économie de rente dans beaucoup de pays latino-américains, et les racines des inégalités actuelles en termes de distribution de revenu, sont souvent à trouver dans la mise en place de politiques de substitution des importations qui ont permis le renforcement de la classe dirigeante, souvent avec la bienveillance de l'État. Ce problème est également connu au Maroc où la marocanisation a créé de telles rentes qui perdurent aujourd'hui. Par ailleurs, le soutien aux entreprises publiques peut favoriser également la création de rentes et d'inefficacités.
- (d) Le développement de la bureaucratie, de la collusion public-privé et de la corruption. En raison de la forte intervention de l'État dans l'économie, les conséquences de ce type de politique sont souvent de renforcer la bureaucratie, ses agents et obligés, créant les conditions idéales pour une capture réglementaire (c'est le terme économique pour désigner l'action d'un agent public – gouvernement, agence de régulation – qui au lieu d'agir pour l'intérêt public, agit au bénéfice de l'intérêt privé qu'il est censé réguler) encore plus forte³⁶.

Appliquée au Maroc, une politique de substitution des importations serait un exercice intellectuel intéressant, mais en tout état de cause, il faudrait tenir compte de certaines contraintes. En effet, les conditions initiales au Maroc ne sont pas favorables : l'économie politique du pays, l'indigence de la politique publique et l'économie de rente ne permettraient pas une mise en œuvre un tant soit peu efficace de ce type de politique sans un développement destructeur de l'économie de rente et de la corruption.

³⁵ Warner, Baer, 1972, Import Substitution and Industrialization in Latin America: Experiences and Interpretations, Latin American Research Review (7-1).

³⁶ Pour un aperçu de ces enjeux, voir Ali Bouabid, Mohamed Tozy, « Régulation et Etat de droit au Maroc » ; coll. Cahiers bleus de la Fondation.

33. La taille du marché marocain et surtout son niveau de pauvreté ne permettraient pas de disposer des économies d'échelle suffisantes pour un développement autarcique de l'économie du pays; pour s'en convaincre, il suffit de se poser la question suivante: si les pays latino-américains ont renoncé à ce modèle, avec leurs marchés nettement plus importants (Brésil, Mexique, Argentine, Vénézuëla), leurs populations plus riches (niveaux de richesse par habitant trois fois supérieurs à ceux du Maroc au minimum), des conditions géographiques plus favorables (coûts de transport notamment), des gouvernements et une fonction publique incomparablement plus sophistiquée que le Maroc, une époque où les contraintes externes telles que celles imposées par l'OMC n'existaient pas, ignorant la concurrence des pays manufacturiers asiatiques, à un moment de croissance économique mondiale forte notamment en Europe et aux États-Unis (trente glorieuses) et des prix de matières premières élevés, quelles seraient de manière réaliste les chances de succès du Maroc, de réussir une telle stratégie? Pour conclure ce développement, il semble que la pertinence de l'analyse de Prebisch et Singer ne puisse être remise en cause. Paradoxalement, les progrès en matière d'économie du développement l'ont fortement remise à jour, et fondamentalement, il est essentiel de réaffirmer que les forces de l'avantage comparatif peuvent parfois entraîner un pays dans une direction défavorable, qu'une stratégie industrielle intelligente peut permettre de corriger: c'est en ce sens qu'il faut œuvrer. C'est également l'argument développé dans les paragraphes qui suivent.

Plus récemment, les apports de l'économie du développement ont également permis de mieux cerner les autres bénéfices d'une stratégie de croissance basée sur les exportations. En effet, l'importance des exportations est de plus en plus justifiée comme le moyen le plus efficace pour un pays de découvrir ses sources d'avantage comparatif dans une économie ouverte. Ce qui compte, c'est l'avantage comparatif et non l'avantage compétitif absolu (nous reviendrons sur cette confusion classique, notamment source d'erreurs des plans "stratégiques" mis en œuvre par le Maroc). Or rien ne permet de déterminer a priori les raisons d'une spécialisation d'un pays dans un secteur donné: il aurait été impossible de prédire par exemple que l'Inde deviendrait un géant de l'informatique mondiale, tout comme il est impossible aujourd'hui d'expliquer pourquoi certains pays se sont spécialisés en particulier dans un domaine (l'Allemagne dans la machine-outil par exemple). Historiquement, il semble qu'une combinaison de chance, d'évolution des termes de l'échange, de politiques nationales de support se soient combinées à cet effet (le volontarisme seul ne peut tout expliquer, autrement l'Amérique Latine aurait réussi sa politique de substitution des importations). Vu sous cet angle, les exportations sont un critère d'évaluation des sources d'avantage comparatif d'un pays.

En résumé, dans une stratégie économique, les exportations sont un important levier de croissance:

- (a) L'exportation donne accès à un marché mondial nettement plus important que le marché domestique, et donc plus à même de supporter la croissance accélérée nécessaire au développement;
- (b) L'exportation est un mécanisme de discipline: c'est une mesure objective qui permet aux gouvernements d'identifier les sources d'avantage comparatif et donc de mieux cibler leurs mécanismes de support.

34. Enfin, il convient de compléter la thèse relative à l'importance des exportations par une considération d'importance majeure: la nature des exportations importe significativement. Comme le résumait les économistes Rodrik, Hausman et Hwang de l'université Harvard dans leur article *What You Export Matters*³⁷. En effet, exporter des matières premières agricoles n'a pas la même valeur qu'exporter des semi-conducteurs ou des automobiles. Ceci s'explique par la théorie des externalités: certains produits requièrent des intrants additionnels, un tissu

³⁷ Hausman, Rodrik, Hwang, 2007, What you export matters, Journal of Economic Growth (12-1).

local productif...etc, et sont de nature à générer des activités supplémentaires. Un bon exemple serait le secteur de l'automobile: pour exporter des automobiles, il est nécessaire d'avoir tout un tissu local d'équipementiers, qui eux-mêmes requièrent des intrants additionnels...etc. A contrario, exporter du textile a un potentiel d'externalités plus limité (bien que non négligeable). L'importance des externalités est aussi liée au contenu technologique des exportations, et peut se manifester dans la trajectoire de développement de certains pays exportateurs: initialement, les exportations sont généralement à faible valeur ajoutée et à faible contenu technologique et, graduellement, la complexité des exportations et leur sophistication grandit (la Chine par exemple peut être un cas d'école).

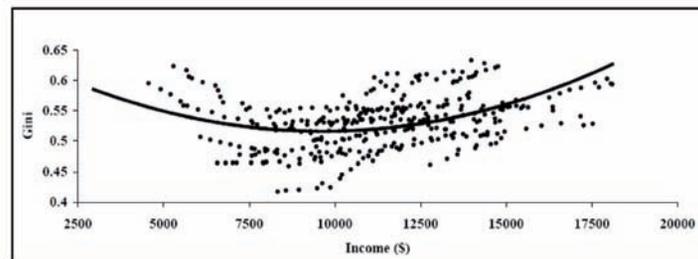
La diversification des exportations indique la trajectoire du développement d'un pays. Ainsi, un pays émergent devrait diversifier de manière significative ses exportations, en poursuivant durablement deux objectifs:

- (a) Découvrir ses sources d'avantage comparatif: plus le nombre d'essai est important, plus il y a de chances de découvrir de nouvelles sources d'avantage comparatif (dans le cas du Maroc, par exemple, une telle découverte est l'industrie du logiciel pour cartes bancaires);
- (b) Faire croître la valeur ajoutée technologique et les externalités positives pour augmenter la sophistication des exportations et entraîner une externalité positive sur le reste de l'économie (soit, générer un écosystème de fournisseurs et de clients à son tour créateur d'emplois et de richesse).

35. Concernant le Maroc, un indicateur avancé de sa transformation serait tout naturellement les signes de diversification de son économie et donc de ses exportations. Un article majeur et novateur, paru dans l'*American Economic Review* (*Stages of Diversification*³⁸, 2003) avalise la thèse de la diversification des exportations en s'appuyant sur la "loi d'Imbs et Warciag" qui stipule que:

- (a) Au fur et à mesure qu'ils se développent, les pays diversifient leurs exportations à la recherche de sources d'avantage comparatif avec potentiel fort d'externalités ;
- (b) A partir d'un certain niveau de développement (aux alentours d'US \$8.000-10.000 de PIB/Habitant), les pays retracent un chemin inverse et se spécialisent dans certaines exportations, recherchant ainsi les meilleures combinaisons de produits à exporter.
 - Intuitivement, et comme le montre figure 16, la loi d'Imbs et Warciag peut se comprendre ainsi: diversification productive, à la recherche du meilleur mix de produits à exporter (variable pour chaque pays en fonction de sa dotation naturelle en ressources, main d'œuvre...etc.) et ensuite, spécialisation.
 - Notons que le seuil de spécialisation apparaît constant et stable pour quasiment tous les pays dans l'échantillon: il est le même pour l'Irlande comme pour la Corée du Sud.
 - Une stratégie de développement économique pertinente devrait donc mener à une diversification graduelle des exportations d'un pays jusqu'à un certain seuil, avant spécialisation à nouveau.

Figure 16 : Diversification des exportations et PIB/habitant (Coefficient de Gini élevé = forte concentration)



Source : Imbs, Warciag (2000), CEPR Discussion Papers Series #2642

³⁸ Imbs, Warciag, 2003, Stages of Diversification, American Economic Review (93-1).

36. Sur ce plan, les indicateurs du Maroc sont alarmants. En effet, un rapport de la Banque Mondiale paru en 2006, le *Country Economic Memorandum*³⁹, a souligné les points suivants :

- (a) Concentration géographique des exportations : la prédominance de l'Union européenne en tant que principal marché d'exportation, et la dépendance forte qui en découle;
- (b) Un taux de change défavorable aux exportations, du fait de l'ancrage de facto du dirham à l'euro ;
- (c) La concentration des exportations dans un certain nombre de secteurs traditionnels (la trinité : phosphate-textile-produits agricoles et de la mer) à faible valeur ajoutée;
- (d) Le peu de découvertes de nouveaux produits exportables : sur la période 1993-2002, seuls 19 nouveaux⁴⁰ produits ont été exportés par le Maroc; en comparaison, sur la même période, le nombre de nouveaux produits exportés par l'Indonésie a été de 160, 135 pour la Turquie et 102 pour la Roumanie;
- (e) Une tendance anti-exportation due aux distorsions de la politique commerciale extérieure du Maroc.

De toutes les hypothèses testées par ce rapport pour expliquer la sous-performance marocaine en matière de croissance, la plus probable est celle d'un environnement caractérisé par une diversification productive faible : « *Les expériences passées du Maroc prouvent qu'une faible diversification des produits à l'exportation engendre une faible transformation structurelle de l'économie et que le défi à relever pour le Maroc est de développer de nouvelles exportations et de se spécialiser dans des produits à plus forte valeur ajoutée* »⁴¹.

37. En conclusion de cette section sur la question de l'exportation, il est essentiel de retenir trois conclusions intérimaires : (a) les données factuelles sur la base de l'expérience d'autres pays indiquent que tous les pays ayant réussi leur décollage économique ont d'abord commencé par diversifier leur production et leur " métiers "; (b) les exportations sont un indicateur clé de la performance d'un pays : ils révèlent les sources d'avantage comparatif et permettent de se confronter à la concurrence internationale; (c) il n'est pas intellectuellement erroné de se poser la question d'un modèle de développement économique basé sur la substitution des importations comme l'ont tenté, avec des fortunes diverses, plusieurs autres pays; ceci étant, il faut reconnaître que cette voie s'annonce très ardue. Quelles conclusions pratiques peut-on en tirer pour le Maroc? Tout d'abord, qu'il serait sain de remettre les choses en perspective lorsque l'on parle de " métiers mondiaux du Maroc " en tant que socle de construction d'une politique industrielle...il s'agit là probablement d'une chimère intellectuelle car l'emphase devrait au contraire être mise sur la diversification. En second lieu, que l'état du déficit de la balance commerciale est un sujet qui devrait être une préoccupation majeure pour les décideurs publics : il indique, hélas, que nous ne sommes pas en très bonne posture. En dernier lieu, l'ampleur du déficit de la balance commerciale et la concentration des exportations marocaines indique que la transformation structurelle de l'économie marocaine tant vantée n'a toujours pas eu lieu.

c) Une augmentation de productivité ou l'accumulation de facteurs?

38. S'il n'est pas possible de discerner dans les flux d'IDE ou dans la performance à l'export, les prémices du succès de la politique de développement économique du Maroc, peut-on dans ce cas déceler des indices dans l'analyse de la productivité et l'accumulation de facteurs?

³⁹ World Bank, March 2006, Morocco Country Economic Memorandum, www.worldbank.org

⁴⁰ " Nouveau " est ici à prendre au sens où la valeur de ces exportations est passée à plus de US\$1 million.

⁴¹ Morocco Country Economic Memorandum, 2006, p. 35, paragraphe 2.48.

39. Pour étudier cette question, nous reprenons une analyse récente de la Banque Mondiale, connu sous le terme de "comptabilité de la croissance" (*growth accounting*). La production totale d'un pays et son PIB dépendent d'une combinaison d'intrants: travail, capital et la productivité totale des facteurs, au sens où la productivité totale des facteurs est elle-même un résiduel, c'est à dire indépendante des facteurs travail et capital. Très souvent, cet élément résiduel est analysé comme une référence à la technologie et à la productivité des travailleurs au sens large.

40. Partant d'une fonction de production classique, dite de Cobb-Douglas⁴², la production (PIB) d'un pays peut être modélisée comme suit :

$$Y_t = A_t * K_t^\alpha * L_t^{1-\alpha}$$

Où :

Y_t = Production à l'instant t

A_t = Productivité totale des facteurs

K_t = Capital à l'instant t

L_t = Travail à l'instant t

α = Elasticité de la production par rapport au travail

En décomposant ainsi la croissance, il est possible d'estimer les différentes contributions de chacun des facteurs et de la productivité totale des facteurs en particulier, à la croissance du PIB. Cette méthode a été initialement proposée par l'économiste américain Paul Solow, et est toujours très largement utilisée par les économistes.

41. Dans le *Country Economic Memorandum* de 2006, les économistes de la Banque Mondiale reprennent une estimation faite par le Fond Mondial International pour analyser les sources de la croissance marocaine et déterminer la contribution des facteurs travail, capital et productivité/technologie. Les résultats sont résumés dans le tableau qui suit :

Tableau 4 : Décomposition de la croissance marocaine

| | 1971-2004 | 1971-1982 | 1982-1991 | 1991-1998 | 1998-2004 |
|------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Croissance du PIB | 3.83% | 4.81% | 4.32% | 2.11% | 3.33% |
| - Contribution du Capital | 2.16% | 3.47% | 1.47% | 1.17% | 2.02% |
| - Contribution du Travail | 1.64% | 1.86% | 1.54% | 1.48% | 1.57% |
| - Productivité Totale des Facteurs | 0.03% | -0.51% | 1.32% | -0.54% | -0.25% |

Source : Banque Mondiale, 2006, *Country Economic Memorandum*

Ce tableau indique principalement la faible contribution de la productivité à la croissance totale du pays, négative sur toutes les périodes, sauf pendant la période 1982-1991. Ceci est à confronter avec la science économique vantant la contribution de la productivité totale des facteurs à la croissance asiatique, notamment celle des quatre tigres, où en effet (à part le cas controversé de Singapour⁴³) la productivité totale des facteurs a contribué de manière

⁴² Cobb, Douglas, 1928, A Theory of Production, American Economic Review (18).

⁴³ Young, 1992, A Tale of Two Cities : Factor Accumulation and Technical Change in Hong Kong and Singapore, NBER Macroeconomics Annual. Young indique que la productivité moyenne des facteurs aurait contribué à 35% en moyenne à la croissance de Hong Kong mais très peu à celle de Singapour (basée sur une accumulation importante de capital).

importante à la croissance, à proportion de 25%-35% selon les pays et les périodes⁴⁴. A titre de comparaison, le même exercice effectué pour la Tunisie sur la période 1962-2000, indique que la productivité a contribué à hauteur de 32% à la croissance totale⁴⁵.

Comme mentionné en conclusion du rapport de la Banque Mondiale, section 1.38, le diagnostic semble clair: « *La productivité totale des facteurs n'a pas contribué significativement à la croissance, au long de l'histoire du Maroc, ni même au cours du dernier cycle. Pour atteindre un palier de croissance supérieur, une augmentation marquée du rythme d'accumulation du facteur capital et productivité des facteurs sera nécessaire*⁴⁶ ». Ceci reflète sans doute, en partie au moins, les carences du Maroc en termes de politique éducative et de formation.

Il serait néanmoins important de mentionner que le taux d'investissement de l'économie marocaine, en % du PIB, s'est accru significativement ces dernières années, passant de 25% du PIB à environ 31% du PIB en 2008. Ceci pourrait être un indicateur d'importance, en particulier si l'écart entre taux d'épargne et taux d'investissement se réduit. Néanmoins, en l'état actuel des choses, il est impossible de tirer une conclusion de cette évolution: une telle progression serait significative si elle était le fait du privé. Or malgré l'absence de chiffres (ou la difficulté à les obtenir étant donné l'importance des investissements publics hors budget de l'Etat – entreprises publiques sur leur bilan ou financement hors bilan par le Fonds Hassan II), il semblerait que la proportion d'investissements publics se soit considérablement accrue au cours des dernières années, biaisant ainsi toute conclusion, en l'absence de données additionnelles.

d) D'autres indicateurs? Des classements internationaux?

42. Enfin, si l'analyse de données ne permet pas de détecter de signe clair d'une transformation de l'économie marocaine, signal d'une stratégie de développement économique claire et en passe d'être réussie, peut-être faut-il se tourner vers d'autres indicateurs, plus subjectifs, mais plus avancés encore? Par exemple, que nous disent les classements internationaux comparatifs effectués régulièrement par les institutions internationales ou les think tank? Donnent-ils des indications claires, dans un sens ou un autre? Bien entendu, ces classements ne peuvent être pris au pied de la lettre et dans bien des cas, ne sont qu'un reflet partiel de la réalité à interpréter avec réserve.

43. Peut-on détecter dans les classements mondiaux une certaine progression du Maroc? Il est entendu que l'un des aspects les plus intéressants de ce type d'exercice de classement est d'adopter une perspective de comparaison avec d'autres pays.

44. Une rapide recherche des titres de la presse économique marocaine sur la seule année 2009 donne les résultats suivants, résumés de manière synthétique dans le tableau ci-contre:

⁴⁴ Voir la synthèse du débat économique sur les sources de la croissance en Asie de l'Est proposée par Jesus Felipe, 1997, Total Factor Productivity Growth in East Asia: A Critical Survey, Asian Development Bank EDRC Report Series 65.

⁴⁵ Ayadi, 2004, in Country Economic Memorandum (2006).

⁴⁶ Country Economic Memorandum, 2006, sections 1.38 et 1.39.

Tableau 5 : Classements internationaux du Maroc

| Source | Classement et Commentaire |
|--|---|
| <i>World Economic Forum Global Information Technology Competitiveness Report</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Maroc classé à la 86^{ème} place /134 pays • Régression de 12 places • Tunisie : 38^{ème} ; Turquie : 61^{ème} ; Egypte : 76^{ème} • Seules l'Algérie, la Libye et la Syrie sont derrière dans la région |
| <i>World Economic Forum Global Competitiveness Report</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Maroc classé 73^{ème} sur 133 pays • Position inchangée par rapport à 2008 • Tunisie : 40^{ème} ; Egypte : 70^{ème} ; Turquie : 61^{ème} • Seules l'Algérie, la Libye et la Syrie sont derrière dans la région |
| <i>World Economic Forum Global Travel & Tourism Competitiveness Report</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Maroc classé 75^{ème} sur 133 pays • Régression de 12 places par rapport à 2008 • Tunisie : 44^{ème} ; Egypte : 64^{ème} ; Turquie : 56^{ème} • Seules l'Algérie, la Libye, le Koweït et la Syrie sont derrière dans la région |
| <i>Heritage Foundation Economic Freedom Index</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Maroc classé 101^{ème} sur 179 pays • Légère progression par rapport à 2008 • Juste sous la moyenne mondiale ; 12^{ème} sur 17 pays dans la région MENA • Tunisie : 98^{ème} ; Egypte : 97^{ème} ; Turquie : 75^{ème} |
| <i>Transparency International</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Maroc classé 80^{ème} sur 180 pays • Régression de 8 places par rapport à 2007 • Tunisie : 62^{ème} ; Egypte : 115^{ème} ; Turquie : 58^{ème} |
| <i>Doing Business Survey</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Maroc classé à la 128^{ème} place sur 183 pays • Légère progression par rapport à 2008 : +1 place • Tunisie : 69^{ème} ; Egypte : 106^{ème} ; Turquie : 73^{ème} place • 13^{ème} sur 19 pays de la région MENA |
| <i>World Economic Forum Global Enabling Trade Report</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Maroc classé à la 55^{ème} place sur 121 pays • Tunisie : 41^{ème} place ; Egypte : 75^{ème} place ; Turquie : 48^{ème} place |
| <i>Economist Intelligence Unit Business Environment Rankings</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Maroc classé à la 69^{ème} place sur 82 pays sur la période 2008-2012 • Légère progression de 3 places par rapport à la période 2003-2007 • 11^{ème} place sur 17 pays dans la région MENA • Tunisie : 62^{ème} ; Egypte : 56^{ème} ; Turquie : 49^{ème} |

Sources : analyse propriétaire sur la base de données collectées auprès des sites web des différentes institutions

45. S'il n'est pas question d'accorder à ces classements plus d'importance qu'ils ne méritent, ni se limiter à une lecture littérale des résultats, il convient néanmoins de tirer la conclusion qui s'impose : dans tous ces classements, le Maroc stagne, voire régresse légèrement pour certains. Sa position n'est pas déshonorante, loin s'en faut, étant donné son niveau de revenu par habitant, néanmoins, rien ne permet non plus de soutenir l'hypothèse d'une stratégie de développement économique portant ses fruits : le Maroc ne progresse pas fortement dans ces classements, tout comme il n'occupe pas de position particulièrement éminente pour l'un ou l'autre des critères mentionnés ci-dessus. La Tunisie, qui s'affaire discrètement à la mise en œuvre de ses plans quinquennaux, se classe mieux que le Maroc dans quasiment tous les classements. De même, l'Égypte, qui semble avoir entamé une dynamique différente arrive à mieux se placer que le Maroc dans certains classements.

46. Enfin, certains pourraient juger (et sans doute à raison) que ce type de classement a une valeur très limitée car ne mesurant pas les efforts faits par le Maroc dans certains secteurs en particulier : après tout, le Maroc a fourni des efforts considérables en matière sectorielle, par exemple dans l'offshoring. Or, même dans ce secteur, dans lequel le Maroc a connu un certain nombre de réussites, la dernière édition du Global Services Location Index d'AT Kearney devrait refléter cet effort. Hélas, même dans ce secteur phare, où l'on pensait avoir une position solide, ce classement remet les choses en perspective : le Maroc est classé 30^e sur 50 pays... devancé notamment par l'Égypte (6^e du classement global), la Jordanie (9^e au classement global). Pour les sceptiques, ceci n'est pas uniquement dû à notre limitation francophone : la Tunisie est au 17^e rang et le peu anglophone Sénégal au 26^e rang. Il semblerait que notre stratégie n'ait pas réellement convaincu (du moins le cabinet AT Kearney⁴⁷).

Tableau 6 : Classement du Maroc dans le secteur de l'offshoring

| Rank | Country | Financial attractiveness | People skills and availability | Business environment | Total score |
|------|----------------------|--------------------------|--------------------------------|----------------------|-------------|
| 1 | India | 3.13 | 2.48 | 1.30 | 6.91 |
| 2 | China | 2.59 | 2.33 | 1.37 | 6.29 |
| 3 | Malaysia | 2.76 | 1.24 | 1.97 | 5.98 |
| 4 | Thailand | 3.05 | 1.30 | 1.41 | 5.77 |
| 5 | Indonesia | 3.23 | 1.47 | 0.99 | 5.69 |
| 6 | Egypt | 3.07 | 1.20 | 1.37 | 5.64 |
| 7 | Philippines | 3.19 | 1.17 | 1.24 | 5.60 |
| 8 | Chile | 2.41 | 1.20 | 1.89 | 5.50 |
| 9 | Jordan | 2.99 | 0.91 | 1.59 | 5.49 |
| 10 | Vietnam | 3.21 | 1.02 | 1.24 | 5.47 |
| 11 | Mexico | 2.48 | 1.50 | 1.45 | 5.43 |
| 12 | Brazil | 2.18 | 1.83 | 1.37 | 5.39 |
| 13 | Bulgaria | 2.83 | 0.89 | 1.62 | 5.34 |
| 14 | United States | 0.47 | 2.71 | 2.15 | 5.33 |
| 15 | Ghana | 3.26 | 0.70 | 1.36 | 5.32 |
| 16 | Sri Lanka | 3.13 | 0.95 | 1.17 | 5.25 |
| 17 | Tunisia | 2.86 | 0.91 | 1.45 | 5.22 |
| 18 | Estonia | 2.06 | 0.93 | 2.20 | 5.19 |
| 19 | Romania | 2.63 | 0.91 | 1.58 | 5.12 |
| 20 | Pakistan | 3.12 | 1.08 | 0.91 | 5.11 |
| 21 | Lithuania | 2.31 | 0.81 | 1.99 | 5.11 |
| 22 | Latvia | 2.28 | 0.86 | 1.96 | 5.10 |
| 23 | Costa Rica | 2.67 | 0.89 | 1.50 | 5.07 |
| 24 | Jamaica | 2.77 | 0.79 | 1.49 | 5.06 |
| 25 | Mauritius | 2.32 | 0.95 | 1.77 | 5.04 |
| 26 | Senegal | 3.06 | 0.88 | 1.08 | 5.03 |
| 27 | Argentina | 2.47 | 1.34 | 1.21 | 5.02 |
| 28 | Canada | 0.54 | 2.10 | 2.38 | 5.02 |
| 29 | United Arab Emirates | 2.10 | 0.84 | 2.04 | 4.98 |
| 30 | Morocco | 2.62 | 0.93 | 1.42 | 4.97 |
| 31 | United Kingdom | 0.43 | 2.13 | 2.39 | 4.94 |
| 32 | Czech Republic | 1.74 | 1.14 | 2.07 | 4.94 |
| 33 | Russia | 2.39 | 1.45 | 1.08 | 4.92 |
| 34 | Germany | 0.42 | 2.10 | 2.40 | 4.91 |

Source: AT Kearney website – www.atkearney.com

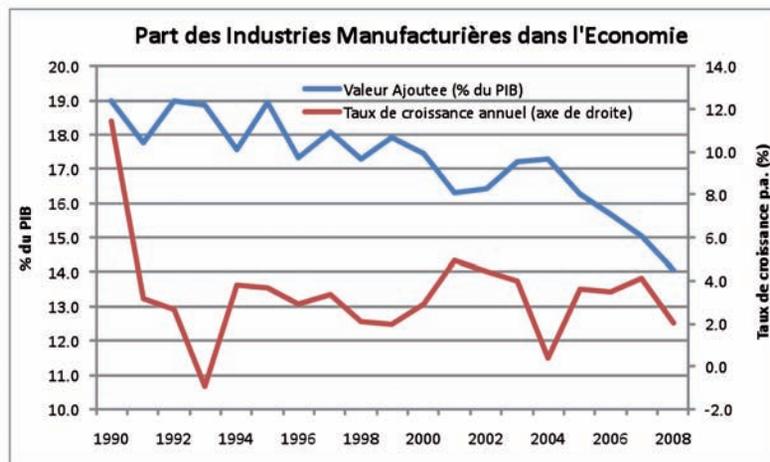
⁴⁷ Peut-être parce qu'ils sont eux-mêmes concurrents d'un autre cabinet de conseil qui nous a recommandé, dit-on, cette stratégie ?

**e) Une stratégie économique implicite basée sur le triptyque :
 Immobilier – Tourisme – Infrastructures ?**

47. Certains pourront argumenter qu'il y a bien une stratégie de développement nationale implicite, qui peut être décodée à travers une analyse du discours officiel et des thématiques les plus fréquemment reprises dans les médias économiques. Ceci en soi serait déjà un problème, car une stratégie de développement économique doit être claire, comprise par tous et bénéficiant d'une forte adhésion de tous... Passons, car il est ainsi tout à fait pertinent de noter qu'une emphase particulière a été portée depuis le début des années 2000 sur le triptyque tourisme – immobilier – infrastructures, avec plus récemment, à partir de 2005, l'introduction de la notion de politique industrielle et encore plus récemment, de politique agricole. Ces actions, peuvent-elles être considérées comme le socle d'une stratégie de développement économique ?

48. Commençons par le plus simple: la stratégie industrielle, et plus récemment agricole. Soulignons tout d'abord un intérêt renouvelé pour ces secteurs économiques. Depuis la fin des années 70, peu d'attention avait été portée à ces secteurs, nous pouvons donc saluer l'intention, si ce n'est le résultat. Car comme le premier Plan Émergence date de 2005, nous aurions du commencer à discerner ses premiers résultats. Or que nous disent les chiffres ?

Figure 17 : Evolution du PIB industriel (Industries Manufacturières)



Source: World Development Indicators, www.worldbank.org

Comme nous pouvons le voir en figure 17, les chiffres sont cruels: depuis le lancement du 1^{er} Plan Émergence en 2005, la part du PIB industriel (industries manufacturières) dans l'économie a continué sur sa tendance baissière, passant à 14% environ en 2008 (gageons que l'année de crise 2009 n'aura probablement pas été la meilleure). De même en termes de taux de croissance annuels, il est difficile de déceler un changement par rapport au passé récent: paradoxalement, les taux de croissance les plus élevés ont été enregistrés en 2000, 2001 et 2002 (de manière tout à fait cohérente avec les observations précédemment effectuées sur la croissance au Maroc de manière plus générale)... Que peut-on donc en déduire concernant le 1^{er} Plan Émergence? Deux hypothèses peuvent être faites: (a) soit ce plan a eu des effets qui ne sont pas encore visibles, et il est trop tôt pour se prononcer; (b) ce plan a eu un impact positif, mais qui est masqué par la croissance des autres secteurs qui ont crû à un rythme encore plus élevé que les industries manufacturières, d'où la baisse de leur part dans l'économie. Quelle que soit la raison (et les deux hypothèses ci-dessus peuvent être acceptables), la question vaut la peine d'être posée, au moins. Il est vrai que si une évaluation rigoureuse du 1^{er} Plan Émergence avait été faite, nous n'aurions pas besoin de nous perdre en conjectures...

49. Ceci étant, au fond, ce résultat n'est pas une surprise en soi : une politique industrielle est bien plus qu'un " plan " mais une série de politiques publiques cohérentes, bien plus complexes et qui doivent être soigneusement pensées et articulées. Car est ainsi évident que plusieurs distorsions économiques sont présentes au Maroc et elles ne sont pas de nature à favoriser l'industrie : les obstacles, du fait d'un climat des affaires défavorable, demeurent légion – foncier, corruption, pouvoir et atteinte de l'administration, rapport coût/productivité de la main d'œuvre, politiques de libre-échange, politique fiscale, problématiques liées à la formation et à l'éducation, coût des intrants, politique de préférence nationale, justice, etc. Ces quelques éléments parmi d'autres représentent autant de problèmes qui devraient être au cœur d'une politique industrielle⁴⁸. Enfin, il est impossible de mener une politique industrielle cohérente lorsque les distorsions en faveur d'autres secteurs sont légion (immobilier...) ou que certaines questions fondamentales demeurent non traitées (libre-échange, taux de change, formation, etc.).

50. En ce qui concerne, le Plan Maroc Vert, il est trop tôt pour tirer des conclusions : non seulement ce plan n'a fait l'objet d'aucune diffusion publique – il est donc difficile d'en connaître le contenu avec précision. Réalisé par un cabinet conseil en moins de 5 mois, le Plan Maroc Vert a été lancé en avril 2008 et se veut la concrétisation de la nouvelle stratégie de développement de l'agriculture marocaine. Cette stratégie repose sur deux piliers essentiels. Le pilier I vise à développer une agriculture moderne, compétitive et adaptée aux règles du marché. Il est construit sur le concept de l'agrégation, soit des modèles portés par des grands investisseurs exploitants agricoles, agrégeant autour d'eux des dizaines de petits ou moyens exploitants, de manière à atteindre des tailles et donc des synergies intéressantes. Le pilier II serait plutôt celui d'une " agriculture solidaire ", celle des petits et moyens exploitants plus ou moins nécessiteux, avec des actions orientées vers la lutte contre la pauvreté, notamment dans les zones défavorisées ou périphériques.

51. Au-delà de ces deux piliers, des actions stratégiques transversales sont prévues. Elles devraient porter sur la gestion de l'eau, la mise en concession des terres collectives, l'adoption d'une stratégie d'accès aux marchés étrangers, la modernisation de la distribution, le renforcement de l'interprofession, ainsi que la réforme du ministère de l'Agriculture et des fonctions d'encadrement de l'Etat. Au total, le Plan Maroc Vert devrait mobiliser en une dizaine d'années près de 1.500 projets et 150 milliards d'investissement.

52. Au niveau de la production, une liste limitée de filières est identifiée pour être érigées en " filières de croissance ", à haute valeur ajoutée et haute productivité dans le cadre du premier pilier : agrumes, olives, maraîchages, horticulture, céréales, lait, aviculture et viande bovine. D'autres filières devraient se contenter de " l'accompagnement solidaire " du second pilier, comme celles des produits du terroir, des plantes aromatiques et médicinales, de l'huile d'olive ou d'argan, des dattes, de l'apiculture... Par ailleurs, au niveau spatial, le Plan Maroc Vert a été décliné en 16 plans régionaux, chacun étant censé tenir compte des contraintes et du potentiel de chaque région.

53. Même s'il n'en est encore qu'à ses premières années de mise en œuvre, le Plan Maroc vert se prête déjà à diverses analyses critiques⁴⁹. Une première déplore sa dimension " techniciste " qui surévalue le rôle de l'investissement matériel et considère que l'agriculture serait un " secteur comme les autres ". Une seconde stigmatise son parti pris – à travers le pilier I – pour

⁴⁸ Le deuxième Plan Émergence semble avoir tenu compte de cela puisqu'il inclut ces axes d'action.

⁴⁹ Cf. Najib Akesbi, Un plan schématique et trompeur, In : Le Plan Maroc Vert à la loupe, Dossier, Revue Economica, Centre d'études sociales, économiques et managériales (CESEM), Rabat, n°7, novembre 2009, pp.39-43.

le modèle de la " grande ferme " et des grands exploitants, au risque d'aggraver le problème foncier dans le pays et déstabiliser dangereusement l'équilibre de l'agriculture familiale, dont on sait qu'elle est la seule réalité prééminente dans le monde rural. Une troisième critique porte sur le caractère ultra-productiviste du modèle agricole véhiculé par ce plan, productivisme qui apparaît dangereux pour son impact destructeur sur l'environnement et les ressources naturelles. Par ailleurs, les choix arrêtés au niveau des productions ne témoignent guère d'un souci de sauvegarde d'une certaine sécurité alimentaire du pays. Pour sa part, le mode d'organisation autour de l'agrégation est perçu avec un certain scepticisme, d'autant plus que, à côté de quelques cas plus ou moins réussis, d'autres expériences apparaissent beaucoup moins reluisantes, pour de multiples raisons : méfiance mutuelle entre agrégateurs et agrégés, non respect des règles convenues dans les contrats, abus de pouvoirs de la part de l'agrégateur, absence de mécanismes d'arbitrage, facteurs sociologiques et culturels...

54. Au-delà de ces multiples critiques, celle qui apparaît aujourd'hui de moins en moins supportable a trait à la gouvernance de ce plan : élaboré par un bureau d'études étranger dans une opacité quasi-totale, il est aujourd'hui conduit comme un " business plan " par des techno-politiques qui se soucient plus de superficielles opérations de communication que de réels efforts d'information, d'explication et de concertation, visant l'adhésion des principaux acteurs concernés, à commencer par les petits et moyens agriculteurs, ces " agrégés " avec lesquels on veut réussir les projets d'agrégation...

55. Alors, si notre salut économique ne vient pas d'une " émergence industrielle ", et en attendant de voir si notre agriculture peut devenir ce moteur de croissance que le Maroc attend désespérément, quid du triptyque infrastructures – immobilier – tourisme ? Peut-on considérer qu'il s'agit d'une stratégie de développement économique implicite ?

56. Tout d'abord, notons qu'une stratégie de développement économique, pour mériter le nom de stratégie, doit donner au pays qui la met en œuvre, un niveau de contrôle sur son destin : c'est-à-dire qu'il doit s'agir d'une série d'actions dont les impacts sont prévisibles dans une large mesure, si l'étude est correcte. Par contre, s'il s'agit de mettre en œuvre des politiques publiques, mais que les impacts ne peuvent être prévus avec un niveau raisonnable de certitude, car fortement dépendantes d'autrui, cela ne peut plus être qualifié de stratégie. Le gouvernement doit mener des études de faisabilité des politiques publiques afin de maîtriser les tenants et aboutissants du projet et ainsi laisser le moins de place possible aux variables extérieures pour déterminer le cours de la politique publique.

Or, à la fois l'immobilier, le tourisme et les infrastructures ont cette caractéristique de forte dépendance extérieure : le Maroc peut construire, promouvoir mais, in fine, ce seront les touristes ou les investisseurs immobiliers qui décideront ou non de venir au Maroc et ce en raison de critères qui échappent largement au contrôle du Maroc. En effet, le tourisme comme l'immobilier dépendent très fortement des conditions économiques dans les pays émetteurs. Soulignons également la vulnérabilité de ces secteurs à la géopolitique internationale : il suffirait d'un incident de sécurité majeure dans la région par exemple, pour plonger le secteur touristique ou immobilier dans le marasme. Dans une large mesure, les investissements en infrastructure ont des caractéristiques similaires : à elles seules, les infrastructures ne sont que des conditions nécessaires mais non suffisantes pour la croissance. Si l'on veut s'en persuader, il n'y a qu'à regarder l'Inde par exemple, un pays dans lequel le déficit d'infrastructure est grand (nettement plus grand qu'au Maroc, si l'on se réfère à des enquêtes telles que le *Competitiveness Index du World Economic Forum*, mais dont la croissance a un rythme substantiellement plus rapide que le Maroc). L'histoire économique récente, et notamment les tentatives de développement en Afrique, qui ont fait la part belle à l'infrastructure, sont à revisiter pour

les décideurs économiques marocains. L'investissement dans l'immobilier n'est pas forcément un moteur de croissance : il faut trouver un équilibre entre les investissements de politiques sociales et les investissements productifs.

57. Enfin, nous devons souligner quelques éléments complémentaires concernant les investissements dans l'infrastructure, et examiner plus avant quelques unes des caractéristiques importantes des trois secteurs d'activité susmentionnés pour comprendre que leur développement ne peut être considéré comme une stratégie de développement économique.

58. Commençons d'abord par le secteur du tourisme, car il s'agit là d'un secteur économique à part entière, avec des ramifications importantes en termes d'emplois et de macroéconomie. Affirmons tout de suite une évidence : le tourisme est un secteur économique d'importance au Maroc, dont le développement doit être accompagné, soutenu et encore renforcé : l'objectif de 10 millions de touristes au Maroc doit probablement être revu à la hausse, car peu ambitieux pour un pays de 30 millions d'habitants avec autant d'atouts naturels et culturels. Toutes les politiques publiques pouvant favoriser la croissance de ce secteur doivent être explorées. Ceci dit, il nous paraît tout aussi important de souligner deux considérations d'importance :

(a) Le tourisme peut être un contributeur important à la croissance au Maroc, mais il ne peut être le moteur de la croissance marocaine que certains imaginent.

En effet, il est courant d'entendre au Maroc des discours erronés sur ce secteur : certains osent la comparaison avec l'Espagne ou encore l'Italie, la Grèce ou la Turquie et nous expliquent que le tourisme a été moteur du développement de ces pays, et que nous devrions, de même, en faire le secteur clé au Maroc (au détriment bien sûr, de l'agriculture et surtout de l'industrie). Mais que nous dit la science économique à ce sujet ?

Tout d'abord, la question de l'impact du tourisme sur la croissance demeure une question peu explorée et les résultats de la recherche actuelle sont contrastés, et ce en raison des problèmes économétriques liés à l'estimation de l'impact du tourisme et surtout à la question de sa causalité (le tourisme entraîne-t-il la croissance ou la croissance propulse-t-elle le tourisme ?). Si une première vague d'études au début des années 2000 s'est consacrée à des études de cas par pays ("*tourism-led growth*" ou la théorie du tourisme comme moteur de croissance), les résultats étaient contrastés et entachés d'erreurs d'estimation économétrique (voir entre autres les travaux de Ballager et Cantavella-Jorda (2002) pour l'Espagne, Dristsakis (2004) pour la Grèce, Gunduz (2005) pour la Turquie : dans le cas de certain pays, il y avait une relation bidirectionnelle entre le tourisme et la croissance, et dans d'autres cas, il est impossible d'estimer le lien.

Ceci étant et malgré ces résultats mitigés, des études plus récentes, utilisant des techniques économétriques plus avancées⁵⁰, nuancent nettement l'importance du tourisme en tant que moteur de croissance : la conclusion de l'article de Jimenez-Cortez et Pulina, *Tourism and Growth, Evidence for Spain and Italy* (2006), est que le tourisme n'a été qu'un facteur parmi tant d'autres de la croissance économique en Espagne, et que les données ne lui donnent aucun rôle central (dans le cas de l'Italie, 3^e pays touristique en Europe, l'impact du tourisme est inexistant).

Dans la même veine, une étude sur un panel de 150 pays entre 1980 et 1999 (Neves

⁵⁰ Sans détailler ces problèmes de spécification économétrique, la plupart des articles économiques de la première vague souffraient de problèmes de co-intégration des données entre les séries statistiques de PIB et de recettes touristiques (souvent utilisées comme estimateur du développement du tourisme), qui rendaient l'utilisation du test de Granger pour prouver la causalité, erronée. Nous référons le lecteur à l'article de Granger (1988) pour plus de précisions sur les conditions de validité du test de Granger.

Sequeira et Carla Campos, 2007, *International tourism and economic growth: a panel data approach*⁵¹), ne trouve aucune relation causale entre tourisme et croissance économique. Pour résumer, il n'existe aujourd'hui aucune validation économique sérieuse de l'hypothèse du tourisme source de croissance économique ("tourism-led growth"): le tourisme contribue à la croissance mais est également dépendant de la croissance économique générale (le tourisme requérant des intrants diversifiés tels que personnel qualifié, disponibilité d'infrastructures de transport, de santé, etc.).

Enfin, il est important de rappeler que ceux qui donnent l'Espagne en modèle falsifient trop souvent l'histoire: la trame narrative de la transformation de l'Espagne en pays riche et prospère fait certes la part belle au tourisme à partir des années 60, mais seulement en tant que contributeur de devises, permettant l'importation des biens de capitaux qui à leur tour ont permis l'industrialisation de l'Espagne, et a permis à l'Espagne de devenir le pays avancé qu'elle est maintenant. Pour s'en convaincre, les chiffres parlent d'eux-mêmes: en 2008, le PIB de l'Espagne s'est élevé à \$1.6 trillion⁵² (\$1,600 milliards) et les recettes totales du tourisme se sont élevées à \$61.6 milliards⁵³, soit exactement 3,8% du PIB espagnol. En comparaison, les recettes touristiques du Maroc se sont élevées à \$7.1 milliards⁵⁴ pour un PIB de \$86.3 milliards⁵⁵, soit 8,2% du PIB. Enfin, les recettes touristiques du Maroc représentent déjà 20%⁵⁶ des exportations totales de biens et services du pays, contre seulement 14%⁵⁷ en Espagne. Que peut-on donc en déduire? Tout simplement que le Maroc est déjà très dépendant du tourisme, qu'il est spécialisé dans ce secteur, plus que les grands pays touristiques (l'Espagne est le 2^e pays le plus touristique du monde, sans pour autant avoir une forte croissance économique). S'il faut bien entendu encourager la croissance de ce secteur, il faudra redoubler d'efforts pour encourager la diversification de l'économie, si nous voulons éviter de nous retrouver dans la même situation que les micro-économies insulaires entièrement dépendantes de cette industrie.

- (b) Le tourisme peut avoir des effets négatifs induits, qu'il convient de minimiser par des politiques publiques actives.** Plusieurs études ont souligné que le développement du tourisme pouvait s'assimiler à celui du développement et de l'exploitation de ressources naturelles. En tant que tel, le tourisme peut mener à la désindustrialisation et à la "maladie hollandaise". Citons à ce titre les articles de Chao, Hazari, Laffargues, Sgro et Hu (2006), *Tourism, Dutch Disease and Welfare in a Open Dynamic Economy*⁵⁸ ou encore, Copeland, 1991, *Tourism, Welfare and De-industrialization in a Small Open Economy*⁵⁹. Ces recherches traitent de plusieurs sujets d'importance pour les décideurs publics, en soulignant: **(a)** que le développement du tourisme augmente le prix des biens non échangeables (par exemple, le prix d'un repas à Marrakech ou d'un terrain immobilier en bord de mer), ce qui peut se faire au détriment des citoyens du pays en baissant leur niveau de vie (le cas des Marrakchis d'origine qui ne peuvent plus se loger à prix raisonnable en centre-ville ou de l'industriel qui ne peut trouver de foncier à prix raisonnable), et surtout peut stimuler un transfert des investissements domestiques des secteurs de biens échangeables vers le secteur des biens non échangeables, entraînant ainsi une désindustrialisation, symptomatique de la maladie

⁵¹ Advances in Modern Tourism Research, 2007, Physica-Verlag, HD.

⁵² Source: FMI, 2008.

⁵³ Source: UNWTO Tourism Highlights, 2009.

⁵⁴ Source: UNWTO Tourism Highlights, 2009.

⁵⁵ Source: FMI, 2008.

⁵⁶ Source: World Development Indicators Database.

⁵⁷ Source: World Development Indicators Database.

⁵⁸ Japanese Economic Review, 57-5 (2006).

⁵⁹ *Economica*, 58-232, 1991.

hollandaise; **(b)** pour maximiser les bénéfices du tourisme, il faut un contrôle national des actifs permettant de développer l'exploitation des ressources naturelles du pays : si des étrangers contrôlent ces actifs, ils captureront une grande partie de cette rente, qui sera ensuite renvoyée dans leurs pays d'origine (pour illustrer, prenons le cas d'un hôtel détenu par un ressortissant marocain comparé au même hôtel détenu par un étranger qui rapatriera les bénéfices dans son pays d'origine); **(c)** enfin, le développement du tourisme a des impacts non négligeables en terme de distribution de revenus, qui doivent être pris en considération : les disparités régionales risquent de s'aggraver si le gouvernement n'intervient pas pour les atténuer.

En conclusion, s'il faut certainement accompagner le développement du tourisme, il ne faut pas perdre de vue que le Maroc est déjà fortement "spécialisé" dans le secteur touristique (comparons avec l'Espagne ou même la Turquie, pour laquelle le tourisme ne représente que 7% environ du PIB), qui est déjà l'un, sinon le secteur le plus performant de l'économie. Une stratégie de développement national basée sur le tourisme est donc un non-sens : tout ce que nous gagnerions si nous mettions en place une telle stratégie serait de devenir un pays mono-industriel, au détriment de la diversification nécessaire de l'économie marocaine. Par ailleurs, il convient de mettre en œuvre des politiques volontaristes pour diminuer l'impact négatif que peut avoir le tourisme sur les autres secteurs, en particulier le secteur industriel. Enfin, le développement du secteur touristique devrait être pensé comme un "levier" pour industrialiser le Maroc, à l'instar de l'Espagne, et non comme une fin en soi.

59. S'il n'est économiquement pas valable de penser le tourisme comme un moteur de développement, qu'en est-il alors du secteur immobilier? Un observateur ne peut que constater l'essor spectaculaire de ce secteur au Maroc, qui a donné lieu ces dernières années à l'émergence d'une véritable bulle spéculative, mais également à l'émergence de nouveaux "champions" nationaux, ayant entraîné la croissance à la hausse dans le secteur du BTP en particulier. Ceci amène l'observateur bien intentionné à se poser la question de l'existence implicite d'une volonté d'établir le secteur de l'immobilier en pilier majeur de la stratégie de développement économique du Maroc. Mais économiquement, ceci a-t-il un sens? S'il ne fait aucun doute qu'une politique du logement social forte est une composante clé de toute politique sociale, il est plus douteux de considérer l'immobilier même à caractère social comme une composante de la politique économique. En effet, il convient de considérer la question sous plusieurs angles :

- (a) L'angle social :** l'Etat doit se pencher sur la question des conditions de vie des classes les plus défavorisées et cela devrait être une de ses priorités. Il est du devoir des pouvoirs publics d'améliorer les conditions de logement des plus modestes, et ce en œuvrant à la mise en place de programmes de logements sociaux ambitieux. A ce titre, l'immobilier à vocation sociale doit être un axe stratégique de la politique sociale de l'Etat. Bien entendu, ce type d'investissement aura un impact économique plus large (stimulation des secteurs du BTP et des matériaux de construction, génération d'emplois...etc.), dont il convient de maximiser l'effet multiplicateur sur l'économie. Malheureusement, la mise en œuvre par l'Etat de programme de logements sociaux au Maroc a donné lieu à bien des dérives spéculatives.
- (b) L'angle du développement économique :** du point de vue de la science économique, le seul débat qui mérite d'être posé est celui de l'utilisation des ressources de l'Etat dans le secteur de l'immobilier. Si l'Etat, qui par définition a des ressources limitées dans un pays en voie de développement, possède 100 DH à investir, faut-il les dépenser dans l'aménagement de terrains à vocation industrielle ou doit-il les dépenser dans l'aménagement de terrains à vocation résidentielle? Ce débat est légitime, et dans le cadre du Maroc tout à fait d'actualité. Nous y reviendrons donc plus loin.

Par contre, du point de vue du développement économique, il n'y a pas de débat à avoir: le développement économique est la recherche de l'accumulation de richesse, et donc de capital. Or un actif immobilier résidentiel est du capital improductif. Il n'y a d'ailleurs pas d'actif plus improductif, du point de vue de la nation, qu'une maison: une fois construite (en consommant des intrants: terrain, travail, matériaux de construction, énergie), cet actif ne produit rien. A l'inverse, même un entrepôt peut créer de la valeur économique: des personnes y travailleront, une activité économique se développera autour, etc. De ce point de vue, les économistes néo-classiques sont unanimes: l'immobilier au sens résidentiel est un "absorbant de ressources", un bien de consommation et non de production. En termes économiques on précise que le ratio "capital investi – production" est infini, puisqu'un actif immobilier résidentiel ne produit rien. Pour plus de détails, nous renvoyons les lecteurs intéressés à la science des années 50 (Solow, 1955; Weissman, 1955; Harris & Gillies, 1963; Strassman, 1970; Robinson, 1963; Samuelson, 1955, etc.), qui insiste sur le fait que la croissance du secteur de l'immobilier (au sens résidentiel bien entendu), est une conséquence et non un moteur du développement économique et de l'accumulation de richesse.

Ceci dit, s'il est clair que l'impact économique en aval de l'immobilier résidentiel est très faible, certains arguent que le développement en amont des secteurs de la construction et du BTP ainsi que l'emploi généré sont des contributeurs importants au PIB et ne peuvent être écartés. Mais tenir ce discours est erroné du point de vue du raisonnement logique, car il s'agit de justification a posteriori d'une mauvaise politique publique. Le raisonnement est simple: si l'on cherche bien, toute politique publique, aussi erronée soit-elle, aura toujours quelques impacts positifs: même les guerres, pour prendre un exemple extrême, ont eu des impacts positifs: stimulation de la R&D, stimulation de l'industrie de l'armement, absorption du chômage, accélération de la participation des femmes à l'économie, etc. Les justifications a posteriori sont toujours possibles... Mais une politique publique ne peut s'analyser qu'en termes de coût-bénéfice propre et surtout en termes de coût d'opportunité: le bilan est-il globalement positif lorsque l'on fait le compte des externalités positives et négatives qu'elle génère? Et surtout, cette politique a-t-elle le meilleur taux de rentabilité économique en comparaison de politiques alternatives?

Ainsi, les secteurs de la construction et du BTP (avec les impacts positifs en terme d'emploi créés et de PIB additionnel) peuvent tout aussi bien se développer si au lieu de construire des immeubles résidentiels nous construisons des routes, des aéroports, des usines, des ouvrages d'art ou des zones logistiques. La construction, le BTP et les matériaux de construction sont des secteurs importants, qu'il convient bien sûr de développer: la question est de savoir s'il faut qu'ils se développent pour produire des actifs productifs (une usine) ou des actifs improductifs (une résidence secondaire)? Et c'est là que les choix en matière de politique publique interviennent: si nos gouvernants économiques avaient, par exemple, promu une stratégie industrielle valable, et incité à l'expansion du secteur manufacturier, il aurait bien fallu construire des usines, des entrepôts, des infrastructures de transport nécessaires, etc., et le secteur du BTP se serait développé tout autant sinon plus. Malheureusement, le Maroc préfère s'engager dans les incitations nécessaires au développement du secteur le plus improductif qui soit, celui de l'immobilier résidentiel, au détriment de l'accumulation d'actifs productifs. Et c'est là que nous devons revenir à la question que nous avons mis de côté plus haut, et qui elle, a un sens économique: celle de l'investissement des ressources de l'Etat dans le secteur de l'immobilier, et ce tenant compte du coût d'opportunité que cela représente. Sachant que le secteur de l'immobilier est le premier bénéficiaire de dépenses fiscales de l'Etat (14% des dépenses fiscales en 2009, pour un coût de MAD 4 milliards selon le rapport sur les dépenses fiscales publié par le ministère des Finances), la question mérite

réellement débat. Et là, nous renvoyons tous les décideurs publics, qui soutiennent cette politique de l'immobilier résidentiel, à tous les débats qui ont eu lieu entre spécialistes de l'économie urbaine dans les années 50 et 60, et plus particulièrement au débat soulevé par Turin (1978) : « *Nous devons au moins arrêter de faire des suppositions, comme celle de la priorité du logement dans la planification nationale. Priorité par rapport à quoi ? Le travail ? La santé ? L'éducation ? La sécurité ? La protection des droits fondamentaux ?* »⁶⁰. Le grand économiste Samuelson est même allé jusqu'à se poser la question de savoir si le problème du logement n'était qu'une "illusion d'optique" des décideurs publics : des logements insalubres ou inadéquats leur sont visibles, mais la malnutrition, l'analphabétisme, le chômage, la marginalisation sociale, le sont moins⁶¹.

- (c) **L'angle des distorsions économiques dues à l'immobilier** : enfin, si nous reconnaissons l'impact auxiliaire positif de l'immobilier sur l'économie (BTP, construction), sans toutefois justifier cette politique par ces externalités positives, nous nous devons également de traiter les impacts négatifs et les distorsions économiques que cette activité crée. Ceux-ci sont hélas nombreux, en particulier dans un pays comme le Maroc. Citons en particulier :

(i) La spéculation foncière et immobilière qui absorbe du capital et de l'épargne dans des actifs improductifs : dans un pays comme le Maroc dont le compte de capital n'est pas libéralisé, ceci représente un risque majeur. En effet, l'épargne aura tendance à se concentrer dans ce secteur à fort taux de rendement lorsque le cycle est ascendant, ce qui accélère considérablement le risque de formation de bulle spéculative.

(ii) Le risque de désindustrialisation : l'immobilier est un secteur de biens non échangeables, dans lequel il n'y pas de compétition internationale et qui a un niveau de contenu technologique relatif (très) bas, en particulier dans le secteur résidentiel. A ce titre, le secteur crée des distorsions économiques (salaires, emplois, rentabilité financière) au détriment des autres secteurs exposés à la compétition internationale. Cette tendance est déjà palpable aujourd'hui : pourquoi un entrepreneur irait-il investir dans l'industrie pour une rentabilité de 10% lorsqu'il peut gagner 30% ou 50% dans l'immobilier résidentiel lorsqu'une bulle spéculative est en cours de formation ?

(iii) La création d'inflation et la dégradation du niveau de vie des plus modestes : les impacts au Maroc sont déjà visibles sur les classes moyennes, privées aujourd'hui de la possibilité d'accès au logement en raison de la bulle spéculative. Le logement étant l'une des dépenses principales des ménages, ceci dégrade le niveau de vie mais également crée aujourd'hui une pression sur les salaires, qui nuit à la compétitivité globale d'une économie à faible productivité comme le Maroc.

(iv) La formation de bulles spéculatives représente un danger majeur pour une économie fragile : comme les observateurs avisés ont pu le remarquer, la crise économique présente n'est pas une crise financière, mais est surtout une crise immobilière dont l'impact a été démultiplié par la finance. Rappelons-nous les leçons de l'histoire : les bulles finissent toujours par éclater. Le Maroc ne peut échapper à cette logique et la correction aura lieu tôt ou tard avec les impacts négatifs que l'on peut imaginer sur le secteur bancaire et sur le secteur du BTP et de la construction. Qui paiera alors ? Le Maroc aura-t-il les moyens de sauver ses institutions financières ? Il ne faut d'ailleurs pas oublier l'impact de l'éclatement de la bulle immobilière du début des années 90. Penser que le Maroc est une exception et que le secteur ne

⁶⁰ Turin, 1978, Construction and Development, Habitat International.

⁶¹ Samuelson, 1955, The Dilemmas of Housing, Capital Formation and Housing in Latin America.

connaîtra pas la correction connue aux USA, en Espagne, à Dubaï, à Londres ou à Paris, est une illusion. L'argument utilisé par ceux qui défendent cette position n'est pas fondé: il y a bien sûr une demande forte et non satisfaite pour le logement au Maroc, mais il n'y a marché que lorsque l'offre et la demande se croisent! La demande ne pourra être satisfaite que lorsque les prix baisseront et que la bulle éclatera... Et c'est là que nous entrerons dans une zone de danger maximal: que se passera-t-il si l'un des géants marocains de l'immobilier se retrouve en faillite? Ou si les ménages endettés n'arrivent plus à payer leur crédit immobilier?

(v) Les conséquences négatives environnementales et sociales: il n'y a qu'à voir les concentrations de constructions à bas prix pour se rendre compte que les impacts environnementaux (destruction du domaine maritime, de milieux naturels, d'espaces verts, etc.) et sociaux (déstructuration sociale liée à ce nouveau mode de vie, destruction des liens sociaux existants, etc.) seront majeurs et durables dans le temps. Ceci bien entendu ne constitue en rien une justification de l'existence de bidonvilles ou de logements insalubres. Simplement, cette politique actuelle d'investissement dans l'immobilier ne peut continuer: qui paiera sinon la collectivité? Et comment justifier des programmes de construction d'ampleur parfois pharaoniques (villes nouvelles, par exemple) sans même un minimum d'étude de l'impact environnemental et social?

Pour conclure ce développement sur l'immobilier, rappelons simplement qu'aucune justification économique théorique n'existe concernant l'immobilier (résidentiel) comme possible base d'une stratégie de développement économique. D'un point de vue économique pur, le ratio "capital-production" d'un logement est infini: une résidence est simplement un actif économique improductif qui consomme des intrants de manière importante. L'immobilier résidentiel ne peut être défendu comme étant un moteur de développement économique, pour la seule raison qu'il engendre en aval des effets positifs sur l'emploi et le BTP. Ceci n'est pas un argument convaincant, car le même impact positif peut être obtenu en favorisant la construction d'actifs productifs (une usine par exemple). Ce type d'argument tient de la justification a posteriori.

Il serait légitime et nécessaire de considérer le rôle social du logement: l'accès à la propriété décente doit être effectivement un axe majeur de la politique sociale de l'Etat. Mais il y a beaucoup à redire sur la manière dont le Maroc a mis en œuvre ce programme, et notamment sur les soupçons de collusion public/privé qui en ont découlé et qui mériteraient une analyse séparée (une étude de cas pourrait être faite à ce sujet tant c'est un exemple parfait de politique publique qui aurait pu être conçue de manière bien meilleure). Il y aurait également matière à débat en ce qui concerne l'importance des ressources publiques allouées au secteur de l'immobilier au Maroc, au détriment d'autres secteurs productifs: en tout état de cause, il semble difficile de justifier un tel soutien de l'Etat pour ce secteur (1^{ère} dépense fiscale du Maroc pour un coût de 4 milliards de DH, soit environ 2% du budget de l'Etat).

Enfin, pour tous ceux qui ne seraient pas encore convaincus, l'exemple espagnol devrait nous inciter à plus de prudence: l'économie espagnole est aujourd'hui en crise grave, en grande partie à cause de l'éclatement de la bulle immobilière. Ceci devrait nous amener à réfléchir de manière sérieuse à d'autres moyens de résorber les déficits en logements sociaux accessibles tout en évitant les effets spéculatifs d'une bulle immobilière. Le logement social, oui, en tant qu'élément central d'une politique sociale efficace, mais en contrôlant sévèrement les effets indésirables de l'immobilier.

60. Si ni le tourisme ni l'immobilier ne peuvent être moteur du développement économique

du Maroc, qu'en est-il de la politique des "grands chantiers"? Peut-on considérer là que cette politique d'infrastructure est constitutive d'une stratégie de développement nationale cohérente? Le salut du Maroc viendra-t-il de l'infrastructure? Un pays peut-il parier sur l'infrastructure pour améliorer sa croissance économique? Notons qu'il s'agit là de l'une des questions les plus traitées en économie du développement depuis les années 50, et pour laquelle une riche bibliographie existe. Les écrits sur la question nous expliquent qu'il n'y a pas de preuve fiable d'une corrélation entre l'investissement dans l'infrastructure et la croissance. Il s'agit d'un sujet controversé en raison du manque de consensus sur cette question. Rappelons tout d'abord l'état de la science à ce sujet: d'un point de vue théorique, l'investissement dans l'infrastructure est une accumulation de capital productif dont les externalités ne sont pas à négliger. Il est à noter également que dans les pays riches, le niveau de développement des infrastructures est bien plus important que dans les pays pauvres. Nul besoin de rappeler les bénéfices des infrastructures de base de transport, d'énergie ou de communication et leur impact en tant que catalyseur du développement économique: ils permettent l'accès aux marchés et favorisent l'échange de biens, de services et de la connaissance.

Ceci étant dit, il est tout aussi important d'apporter les nuances suivantes: lorsque les économistes ont essayé d'apporter leur contribution à la théorie du lien entre infrastructure et croissance, les choses se compliquent. Nous nous appuyons ici sur un article fondateur d'Edward Gramlich publié en 1994⁶² et résumant l'état de la science économique sur cette question, ainsi que sur le rapport majeur de la Banque Mondiale en 1994, *Infrastructure for Development*⁶³, concernant les leçons tirées de plusieurs décennies de financement de projets d'infrastructure dans les pays en voie de développement.

Résumons l'état des connaissances actuelles de la manière suivante: si un certain nombre d'analyses économétriques récentes (citons Aschauer, 1989; Canning et Fay, 1993) ont estimé des retours économiques importants des investissements en infrastructure, d'autres (Gramlich, 1994, Munnell, 1992) ont remis en cause la justesse de ces résultats, notamment en raison de problèmes complexes de spécification économétrique⁶⁴. L'idée est de savoir dans quel sens va le lien de cause à effet: s'il est raisonnable de supposer que l'investissement en infrastructure permet la croissance et le développement économique (une route par exemple reliant deux localités et accroissant le commerce), il est à l'inverse tout à fait logique d'affirmer que la croissance génère des besoins en infrastructure (une fois la route saturée, elle sera dédoublée par exemple), et c'est précisément cette double relation qu'il est économétriquement complexe de démêler, et ce en raison des questions économétriques posées par les séries de données temporelles analysées (stationnarité et co-intégration). Ainsi, en conclusion, la relation causale infrastructure -> croissance n'est pas prouvée encore aujourd'hui. La diversité des résultats obtenus par les analyses économétriques effectuées (dans certains pays, la relation semble établie, dans d'autres non) a amené à l'émergence d'un consensus entre économistes aujourd'hui: la question n'est pas tellement celle de la quantité d'infrastructures dans l'absolu que de la qualité des infrastructures, de son niveau initial et de l'utilisation qui en est faite.

C'est également à cette conclusion que le rapport de la Banque Mondiale susmentionné

⁶² Gramlich, 1994, Infrastructure Investment: A Review Essay, Journal of Economic Literature, vol. 32.

⁶³ www.worldbank.org

⁶⁴ Problèmes similaires en partie à ceux discutés lors de la section relative au tourisme. Pour simplifier, la co-intégration de séries de données temporelles (par exemple croissance et investissement en infrastructure) ne permet pas de test robuste du lien de cause à effet et le test de Granger échoue souvent (nécessitant l'utilisation d'autres méthodes économétriques telles que les modèles dits de Vecteurs Auto-Régressifs - VAR - mais qui ne sont pas non plus sans poser d'autres problèmes).

arrive: (a) étant donné que les investissements en infrastructure n'ont pas eu l'impact de développement attendu, il est essentiel d'améliorer leur efficacité et celle des services fournis; (b) les innovations technologiques permettent d'améliorer les services d'infrastructure et donnent des clés pour améliorer les performances de ce type d'investissement.

Par ailleurs, ce même rapport de la Banque Mondiale insiste sur le fait que les investissements en infrastructure ne peuvent avoir d'impact positif sur la croissance et le développement que si certaines conditions sont remplies:

- (a) **Il faut que ces investissements répondent à une demande et qu'ils y répondent de manière efficace:** les auteurs du rapport insistent sur l'existence d'un besoin préalable, condition clé, et ajoutent que le coût des infrastructures non exigées est à la fois élevé et inacceptable;
- (b) **L'infrastructure doit être gérée de manière efficace (à la manière du privé) et non de façon bureaucratique:** l'idée clé ici est que l'infrastructure est un service délivré aux usagers et que les promoteurs et développeurs de projets d'infrastructure doivent être redevables à la communauté nationale. Ils doivent développer une bonne incitation économique, et être mesurés sur la base d'indicateurs clairs;
- (c) **Un certain niveau de concurrence directe ou indirecte doit être introduit** dans le secteur de l'infrastructure pour donner aux usagers le choix;
- (d) **Il est essentiel de donner la parole aux usagers finaux** et à toutes les parties ainsi qu'une vraie part de responsabilité. Les auteurs du rapport insistent sur la nécessité d'impliquer réellement les populations concernées, voire de leur déléguer des parties importantes des projets.

Alors, quelle conclusion tirer de tout cela? D'abord que la relation causale entre investissements en infrastructure et croissance économique/développement n'est pas prouvée économiquement. Ensuite, que les investissements en infrastructure sont favorables à la croissance, mais sous certaines conditions seulement.

Quelles sont les implications pratiques que l'on peut en tirer pour le Maroc et par rapport à la question centrale de cette contribution (a-t-on une stratégie de développement économique?):

- (a) Lancer une politique de construction d'infrastructure ne peut tenir lieu de stratégie de développement économique à elle seule, même si l'on lui accole un nom vendeur ("politique des grands chantiers");
Il n'y a pas lieu de lancer de grands chantiers d'infrastructure à tout va et de saluer leur lancement sans nuance. Les représentants de la nation et les élites intellectuelles et économiques devrait au contraire responsabiliser les dirigeants politiques lorsqu'ils lancent ce type de chantier, et leur imposer de donner la preuve que tel ou tel investissement en infrastructure est nécessaire et utile;
- (b) Il est erroné de penser que l'investissement en infrastructure est au pire des cas un investissement dans un actif concret et productif et que cela vaut mieux que de gaspiller l'argent public ailleurs, comme cela fut le cas par le passé. En effet, le coût des infrastructures est très élevé, et donc le coût d'opportunité majeur. Tout dirham dépensé dans l'infrastructure aurait pu être dépensé ailleurs, avec peut-être une meilleure rentabilité économique... Par ailleurs, il est inexact de raisonner de manière statique: l'infrastructure génère d'importantes dépenses d'entretien et de maintenance tout au long de la durée de vie (longue en général, 50 ans pour une autoroute par exemple) de l'actif. Combien d'argent gaspille-t-on par exemple pour des autoroutes peu utilisées (Rabat-Fès par exemple), des ports vides, des aéroports avec peu de trafic...etc? Que pourrait-on faire d'autre avec cela?
- (c) Enfin, si l'on se base sur les références du rapport de la Banque Mondiale de 1994,

combien de projets d'infrastructure aujourd'hui au Maroc répondent à ces critères nécessaires de succès? Y a-t-il réellement une demande pour le TGV aujourd'hui? Y a-t-il un besoin pour un nouveau port énergétique à Nador quand Tanger Med est en montée en charge? Lors des grands projets d'aménagement urbains, consultons-nous suffisamment les populations – aménagement du Bouregreg par exemple? Fallait-il absolument un tramway pour Rabat ou Casablanca au lieu d'un système de bus rapides? Quid enfin de l'introduction de la concurrence dans la fourniture de services d'infrastructure? Compare-t-on systématiquement l'option public/privé avant de lancer des chantiers d'infrastructure publics – par exemple pour l'extension de l'autoroute Casablanca-Rabat ou l'extension de l'aéroport de Casablanca? Quelle évaluation fait-on de l'impact des projets d'infrastructure déjà développés? Quels mécanismes d'évaluation de la politique des grands barrages, pour remonter un peu plus loin dans le temps, ou des autoroutes existantes – par exemple une évaluation de l'impact de l'autoroute Rabat-Fès avant de lancer Fès-Oujda? La liste des questions pourrait s'étendre sur des pages et des pages, mais force est de constater que beaucoup de projets, s'ils devaient être évalués sur des critères objectifs et rationnels, pourraient bien ne pas passer la barre des exigences minimales requises pour des projets d'infrastructure de ce type.

Plus fondamentalement, il n'est pas question de remettre en question les investissements en matière d'infrastructure : le stock du pays est probablement insuffisant et il faudra bien d'autres investissements. Par ailleurs, il est d'autres investissements en infrastructure qui sont effectués mais dont on parle moins, en matière de routes rurales, d'infrastructures d'accès à l'eau ou à l'assainissement ou encore en matière d'électrification. Ce qui est difficilement acceptable, c'est l'opacité avec laquelle certaines grands chantiers (hélas pour nous souvent les plus coûteux) sont initiés sans débat, sans discussion et peut-être, sans analyse économique et financière sérieuse, surtout quand d'autres alternatives semblent exister – la mode des tramways étant un cas d'école : il est possible qu'un tramway soit la meilleure solution pour une ville comme Casablanca ou Rabat, mais comment peut-on s'en convaincre? Où sont les analyses qui peuvent laisser à penser que plusieurs technologies ont été comparées et que celles retenues sont bien celles présentant le meilleur rapport coût-bénéfice? Plus que les investissements inutiles qui seraient peut-être effectués, c'est cette culture de l'opacité dans des infrastructures publiques qui laisse perplexe... comment peut-on engager plusieurs milliards de dirhams d'investissement sans avoir une idée précise du taux de rentabilité économique du projet, avoir effectué une analyse rigoureuse des alternatives et sans mécanisme d'évaluation d'impacts dès la conception du projet?

Ce qui est utile et souhaitable pour la croissance est d'investir de manière rationnelle et pertinente dans les infrastructures qui répondent à un besoin concret et nécessaire. Et au Maroc, ce ne sont pas les besoins qui manquent... N'oublions jamais surtout qu'une bonne politique publique consiste à faire les bons choix : dans un pays comme le Maroc, ayant des déficits économiques et sociaux importants, tout dirham dépensé à bétonner est un dirham qui ne sera pas consacré à éduquer, à former, à soigner, à accompagner les plus pauvres, à subventionner s'il le faut des industries nouvelles, ou encore à construire ensemble une société plus solidaire et respectueuse des droits de chacun.

61. En conclusion, investir dans le triptyque " immobilier – tourisme – infrastructure " n'est pas économiquement durable pour stimuler la croissance et une politique de développement pour le Maroc ne peut se baser sur ces trois éléments. Tout d'abord rien n'indique que ces politiques prétendent s'inscrire dans le cadre d'une véritable stratégie de développement économique cohérente. Ensuite, ces politiques augmentent la vulnérabilité du Maroc et sa dépendance à la conjoncture extérieure, notamment en ce qui concerne les secteurs touristiques

et immobiliers. Enfin, il y a beaucoup à redire sur l'exécution de ces politiques publiques: prenons par exemple l'échec de certains pans entiers de la politique touristique, comme le Plan Azur, les dérives alarmantes dans le secteur de l'immobilier (notamment la naissance d'une bulle spéculative immobilière qui menace des secteurs stratégiques de l'économie marocaine) en passant par un investissement toujours plus grand en matière d'infrastructure (toujours plus grand, plus cher, plus ambitieux). Tout observateur soucieux du progrès économique du Maroc ne peut que poser la question suivante: quel est le coût d'opportunité de tout cela?

1.3.4 Le Maroc a-t-il une stratégie de développement économique? En tous cas à ce stade, rien ne permet de l'affirmer...

62. En conclusion de cette première partie, il apparaît difficile aujourd'hui de trouver des éléments factuels soutenant la thèse que le Maroc est sur la voie d'un décollage économique réussi, et par là-même de confirmer l'hypothèse que le pays possède effectivement une stratégie de développement économique.

63. Bien entendu, cette absence d'éléments factuels ne signifie pas pour autant que le Maroc n'est pas doté d'une telle stratégie. Il est possible d'envisager une lecture différente des données (comme par exemple, soustraire l'agriculture des séries de données) afin de soutenir cette thèse.

64. Mais l'argument central véhiculé tout au long de cette partie peut être résumé ainsi: depuis la fin des années 90, s'il est indéniable que la situation économique du Maroc a connu des évolutions favorables, il n'en demeure pas moins que:

- (a) En se comparant aux années 1990, soit la décennie perdue du Maroc, nous ne nous rendons pas service car à la fin des années 90 le Maroc avait atteint le point bas historique de sa croissance et son modèle aussi bien économique que politique était à bout de souffle: il est beaucoup trop facile d'embellir la réalité en utilisant ce comparateur biaisé;
- (b) Depuis 2002, nous n'avons pas accompli de performance spectaculaire: nous avons bénéficié comme beaucoup, d'une conjoncture internationale favorable et en avons profité, mais pas mieux que nos concurrents, loin s'en faut; il est malhonnête de s'attribuer des lauriers là où il n'y a pas lieu: nous pouvons seulement accorder à nos dirigeants le crédit qu'ils méritent pour ne pas avoir brisé la dynamique de croissance engendrée par ces circonstances favorables.
- (c) Le chemin à parcourir reste long: notre croissance demeure beaucoup trop faible, et nos indicateurs de développement humain insuffisants. Pour passer à un palier de croissance supérieure, celui à même d'assurer à la prochaine génération un niveau de vie meilleur (comparable à celui des Malais par exemple), nous ne pouvons continuer à utiliser les mêmes recettes. Un changement radical d'orientation économique est nécessaire. La section suivante traite des problèmes fondamentaux qu'il nous faudra résoudre chemin faisant.

2. Les méta-contraintes à l'émergence d'une stratégie nationale de développement économique marocaine

2.1. Préambule : ce que cette analyse ne prétend pas faire

65. Si la conclusion de la section précédente est que le Maroc n'a pas de stratégie de développement économique, ou du moins, que rien ne permet de le justifier, il importe d'identifier les contraintes qui empêcheraient la formulation et l'exécution d'une telle stratégie nationale de développement. Ceci est à distinguer de l'analyse économique standard des contraintes à la croissance ou de l'analyse des déficiences structurelles sectorielles menant à des résultats économiques sous optimaux.

66. Le but de cette section n'est pas d'identifier les problèmes du Maroc en les listant pour ensuite proposer des solutions, ceci à la fois pour des raisons pragmatiques, mais également plus philosophiques :

- (a) L'analyse détaillée des déficiences de l'économie marocaine prendrait plusieurs volumes et devrait très probablement se faire à plusieurs niveaux distincts (de la macroéconomie aux différentes politiques sectorielles) et ne peut faire l'objet d'un traitement complet dans le cadre de ce rapport. Par ailleurs, plusieurs centaines d'articles et d'écrits existent sur les problèmes de l'économie marocaine, analysés aussi bien par les institutions internationales que par les chercheurs en économie (plus récemment aussi par les cabinets de conseil étrangers);
- (b) Par ailleurs, même si la science économique du développement n'a pas, à l'heure actuelle, résolu l'énigme de la croissance, elle confirme que le développement ne résulte pas d'une simple application de recettes économiques toutes faites. Pour approfondir cette théorie, deux excellentes références peuvent être consultées, même si les écoles de pensée économique sont radicalement différentes: William Easterley, *The Elusive Quest for Growth*, et Dani Rodrik sur le consensus de Washington et les dégâts de la pensée économique orthodoxe simplifiée, *Rethinking Economic Growth Policies in the Developing World*⁶⁵. De plus, comme le soulignent Douglas North et Amartya Sen, le processus de développement, pour être soutenu à long terme, nécessite la présence d'un système institutionnel adéquat. Lequel système institutionnel étant profondément endogène à chaque pays et non transférable.

67. Le but du reste de la section est donc de permettre l'identification de ce que nous appellerons les méta-contraintes à l'émergence d'une politique nationale de développement économique cohérente (et réussie). En d'autres termes, il s'agit là d'une proposition de réponse à la question suivante: pourquoi ne parvenons nous pas, la plupart du temps, à mettre en place des politiques publiques adéquates pour entamer, enfin, notre décollage économique?

⁶⁵ The Luca d'Agliano Lecture in Development Economics, October 2004 (www.hks.harvard.edu).

2.2. Structure de l'analyse : le contexte et les deux méta-contraintes

68. Il importe de reconnaître que la nature sociale de la science économique impose de prendre en compte le contexte. Normativement, pour définir la notion de "contexte", nous proposons la définition suivante, à savoir la prise en compte des 4 paramètres suivants :

- (a) L'histoire;
- (b) La structure socio-politique et l'organisation sociale;
- (c) Les déterminants géographiques et démographiques;
- (d) Les ressources naturelles.

Prétendre qu'il serait possible de mettre en œuvre une politique économique de développement en faisant abstraction de ces éléments là serait illusoire : nous savons maintenant que la réussite de la Corée ou du Japon ne peut être une recette à suivre pour le Maroc par exemple. La science économique moderne l'a bien compris, et toute une partie de la science économique actuelle traite de ces questions fondamentales : il s'agit là de l'économie politique du développement. Cette section en particulier argumentera que l'économie politique marocaine est défavorable à la mise en œuvre d'une politique de développement économique nationale, et qu'il est urgent d'identifier les moyens de rendre ce contexte plus favorable.

69. L'identification des principales méta-contraintes impose de distinguer cause et effets. Les dysfonctionnements de la politique économique marocaine étant multiples, il importe d'identifier les raisons fondamentales qui les suscitent. Ce faisant, nous proposons d'adopter la méthode du rasoir d'Occam : William d'Occam⁶⁶ propose de se concentrer sur un minimum d'hypothèses nécessaires, pour expliquer un phénomène donné. Ainsi, voici notre hypothèse :

Le Maroc n'a pas de politique de développement économique car : (a) le système de gouvernance national est une contrainte majeure, menant à des politiques économiques sous optimales au sens de Pareto⁶⁷; et (b) même lorsque le choix est possible entre des politiques publiques sous optimales, l'analphabétisme économique de la classe dirigeante et des élites marocaines amène fréquemment à choisir une politique économique sous-optimale (au sens où c'est la politique économique la moins à même de propulser le pays sur une trajectoire de croissance supérieure).

Ainsi, la mauvaise gouvernance politique et l'ignorance économique de nos dirigeants, seraient responsables des maux économiques du Maroc.

⁶⁶ Philosophe anglais du XIV^e siècle.

⁶⁷ Ce que les économistes identifient souvent comme étant des politiques publiques de second, troisième, quatrième ordre (« second, third, fourth best policies »...).

2.3. La toile de fond : une économie politique particulièrement défavorable au décollage économique

2.3.1 Approche méthodologique

70. Nous proposons de traiter cette partie en nous appuyant sur un modèle théorique de politique économique classique, les travaux de Peter Gourevitch, tout en y apportant les contributions de la théorie politique moderne, initiée par l'économiste et Prix Nobel Robert Barro, dans son analyse de la relation "principal-agent"⁶⁸ et récemment revisitée par les travaux de plusieurs économistes, notamment Daron Acemoglu du Massachusetts Institute of Technology.

71. Ces deux approches de l'économie politique, à notre sens, apportent une complémentarité importante à l'analyse économique classique. Les progrès modernes théoriques et empiriques de l'économie permettent de traiter plus rigoureusement les questions jusque là examinées exclusivement d'un point de vue sociologique ou politique.

Étant donné les caractéristiques propres au Maroc, et principalement en ce qui concerne l'organisation de son système politique, il est important de compléter cette analyse par un apport théorique nouveau véhiculé par les penseurs de l'économie des conventions, et notamment par les travaux fondateurs de Laurent Thévenot, François Aymard-Duvernay, Olivier Favereau, André Orléan et Robert Salais⁶⁹. Cette école de pensée insiste sur l'importance des normes (ou conventions sociales) régissant les relations entre acteurs économiques, politiques, etc. Elle emprunte à l'économie classique (en particulier, la théorie de la rationalité et la théorie de la coordination) pour expliquer la rationalité limitée des acteurs économiques. En effet, la rationalité d'un individu ne peut se fonder sur des critères absolument objectifs et mathématiques : la rationalité des acteurs est limitée, biaisée par les conventions sociales qui régissent les relations entre acteurs. Cette notion de rationalité "interprétative", comme définie par Thévenot, Salais, Favereau, Orléan et Aymard-Duvernay (2003)⁷⁰, nous semble essentielle, notamment pour comprendre le positionnement des élites marocaines dans le débat clé autour de la gouvernance économique.

72. Enfin, nous nous appuyons également sur les apports théoriques des économistes de la régulation, en particulier sur les travaux de Michel Aglietta⁷¹, Benjamin Coriat et Robert Boyer⁷². L'analyse du modèle institutionnel marocain, des institutions liées à l'Etat, de la concurrence dans l'économie mondiale permettent d'identifier plus spécifiquement les caractéristiques du capitalisme marocain, et ainsi déterminer sa relation étroite avec l'économie politique et la gouvernance déficiente du pays. Les apports de la théorie de la régulation nous semblent ainsi très pertinents pour une meilleure compréhension des institutions marocaines.

⁶⁸ Robert Barro, 1973, The Control of Politicians : an Economic Model, Public Choice (14).

⁶⁹ Thévenot, Aymard-Duvernay, Favereau, Orléan, Salais, 2004, Valeurs, coordination et rationalité. L'économie des conventions ou le temps de la réunification dans les sciences sociales, Problèmes économiques, 2308 (1-8).

⁷⁰ Valeurs, Coordination et Rationalité : l'Economie des Conventions ou le temps de la réunification dans les sciences économiques, sociales et politiques, www.pse.ens.fr

⁷¹ Aglietta, 1976, Régulation et crise du capitalisme, Calmann-Lévy.

⁷² Boyer, 2003, Les Institutions dans la théorie de la régulation, www.cepremap.cnrs.fr, Boyer, 2004, Théorie de la Régulation, Editions La Découverte.

73. Nous proposons de suivre le modèle général utilisé par Gregory White dans son analyse comparée des économies politiques du Maroc et de la Tunisie⁷³ : les politiques publiques étant définies par l'interaction des trois facteurs suivants :

- (a) La structure politique institutionnelle (plus simplement, le modèle d'organisation politique, démocratique ou autocratique);
- (b) La nature et l'orientation idéologique des élites;
- (c) L'environnement extérieur ou l'économie politique internationale du pays.

2.3.2 La question de l'organisation politique : de la véritable importance de la démocratisation

74. La question de l'organisation politique officielle du pays est l'un des thèmes centraux traités en économie politique du développement, partant du constat que la plupart des pays prospères sont des démocraties, tandis que la plupart des pays pauvres souffrent de systèmes de gouvernance plus proches de l'autocratie. Cette simple constatation masque de fait une réalité plus complexe.

75. Si l'on souhaite poser les termes du débat, il est essentiel de commencer par reconnaître qu'il n'y pas de relation directe empirique entre démocratie/autocratie et croissance. Plus précisément, une étude multi-pays essayant de trouver une corrélation et une causalité entre nature du régime politique et croissance, ne donne pas de résultats concluants : en fonction du panel de pays considérés et de la période choisie, les résultats vont soit dans un sens soit dans l'autre. Les arguments théoriques en faveur d'un régime autocratique sont de deux natures : (a) stabilité dans le temps permettant la mise en œuvre de politiques dans la durée (car pas d'élections); (b) meilleure coordination des politiques publiques car peu ou pas d'opposition, contrairement à la démocratie où les différentes parties doivent négocier et trouver un consensus. D'un autre côté, les arguments en faveur du régime démocratique sont bien connus : seule la démocratie impose de composer avec la diversité; par ailleurs, la démocratie est le seul système dans lequel le modèle " principal-agent " fonctionne de manière idéale car le politicien sert directement les intérêts de son électorat.

76. Nous pouvons ainsi résumer l'état de la science économique néoclassique concernant ces questions par deux articles tous deux majeurs et représentatifs :

- (a) L'article de Robert Barro⁷⁴, *Democracy and Growth*, trouvant une relation légèrement négative entre démocratie et croissance;
- (b) L'article de Wacziarg et Rodrik⁷⁵, *Do democratic transitions produce bad economic outcomes*, trouvant au contraire que les transitions démocratiques, au moins à court terme, ont un impact positif sur la croissance (impact d'autant plus grand que la transition est importante).

77. Il n'est pas possible d'affirmer que la démocratie conduit nécessairement à la croissance (ni l'autocratie par ailleurs), mais en revanche, il est tout aussi faux d'accréditer l'idée qu'une transition démocratique nuise à la croissance : bien au contraire, il semblerait même qu'une telle transition soit de nature à favoriser un surcroît de croissance. Pour résumer, il n'y a aujourd'hui

⁷³ Gregory White, 2001, *A Comparative Political Economy of Morocco and Tunisia*, State University of New York Press.

⁷⁴ Robert Barro, 1996, *Democracy and Growth*, *Journal of Economic Growth* (1).

⁷⁵ Rodrik, Wacziarg, 2005, *Do Economic Transitions Produce Bad Economic Outcomes*, *American Economic Review* (95).

aucun argument économique qui puisse justifier la persistance d'un régime autocratique, bien au contraire, comme le démontre l'étude de Waciarg et Rodrik mentionnée plus haut. Cette analyse, d'un point de vue strictement empirique de l'impact de la nature autocratique/démocratique d'un régime politique sur la croissance, bien entendu demeure partielle. Il serait intellectuellement malhonnête de se reposer dessus pour justifier l'autocratie, car cette question ne peut être analysée du seul point de vue économique, mais doit être complétée par les apports de la philosophie politique et morale. Depuis les travaux d'Amartya Sen en particulier, une autre vision peut être défendue et prévaloir: celle de la finalité même de la croissance et du développement. Dans son traité fondateur, *Development as Freedom*, Sen postule en effet que la finalité du développement doit être la liberté positive des personnes et que le développement est en fait un processus de développement de leurs capacités à exercer cette liberté positive. Les économistes utilisent souvent la notion de croissance comme un " raccourci intellectuel " commode pour désigner le développement, alors qu'il est important de distinguer le moyen (ici, la croissance) du but final (ici, le développement).

La démocratie n'est pas incompatible avec la croissance (et par extension le développement), bien au contraire. Il est cependant important d'aller plus loin dans la définition de la notion d'autocratie et de démocratie afin de mieux comprendre les mécanismes plus subtils qui sous-tendent ces définitions. Il serait ainsi totalement illusoire de ne pas prendre en compte les travaux plus récents de l'école dite de gouvernance, soit à travers sa branche la plus connue (Kaufmann, " *Governance Matters* ") ⁷⁶ ou à travers des chercheurs récents, comme Meisel et Ould-Aoudia ⁷⁷, qui vont au-delà des définitions simples de la bonne gouvernance.

78. Plus récemment, les développements de l'économie politique moderne tendraient à accrédi-ter l'importance des transitions politiques. Un article récent des économistes Acemoglu, Golosov et Tsyvinski, *Power fluctuations and Political Economy*, propose ainsi une fondation théorique robuste pour accrédi-ter cette idée: l'argument central étant que les transitions politiques répétées créent un jeu d'interactions, favorisant ainsi la négociation entre différentes parties, et donc l'émergence de consensus, moins à même de générer des variations importantes de politiques publiques. De manière similaire, la science économique commence également à explorer les fondements théoriques expliquant la supériorité du modèle démocratique, du moins en théorie: une structure politique démocratique est plus à même d'aboutir à la formation et à la pérennisation de gouvernements efficaces (au sens où ils prennent des décisions rationnelles et efficaces pour l'allocation des ressources, de manière efficiente au sens où l'entend Pareto). A ce titre, voir les récents articles d'Acemoglu, Ticchi, Vindigni ⁷⁸ (*Emergence and Persistence of Inefficient States*), ou d'Olofsgard (*The Political Economy of Reform : Institutional Change as a Tool for Political Credibility* ⁷⁹). Enfin, pour plus de détails concernant le modèle structurel, les implications et les résultats actuels de cette nouvelle école de pensée en économie politique, et en particulier la discussion post-moderne des avantages de la structure politique démocratique, voir l'ouvrage d'Acemoglu ⁸⁰ et Robinson, *The Economic Origins of Dictatorship and Democracy* ⁸¹.

⁷⁶ Kaufmann, Kraay, Zoido-Lobation, 1999, Governance Matters, World Bank Policy Research Paper, #2196.

⁷⁷ Meisel, Ould Aoudia, 2008, Is Good Governance a Good Development Strategy?, AfD Working Papers #58.

⁷⁸ www.mit.edu (site professionnel du Pr. Acemoglu).

⁷⁹ World Development Report background paper, 2005 (www.worldbank.org).

⁸⁰ Daron Acemoglu, économiste américain d'origine turque, récipi-ent de la médaille Bates Clark du meilleur économiste de moins de 40 ans, professeur titulaire au Département d'Economie du MIT, est considéré comme l'un des meilleurs économistes de sa génération et l'une des principales figures ayant récemment aidé à la redéfinition de l'économie politique moderne (plus théorique et mathématique, sur la base de modèles " principal-agent " et d'allocation de ressources efficaces au sens de Pareto ou Markov). Ceci explique la prépondérance de références à ses travaux dans cette section.

⁸¹ Cambridge University Press, 2005.

79. Pour en revenir au cas du Maroc, la conclusion qu'il est possible de tirer à ce stade est que l'organisation politique marocaine est considérablement défavorable au développement économique: en effet, le pays est bloqué dans un équilibre politique stable de bas niveau qui ne permet de bénéficier pleinement ni des avantages économiques de la démocratie ni de ceux de l'autocratie (dans la mesure où l'autocratie peut avoir des avantages – ici, bien entendu: **(a)** nous faisons référence uniquement aux "avantages" économiques de l'autocratie, l'unité de la décision et la stabilité qu'elle engendre dans le temps; et **(b)** nous distinguons clairement l'autocratie de la dictature ou du despotisme qui eux ne peuvent être justifiés par des impératifs économiques, (cf. discussion plus haut sur la finalité même du processus de développement). De ce fait, le déficit démocratique du Maroc est une contrainte majeure à son développement économique. Bien entendu, nous ne disons pas qu'une marche accélérée vers une démocratisation complète transformerait le pays en un "tigre" nord-africain et que, soudainement, le Maroc pourrait enregistrer un taux de croissance "asiatique": en effet, rien, en l'état de la science économique ne permet d'affirmer cela, et ce serait bien mal connaître le Maroc que d'avancer une telle thèse. Le cœur de notre raisonnement est au contraire le suivant: il faut un système de gouvernance économique qui permette l'agrégation des préférences (quelles doivent être nos priorités?), l'arbitrage entre des intérêts parfois divergents (subventionner un promoteur immobilier ou un exportateur?) et une légitimité claire de l'action publique, surtout lorsque cela implique des transformations structurelles fortes et la fin de l'économie de rente. Il est donc central de renforcer la cohérence des politiques publiques et surtout d'être en mesure d'exécuter une stratégie de développement économique privilégiant l'intérêt général aux détriments des intérêts spéciaux. Pour ce faire, deux systèmes de gouvernance économique et donc politique pourraient permettre cela: une démocratie réelle (un gouvernement est élu sur la base d'un projet clair, dispose des instruments de l'État dans leur ensemble pour mettre en œuvre ce projet, et tenu responsable par les électeurs de sa réussite ou échec) ou une autocratie forte menée par un autocrate éclairé en matière économique (un centre de décision unique, une exécution immédiate des décisions, un affranchissement des cycles électoraux). Du point de vue de la science économique, les deux modes de gouvernance se valent et il est établi qu'un décollage économique peut intervenir dans le cadre de l'un ou de l'autre (Singapour ou Hong Kong pour schématiser).

Or nous ne pouvons décemment penser revenir en arrière vers un système autocratique: **(a)** fondamentalement, d'un point de vue moral et philosophique, ceci serait injustifiable: il faut bien qu'une société ait des valeurs fondamentales sur lesquelles elle ne saurait transiger, et de la perspective de ce cercle de réflexion, la démocratie est l'une de ces valeurs là; **(b)** les temps ont changé, et ce n'est pas ce que souhaitent la plupart des marocains aujourd'hui; **(c)** ce n'est pas le choix du Maroc d'aujourd'hui, ni le souhait de la plupart de ses partenaires économiques et alliés politiques sur la scène internationale. Donc, si nous ne pouvons revenir en arrière vers l'autocratie, nous n'avons pas d'autre alternative que d'aller vers une démocratie complète, et ce d'autant plus qu'un rapide tour d'horizon de par le monde indique clairement que ce n'est pas incompatible avec une croissance forte et socialement juste (Inde, Brésil, etc.), et que la théorie économique suggère: **(a)** qu'une transition démocratique ne serait pas préjudiciable à la croissance; **(b)** qu'un changement, dans le sens d'une transition démocratique véritable serait souhaitable car le cumul des inconvénients économiques générés par la structure politique actuelle favorise précisément l'émergence de gouvernements économiquement inefficaces, et favorise les phénomènes de capture réglementaire et le manque d'adaptabilité aux changements (voir l'article d'Acemoglu, Egorov, Sonin⁸², *Political Selection and The Persistence of Bad Governments*, pour plus de détails).

⁸² www.mit.edu

2.3.3 Une structure d'élites particulièrement défavorable

80. L'analyse de la nature, de la structure et des préférences idéologiques des élites marocaines sort du périmètre de cet article. L'analyse a déjà été effectuée par plusieurs politologues et sort du cadre traditionnel de l'analyse économique. Cependant, les apports de la théorie moderne des conventions peuvent apporter des éclairages fort intéressants et nouveaux sur la nature des "conventions" horizontales et verticales qui régissent le comportement des élites marocaines, orientent leurs préférences et altèrent le prisme de leur rationalité. En ce sens, il serait particulièrement utile de se référer aux travaux de Thévenot et, à l'aune de ces travaux, de pouvoir mieux cerner les "conventions" que les élites marocaines passent avec le pouvoir politique, et peut-être ainsi comprendre comment ces mêmes élites peuvent prendre des décisions contradictoires avec leurs propres intérêts à moyen terme.

81. Concernant les élites, la théorie économique moderne met en avant deux paramètres à prendre en considération, à savoir :

- (a) Leur degré d'homogénéité;
- (b) Leur pouvoir et leur propension à influencer la politique économique au détriment de la majorité des autres citoyens.

82. L'homogénéité des élites ou de tout groupe de pression est un thème nouvellement étudié en économie politique, en particulier sous l'angle de l'homogénéité ethnique, et dans le cadre de travaux menés sur des problématiques de développement africaines. Les résultats de ces travaux convergent et sont étayés par l'économie politique classique: plus le degré de fractionnement d'un pays (et a fortiori de ses élites) est grand, moins ses institutions sont bonnes, moins sa croissance est élevée et moins bon sera son gouvernement et ses institutions. Nous citerons à titre d'exemple les travaux d'Alesina, Easterly, Wacziarg, Kurlat et Devleeschauwer (*Fractionalization*⁸³), d'Easterly and Levine⁸⁴ (1997), La Porta⁸⁵ (1999), Canning et Fay (1993), ou encore Alesina, Easterly et Baquir⁸⁶ (1999) ou Mauro⁸⁷ (1995). Si le Maroc n'a pas fait l'objet d'études particulières, force est de reconnaître qu'a priori les élites marocaines sont divisées en fonction de plusieurs paramètres :

- (a) Politiques (la particularité du Maroc ayant trait à leur relation à la structure du makhzen);
 - (b) Régionaux (élites économiques fassies, soussies, casablancaises, riffies, rabaties...etc.);
 - (c) Linguistiques (ici, la question de la langue berbère mais également du rapport au français du fait de l'arabisation incomplète);
 - (d) Rapport au fait religieux (en particulier, la place de la religion dans la vie politique et économique);
 - (e) Références idéologiques (attachement à un modèle de valeur plutôt européen ou oriental)
- Etc.

83. La question de la capacité et de la propension des élites à mettre en œuvre des politiques économiques allant dans le sens de l'intérêt général, peut être traitée sous plusieurs angles: l'angle de l'économie politique moderne, mais également sous l'angle plus commun de

⁸³ Journal of Economic Growth (2003), 8.

⁸⁴ Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions, 1997, Quarterly Journal of Economics #111.

⁸⁵ The Effects of Transportation Networks on Growth, Columbia University Mimeo.

⁸⁶ Public Goods and Ethnic Divisions, 1999, Quarterly Journal of Economics #114.

⁸⁷ Corruption and Growth, 1995, Quarterly Journal of Economics #110.

l'inégalité, qui est d'ailleurs très largement traitée dans la science économique. La théorie de l'inégalité peut être résumée ainsi : plus une société est inégalitaire, plus il est difficile de mettre en œuvre des réformes redistributrices ou plus égalitaires, les élites disposant de moyens pour bloquer lesdites réformes et ayant plus d'intérêt à le faire car ne souhaitant pas perdre leurs privilèges. Un exemple de ces recherches peut être trouvé dans Alesina et Rodrik (1994)⁸⁸ par exemple. Même si les économistes de l'école empirique comme Duflo et Banerjee (2003)⁸⁹ ou encore Benabou (1996)⁹⁰, ont eu des difficultés à trouver dans les chiffres des faits indiscutables, l'intuition expliquée plus haut demeure la même : un changement dans la structure des inégalités d'une société aboutirait à une réduction de la croissance.

84. Dans le cas du Maroc, le paradoxe est qu'en théorie, notre pays n'est pas très inégalitaire : son coefficient de Gini n'est que de 0.4⁹¹, alors que celui du Brésil est de 0.6 et supérieurs à 0.5 pour quasiment tous les pays d'Amérique Latine. Néanmoins, ce paradoxe n'est qu'apparent : en effet, pour son niveau de développement et la région dans laquelle il se trouve (la zone MENA), le Maroc est plutôt plus inégalitaire. La Tunisie a le même Gini mais un revenu par habitant supérieur, l'Algérie et l'Égypte ont par contre des coefficients de Gini inférieurs à 0.35. On peut en déduire que cette valeur est assez alarmante, compte tenu de la structure rurale du pays et de la fragmentation de ses élites.

La loi de Kuznets indique que, plus la croissance économique du Maroc sera forte, plus les inégalités s'accroîtront (l'idée étant que dans une société agraire pauvre, l'égalité est grande – tout le monde est pauvre – et que dans un pays riche, les mécanismes de redistribution de l'état providence réduisent les inégalités). Si cette tendance se confirme et que les inégalités augmentent, il sera de plus en plus difficile de mettre en place des politiques de redistribution des richesses, sachant que déjà, à l'heure actuelle, des réformes de la sorte ont du mal à être lancées. Il n'y a qu'à observer la structure des recettes fiscales au Maroc pour s'en rendre compte (fiscalité directe pesant essentiellement sur les revenus du travail et sur les sociétés du secteur formel⁹², mais très légère sur le patrimoine ou les revenus de la rente, variable en fonction des régions et des secteurs – révélant ainsi le poids des groupes d'intérêt particuliers ayant pesé lors de la formulation de la politique fiscale).

2.3.4 Le poids de la dépendance extérieure

85. La situation du Maroc n'est pas atypique, mais elle demeure marquée par une dépendance économique très forte envers l'Union Européenne et en particulier la France, l'Espagne et l'Italie. Si cela est largement le fait d'une situation historique, cela ne va pas sans poser de problèmes, et notamment parce que cette dépendance prend plusieurs formes, et non pas, comme cela est le cas pour d'autres pays, limite aux échanges économiques :

- (a) Dépendance des exportations et des importations envers les conditions économiques européennes;

⁸⁸ Redistributive Politics and Economic Growth, 1994, Quarterly Journal of Economics #109.

⁸⁹ A ce stade, il serait juste de dire que la seule intuition est que la relation n'est pas linéaire, le problème économétrique n'étant pas simple à spécifier en raison des problèmes d'identification. Voir l'article de Duflo et Banerjee, 2003, Inequality and Growth : What Does the Data Say?, www.mit.edu (economics department).

⁹⁰ Roland Benabou, Unequal Societies, NYU Research Report #9617.

⁹¹ Source: UNDP Human Development Database.

⁹² Du fait de la nature de l'impôt sur le revenu, prélevé à la source au Maroc et payé directement par l'employeur à l'Etat au nom du salarié, certains considèrent que c'est là aussi un impôt payé par les employeurs car transparent pour les employés (négociations salariales sur une base nette et non brute).

- (b) Dépendance des IDE envers les stratégies des entreprises européennes;
- (c) Dépendance des financements extérieurs envers l'assistance officielle de développement européenne et les appuis fournis par les agences de développement bilatérales de ces pays;
- (d) Dépendance de la formulation des politiques économiques envers les modèles européens et notamment français;
- (e) Dépendance des ressources en devises envers l'UE à deux titres : tourisme et transfert des MRE.

Cette forte dépendance envers un ensemble de taille et de niveau de développement plus important est relativement commune dans beaucoup de pays en voie de développement et a été baptisée " théorie de la dépendance " (voir à ce titre les travaux théoriques de Fernando Henrique Cardoso, Prebisch, Samir Amine ou encore Celso Furtado). Pour une analyse complète et adaptée au cas du Maroc, l'on se peut se référer à l'ouvrage précédemment cité de Gregory White qui insiste sur la dépendance envers l'UE pour analyser l'économie politique marocaine. Il est ainsi possible d'effectuer une analyse " dépendantiste classique " de la situation du Maroc, et de constater que le Maroc est bel et bien un cas classique de pays " périphérique ", fortement dépendant du " centre " (ici, l'Union européenne) pour ce qui est de son développement économique et politique. De nombreux exemples peuvent être donnés, comme la politique agricole du " centre ", l'activisme économique des entreprises du " centre ", etc. Dans le cas du Maroc, cette dépendance à l'Union européenne est signalée car il serait illusoire de souhaiter comprendre l'économie politique du Maroc sans tenir compte de cette dimension. Il serait possible d'argumenter en faveur d'un maintien de cette dépendance (a minima en argumentant qu'il n'y a pas d'alternative possible, et qu'il est difficile d'ignorer la géographie, a maxima pour des raisons de modèle de développement civilisationnel ou autre), ou d'argumenter que les pays du centre ont évolué par rapport aux années 50 et que les impératifs d'un monde interconnecté ont fait évoluer les décideurs politiques de l'UE qui ont intégré la nécessité d'un co-développement harmonieux y compris pour préserver les intérêts autres qu'économiques du centre (maîtrise de l'immigration, questions sécuritaires... etc.). Il n'en demeure pas moins que le Maroc demeure fortement dépendant de l'Union européenne aujourd'hui, et que cette dépendance contraint sa politique économique⁹³.

2.4. Première méta-contrainte : un système de gouvernance économique présentant des faiblesses structurelles graves

2.4.1 Cadre théorique

86. Une stratégie de développement économique ne peut être considérée comme un ensemble de réponses techniques ou une série de mesures prises à un instant donné. Les progrès de la science économique, les leçons apprises en Asie dans les années 60, en Afrique dans les années 70, en Amérique Latine pendant les années 90 ainsi que l'expérience des pays en transition d'Europe

⁹³ Même s'il faut noter le récent intérêt des pouvoirs publics et de la communauté des affaires marocaines pour l'Afrique Sub-Saharienne, un intérêt à encourager et à développer fortement.

de l'Est, ont définitivement dissipé les illusions des économistes en la matière⁹⁴.

87. Au contraire, il est maintenant largement intégré dans la science⁹⁵ et dans la pratique de l'économie du développement que ce qui compte, ce qui finalement permet à un pays d'émerger et de réussir sa stratégie de développement, c'est un processus qui permet à la fois :

- (a) De faire émerger un agenda de développement national auquel une majorité de la population adhère;
- (b) De créer les conditions d'un dialogue de bon niveau entre toutes les composantes de la société, amenées à participer à cette stratégie de développement national – étape clé car toute transformation implique, au moins temporairement, des perdants et des gagnants – permettant de se mettre d'accord sur les modalités de mise en œuvre de la stratégie nationale décidée;
- (c) D'identifier clairement les coûts et les bénéfices attendus de cette stratégie et de s'assurer que toute action demeure cohérente avec la stratégie globale;
- (d) De mettre en œuvre les moyens (humains, techniques, institutionnels et financiers) qui permettront d'exécuter ladite stratégie;
- (e) De coordonner l'action des différentes agences de l'Etat dans le cadre de l'exécution de cette stratégie;
- (f) De mettre en place des mécanismes de résolution des conflits et d'arbitrage qui seront nécessaires;
- (g) De définir les outils d'évaluation des politiques publiques⁹⁶ qui permettent de mesurer l'efficacité des mesures mises en place et, éventuellement, de mettre en œuvre des mécanismes d'amélioration appropriés.

En bref, une stratégie de développement nationale requiert, avant tout, la mise en place d'institutions et de mécanismes de gouvernance économique appropriés. Une fois ceci fait, il devient alors possible de définir et d'exécuter une stratégie de développement nationale.

88. Cette opinion, née en particulier après les déceptions connues en Amérique Latine dans les années 90 après l'exécution de réformes économiques orthodoxes (plus connues sous le nom de consensus de Washington car promues et appuyées par les institutions internationales basées dans la ville du même nom), a été depuis l'objet de recherches empiriques et a donné naissance à la théorie du développement dite "institutionnelle". Cette école de pensée se distingue notamment des deux autres écoles majeures de pensée en économie du développement (en ce qui concerne les déterminants profonds du développement).

L'école dite "géographique" place la géographie au premier rang des déterminants de la croissance car définissant des facteurs aussi importants que le climat, les ressources naturelles, les coûts de transport, la diffusion de la technologie ou de la croissance. L'on se réfèrera aux travaux notamment de Diamond (1997)⁹⁷, Sachs (2001)⁹⁸ ou Sachs, Gallup et Melinger (1997)⁹⁹ comme exemples de travaux de recherche représentatifs de cette école.

⁹⁴ Voir l'ouvrage de Willian Easterly, *The Elusive Quest of Growth*, MIT Press.

⁹⁵ Rodrik, 2005, *Industrial Policy for the 21st century*, www.hks.harvard.edu

⁹⁶ Voir à ce sujet les recommandations du rapport de la Fondation Abderrahim Bouabid intitulé « L'Evaluation de l'action publique au Maroc : pistes pour un débat », p 75 et suite, sept. 2004, qui propose dans le cadre de la réforme budgétaire un schéma institutionnel de redéploiement de moyens et de révision des méthodes de travail dans la conduite des politiques publiques.

⁹⁷ Jared Diamond, 1997, *Guns, Germs and Steel*, Norton.

⁹⁸ Jeffrey Sachs, 2001, *Tropical Underdevelopment*, NBER Working Paper 8119.

⁹⁹ Sachs, Gallup & Mellinger, 1997, *Geography and Economic Development*, NBER Working Paper 6849.

L'école "intégrationniste", quant à elle, mise sur l'intégration au sein de l'économie mondiale grâce au commerce et au libre échange. L'ouverture d'un pays au commerce serait donc le principal déterminant de sa trajectoire économique. Les travaux de Frankel et Romer (1999)¹⁰⁰ ou de Sachs et Warner (1995)¹⁰¹ sont des exemples de recherche notoire en la matière.

89. Les tenants de l'école de pensée "institutionnaliste", quant à eux, prônent la suprématie des institutions : les pays qui se développent, sont ceux qui mettent en place des institutions solides, permettant de protéger les droits de propriété, de construire un Etat de droit, de résoudre les conflits et de coordonner la politique publique, entre autres. Ces institutions seraient le socle du développement économique. Les tenants de cette école de pensée, dans la lignée des travaux de Douglas North (1990)¹⁰², ont cherché à valider empiriquement la théorie de la prééminence des institutions en tant que moteur de croissance des pays émergents, et ce à travers la conduite d'études comparatives de la croissance de plusieurs pays émergents sur de longues périodes de temps, essentiellement en régressant les taux de croissance de pays émergents sur des indicateurs de qualité institutionnelle variés, tout en essayant de résoudre le problème d'endogénéité majeur que posent les institutions (les institutions sont-elles préalables au développement ou est ce l'inverse?). Pour des exemples de travaux majeurs dans cette lignée, nous nous référerons aux travaux de Rodrik, Subramanian et Trebbi (2002)¹⁰³ ou à ceux d'Acemoglu, Robinson et Johnson (2001)¹⁰⁴.

90. Dans la mesure où un consensus peut exister en économie du développement sur des questions centrales telles que les déterminants profonds de la croissance et du développement économique, il semble aujourd'hui que l'importance des institutions soit reconnue par la majorité des économistes. Par ailleurs, dans le cas du Maroc, on retiendra la théorie des institutions car les deux autres explications semblent difficiles à soutenir : la géographie du Maroc en tant que pays méditerranéen ayant deux façades maritimes exclut de facto l'argument géographique. Enfin, l'ouverture économique du Maroc, si elle n'est pas encore complète, demeure malgré tout dans la moyenne supérieure des pays en voie de développement (en tous cas, les libéralisations post-plan d'ajustement structurel n'ont pas démontré d'impact sur la croissance dû à une intégration plus forte dans l'économie mondiale).

2.4.2 Le cas du Maroc : des symptômes alarmants de mauvaise gouvernance économique

91. Un examen du cas particulier du Maroc à l'aune du cadre théorique détaillé plus haut révèle une série de symptômes alarmants, par leur conjonction, et révélateurs de fortes contraintes empêchant la formulation et l'exécution d'une stratégie nationale de développement économique : en effet, sur les fondements institutionnels évoqués au paragraphe 65, le Maroc

¹⁰⁰ Jeffrey Frankel et David Romer, 1999, Does Trade Cause Growth ?, American Economic Review #89.

¹⁰¹ Sachs et Warner, 1995, Economic Reform and the Process of Global Integration, Brookings Paper on Economic Activity - 1995.

¹⁰² Douglas North, 1990, Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge University Press.

¹⁰³ Rodrik, Subramanian et Trebbi, 2002, Institutions Rule : The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development, NBER Working Paper 9305.

¹⁰⁴ Acemogly, Robinson et Johnson, 2001, The Colonial Origin of Comparative Development : An Empirical Investigation, American Economic Review #91.

se distingue par une performance très faible, en particulier sur les quelques dimensions que nous proposons d'explorer ci-dessous.

92. L'institution gouvernementale, normalement à même de faire émerger et exécuter un agenda de développement économique cohérent est en crise: en effet, le système politique marocain, en panne démocratique, n'amène qu'à la formation de gouvernements de coalition disparates, ne partageant pas de "valeurs" économiques (ni même politiques ou philosophiques) cohérentes, et n'ayant pas d'agenda commun. Si une analyse du système politique marocain ne fait pas l'objet de cette contribution, plusieurs déficiences graves sont à relever:

- (a) **Un système électoral favorisant des coalitions hétéroclites au détriment de la cohérence:** une stratégie de développement économique nécessite une forte cohérence et un objectif économique partagé par les différents membres du gouvernement. Or le système électoral marocain n'amène qu'à des coalitions hétéroclites, ad hoc, et de circonstances, parfois à l'extrême opposé en matière de doctrine économique (pour autant qu'elles en aient une). Par ailleurs, les bases électorales des différents partis composant la majorité gouvernementale ne sont pas propices à l'élaboration de programmes économiques cohérents, du fait du fractionnement des élites marocaines. Bien entendu, le système électoral n'est que la manifestation "émergée" d'un système politique, et ce système électoral est volontairement adopté par les participants au jeu politique marocain car ils y trouvent leur compte, d'une manière ou d'une autre. Cette critique du système électoral marocain peut, par extension, être considérée comme celle de l'organisation politique marocaine, mais ceci sortirait du champ de ce rapport. Contentons nous de mettre en avant les impacts négatifs du système politique sur l'économie.
- (b) **Une architecture gouvernementale inadéquate:** l'architecture gouvernementale marocaine semble régie par deux contraintes: (i) le mimétisme français et (ii) les impératifs de répartition des postes gouvernementaux au sein d'une coalition hétéroclite. La structure du gouvernement marocain apparaît ainsi très peu propice à la croissance, car ne permettant pas, de manière institutionnelle, la coordination des politiques publiques. En effet, comme l'ont démontré Murphy, Vishny et Schleifer (1989)¹⁰⁵, il est clair que les problèmes de coordination sont au centre des politiques publiques des pays en voie de développement¹⁰⁶, et que trouver les mécanismes adéquats pour les résoudre est une donnée clé. Le Maroc a choisi de copier son architecture gouvernementale sur celle de la France, mais ceci est une aberration structurelle: le ministère des Finances occupe une place centrale, se retrouvant de facto à coordonner les politiques publiques alors que d'un point de vue budgétaire ce n'est pas ce qui est souhaité. Entre autres interrogations, l'on relèvera: (i) la séparation des ministères de l'Énergie, du Tourisme et de l'Industrie; (ii) la séparation arbitraire du ministère de l'Agriculture et du secrétariat d'Etat à l'Eau; (iii) l'existence d'un ministère de la Fonction publique; (iv) l'existence d'un ministère du Commerce Extérieur; (v) l'existence d'un ministère indépendant de l'Habitat et de l'Aménagement du territoire, etc. Ceci est à l'extrême opposé des besoins du Maroc qui nécessite une architecture institutionnelle plus simple et organisée en quelques pôles seulement. Par ailleurs, le contrôle de l'action gouvernementale par le Parlement est limité, réduisant trop souvent cette institution à une simple chambre d'enregistrement.

¹⁰⁵ Murphy, Vishny et Schleifer, 1989, Industrialization and the Big Push, Journal of Political Economy #97.

¹⁰⁶ On se reportera ici aux développements consacrés aux carences en matière de gouvernance et plus précisément de coordination des politiques publiques au Maroc figurant dans le rapport de la Fondation Abderrahim Bouabid intitulé, «Déconcentration et gouvernance des territoires», 3^e partie notamment p.83 et s, juin 2008.

- (c) **La multiplicité d'acteurs non gouvernementaux mais cependant publics:** la prolifération d'agences spéciales, de fonds de financement indépendants et la multiplicité d'entreprises publiques aux prérogatives étendues sont autant de sérieux freins à la coordination nécessaire des politiques publiques, d'autant plus que le gouvernement n'a que peu de contrôle sur ces ramifications de l'Etat¹⁰⁷.
- (d) **Le peu de contrôle exercé par le gouvernement:** du fait de la structure du système politique marocain, le gouvernement exerce un contrôle limité sur l'administration ainsi que sur les entreprises publiques ou les agences spéciales. Le mécanisme de nomination des dirigeants de ces entités étant quasi-entièrement entre les mains de l'institution royale.

Au Maroc, le gouvernement n'est pas à la hauteur des nécessités politiques et institutionnelles. C'est, au sens de la théorie des conventions, une simple convention entre les Marocains, et plus précisément entre les différentes composantes des élites marocaines: une machine administrative nécessaire, mais qui n'a aucune prérogative réellement politique. Le gouvernement ne peut donc pas jouer son rôle d'architecte et de bâtisseur d'une stratégie de développement économique.

93. Le Maroc ne dispose d'aucun moyen structuré entre les différentes composantes de la société pour se mettre d'accord sur les modalités de mise en œuvre d'une stratégie de développement. Ainsi, contrairement à ce qui serait souhaitable, il n'y a que très peu d'instances de dialogue continu avec le secteur privé ou les représentants de la société civile. Ce travail se fait au cas par cas, selon les ministres ou les ministères dans des cadres ad hoc. Ceci limite la visibilité des acteurs économiques et entraîne le désintérêt de la population.

94. Le Maroc ne dispose d'aucun mécanisme de contrôle et de normalisation préalable à la mise en œuvre de politiques publiques: nulle instance indépendante n'existe pour valider les politiques publiques mises en place, en fonction notamment de leur rapport "coût-bénéfice" ou de leur cohérence par rapport aux objectifs stratégiques du développement économique. Ainsi, il est en théorie possible pour un décideur public de mettre en œuvre n'importe quelle politique publique du moment qu'il arrive à la financer, et pour peu que l'institution royale la valide ou du moins ne s'y oppose pas. C'est ainsi qu'un ministre de l'Habitat peut se retrouver à promouvoir le secteur de l'immobilier, au même moment où son collègue de l'Industrie essaie de promouvoir une industrialisation, et c'est ainsi que le ministre des Transports peut lancer la construction d'autoroutes qui resteront désertes pendant de longues années ou décider de projets pharaoniques, tels que le TGV, sans rencontrer d'opposition. C'est également ainsi que le Fonds Hassan II peut financer des projets sans aucune évaluation préalable sérieuse, y compris au bénéfice d'acteurs purement privés (Legler, Renault) sans aucune objection.

Les exemples pourraient être multipliés à l'infini, mais de manière résumée, le Maroc ignore superbement les principes les plus élémentaires de l'analyse "coût-bénéfices" et se permet ainsi de lancer sans contrôle ni discussion préalable des projets de grande envergure, dans une stratégie "brownienne" assumée: de l'action, peu importe sa valeur! A ce titre, il est nécessaire d'attirer l'attention sur deux dérives graves du fonctionnement gouvernemental marocain:

- (a) **La consultation inappropriée des cabinets de conseil étrangers:** il est important de saluer la démarche qui consiste à faire appel à une expertise extérieure lors de

¹⁰⁷ Voir les développements consacrés à ces aspects in « Technocratie versus démocratie ? », Fondation Abderrahim Bouabid, Cahiers bleus n° 9, avril 2007.

l'élaboration de politiques publiques. C'est en quelque sorte l'annonce d'une certaine modernité dans la mise en œuvre de politiques économiques au Maroc. Par ailleurs, il est également nécessaire de souligner que la plupart des pays ont recours à de tels cabinets de conseil, y compris les pays avancés de l'OCDE, et qu'il s'agit là d'une pratique courante dans l'exercice de fonctions gouvernementales. Ceci étant dit, la démarche adoptée dans le cas du Maroc est problématique, et d'une manière assez inhabituelle, en particulier en ce qui concerne le rôle excessif des cabinets de conseil dans le processus de formulation des politiques publiques :

- **Le périmètre de travail des consultants est trop large :** s'il est acceptable de faire appel à une expertise sur un point précis, il est inusuel de demander à un cabinet de travailler sur une "stratégie", qui de facto, devient une politique publique dans son ensemble. Citons quelques cas, parmi lesquels: la stratégie "Emergence", ou "Le Plan Vert" ou la "Stratégie Energétique" ou la "Stratégie de l'Eau". Il semble que le Maroc ait décidé d'"externaliser" en grande partie la définition même des politiques publiques du pays à des entités commerciales. L'exercice d'une fonction publique est à distinguer de celui de dirigeant d'entreprise, en raison de la nature politique de la fonction. Le dérapage sémantique qui accompagne cet excès est à noter: le rôle d'un ministre ou d'un décideur public n'est pas de mettre en œuvre des "plans" ou des "stratégies" mais plutôt des politiques publiques. La nuance est d'importance.
- **L'opacité qui caractérise le travail de ces consultants n'est pas souhaitable dans un état de droit :** la définition d'une politique publique exige de la transparence et une large consultation avec les principales parties intéressées, et ce à plusieurs étapes clés de sa formulation. Il y a ainsi une véritable dérive au Maroc qui consiste à faire travailler des cabinets de conseil, et ne révéler que leurs recommandations finales (et encore, nous ne voyons que la partie de ces recommandations qui a été retenue...). A quelques exceptions près, la rétention d'information et la non divulgation des analyses complètes à qui de droit en particulier (élus, membres d'administration en charge de l'exécution de ces stratégies) sont des pratiques trop courantes et à réprouver. Il est ainsi tout à fait anormal que de toute la nouvelle politique agricole que le Maroc se propose de mettre en place, rien d'autre à part quelques diapositives n'ait été rendu public. Nous pourrions en dire de même en ce qui concerne les analyses relatives aux plans Émergence, Logistique, Énergie, Eau...etc. Il est tout de même anormal qu'un citoyen marocain puisse avoir en ligne et en quelques clics tous les détails sur les politiques agricoles françaises (www.agriculture.gouv.fr) ou américaine (www.usda.gov) mais pas marocaine.
- **Les recommandations des consultants ne sont pas validées :** conséquence directe de l'opacité du processus souligné plus haut, il n'y a aucun mécanisme officiel de validation du travail des consultants. En particulier, sur l'analyse faite et sa justesse. S'il est naturel d'intégrer l'analyse des cabinets de conseil et leurs recommandations dans la prise de décision, considérer leur travail comme vérité absolue et ne pas le soumettre à une analyse critique externe est une erreur majeure, et ce d'autant plus que peu de ces cabinets sont spécialistes en formulation de politiques publiques ou ne sont pas outillés correctement pour traiter de problématiques de pays émergents tels que le Maroc¹⁰⁸. Il est absolument crucial de s'assurer, avant de baser une décision politique sur les travaux de ces cabinets, de les faire valider par des panels d'experts nationaux, ou le cas échéant internationaux, plus désintéressés et ayant

¹⁰⁸ La plupart de ces cabinets de conseil sont à l'origine spécialisés dans les problèmes de direction générale d'entreprise, et leur expérience de la chose publique a souvent été acquise dans des pays développés. Il est à souligner que les bons économistes du développement continuent encore à privilégier les carrières dans l'enseignement et la recherche ou dans les institutions internationales telles la Banque Mondiale ou le FMI.

une perspective différente. Le débat n'en serait que plus riche, et surtout éviterait de commettre des erreurs économiques majeures (*voir la section suivante*). Dans beaucoup de domaines, ce n'est pas cette expertise impartiale qui manque, le cas du Plan Vert étant un cas d'école: ce "plan" prétend définir la politique agricole du Maroc, or dans ce domaine, le Maroc dispose d'enseignants chercheurs reconnus et l'expertise économique internationale est également très développée dans ce secteur.

- (b) **L'instrumentalisation de l'institution royale pour éviter le débat**: la tendance actuelle chez les décideurs publics, est de présenter directement au roi des politiques publiques (sous l'appellation de "plans" ou "stratégies") pour avoir son aval. Cependant, ceci ne respecte pas le processus institutionnel qui voudrait que le projet de politique publique passe devant le Conseil des ministres, que le roi préside. Ainsi, le pouvoir et l'autorité de l'institution royale, de jure comme de facto, tient lieu de gage des politiques publiques et empêche de fait tout débat, toute proposition d'amélioration, tout apport critique extérieur.

95. Le Maroc ne dispose d'aucun mécanisme indépendant de contrôle et d'évaluation des politiques publiques¹⁰⁹. A l'exception de la Cour des Comptes, dont les moyens demeurent limités et la marge de manœuvre restreinte, aucun organe indépendant de l'exécutif n'existe pour évaluer les différentes politiques publiques mises en œuvre. Or, il s'agit là d'un élément essentiel de contrôle et surtout de validation de retour d'expérience: les bonnes pratiques imposent de mettre en œuvre avant l'application d'une politique publique donnée, les indicateurs de succès adéquats et en cas de non atteinte de ces objectifs, de diligenter les missions d'enquête idoines pour en tirer les leçons qui s'imposent. A ce titre, il est flagrant de noter que le Maroc demeure à la traîne en la matière, bien en deçà de nombreux autres pays en développement comme l'Afrique du Sud par exemple ou encore notre voisin tunisien¹¹⁰. Dans le système politique marocain, qui ne favorise pas la responsabilisation des décideurs politiques, une instance rigoureuse et indépendante dotée des moyens nécessaires d'évaluation des politiques publiques est une nécessité dont le pays ne peut se passer.

2.5. Deuxième méta-contrainte: l'analphabétisme économique

96. Si une mauvaise gouvernance économique ou une économie politique compliquée expliquent une partie des maux économiques du Maroc et les raisons pour lesquelles il est si difficile de faire émerger une stratégie nationale de développement économique, l'objectivité exige également de reconnaître que, trop souvent, l'incompétence économique des décideurs publics est également une forte contrainte au décollage économique du pays.

97. Il est utile en préambule de cette partie de rappeler quelques faits importants:

- (a) L'économie du développement n'est pas une science exacte. Personne aujourd'hui ne peut prétendre avoir la clé qu'il suffirait de tourner et qui, miraculeusement, entraînerait le Maroc sur le chemin du décollage économique. A ce titre, il est naturel que la mise

¹⁰⁹ Voir rapport «Évaluation de l'action publique», Fondation Abderrahim Bouabid.

¹¹⁰ Le Plan en Tunisie par exemple permet de suivre la réalisation détaillée des objectifs du Plan antérieur.

- en œuvre de politiques publiques se caractérise par des échecs, car cette notion d’essai est consubstantielle à la décision publique. Le Maroc n’est pas le seul pays à mettre en place des politiques publiques ratées, et il est normal que cela arrive;
- (b) L’analphabétisme économique n’est pas une constante des politiques économiques marocaines. Il y a plusieurs réussites à saluer, la plus visible d’entre toutes étant les fondamentaux macro-économiques du Maroc, qui lui donne des marges de manœuvre que bien des pays lui envient. Par ailleurs, la réussite d’autres actions sectorielles, par exemple dans le domaine du tourisme, ou de certaines infrastructures (citons par exemple certaines autoroutes ou le port de Tanger Med), ou encore la réussite de certaines réformes (les réformes réglementaires dans les secteurs des ports ou la libéralisation du transport aérien, par exemple) prouvent que le Maroc est capable de mettre en œuvre des politiques publiques ambitieuses et réussies.
 - (c) Le Maroc dispose de compétences économiques reconnues, en trop faible nombre certes, mais celles-ci existent. Elles sont néanmoins considérablement sous-exploitées, lorsqu’elles ne sont pas simplement ignorées et méprisées.

2.5.1. Il n’est de pire sourd que celui qui ne veut point entendre...

98. En matière économique, cet adage s’applique au Maroc à deux titres :

- (a) **La science économique est déconsidérée** : contrairement à beaucoup d’autres pays en voie de développement, où une formation solide en économie est la voie royale d’accès aux responsabilités publiques (tant sont omniprésentes les questions économiques), au Maroc, nous demeurons tributaires de la formation des élites à la française : nos décideurs économiques au plus haut niveau ont des formations d’ingénieur, de commerciaux mais très rarement d’économistes. La différence majeure avec la France, entre parenthèses, étant que les Français, eux, ont l’ENA pour la haute fonction publique... S’il n’est bien entendu pas question de soutenir la thèse qu’il faut disposer d’une formation économique solide pour être en position d’assumer des responsabilités publiques au Maroc, il est néanmoins évident que nous ne valorisons pas la science économique et ses progrès dans les processus de prise de décision : il est frappant de constater à quel point, en contraste flagrant avec beaucoup d’autres pays en voie de développement¹¹¹, nos hauts fonctionnaires, membres de cabinets ministériels et cadres dirigeants de la fonction publique ne disposent pas d’une formation économique solide. Il est également intéressant de noter que beaucoup de pays ayant réussi leur décollage économique y sont arrivés en mobilisant des compétences économiques de haut niveau : par exemple le cas récent du Brésil, où le programme de stabilisation économique et la performance économique récente sont largement portés au crédit d’une équipe économique de premier ordre (les architectes du Plan Real étaient tous docteurs en économie des meilleures universités américaines¹¹²).

Plus préoccupant encore, le Maroc ne semble pas accompagné dans ses efforts par une équipe d’économistes de talent, ni ne semble même disposer de structures (hors gouvernement) ayant les compétences adéquates : peu de centres de recherche économique

¹¹¹ En particulier les pays à revenu intermédiaire élevé, comme ceux d’Amérique Latine.

¹¹² Persio Arida (PhD MIT), Gustavo Franco (PhD Harvard), Pedro Malan (PhD Berkeley), Arminio Fraga (PhD Princeton), Edmar Bacha (PhD Yale), Andre Resende Lara (PhD MIT), etc.

ou de think tank économiques de bon niveau et seulement un Haut Commissariat au Plan (HCP) dont les analyses ne font pas l'unanimité. Les quelques rares bastions d'expertise économique semblent concentrés au sein de la Banque Centrale ou au sein du ministère des Finances, mais dans les domaines spécialisés de la politique monétaire et des finances publiques. Il est ainsi affligeant de constater qu'aucun débat sérieux, ni aucun centre de réflexion, ne viennent alimenter cette question fondamentale de la stratégie de développement économique du Maroc.

Il est également à noter que la plupart des (rares) documents rendus publics concernant certaines politiques publiques mises en œuvre¹¹³ n'intègrent pas les concepts économiques les plus basiques que l'on s'attendrait à retrouver dans ce type de documents : une analyse du rapport "coût-bénéfice", une évaluation des externalités (positives comme négatives), une estimation du taux de retour économique du projet¹¹⁴, ou encore l'identification et l'analyse des options alternatives et du coût d'opportunité des propositions discutées.

- (b) **L'ignorance des leçons du passé**: en l'absence de considération pour les apports de la science économique, et en l'absence d'instances d'évaluations rigoureuses des politiques publiques mises en œuvre, nous prenons souvent des décisions qui, par le passé déjà, se sont avérées douloureuses et vouées à l'échec. Il est ainsi flagrant de voir que dans plusieurs domaines, nous semblons vouloir reprendre le chemin du passé. A titre d'exemple, l'on peut citer l'ampleur importante de l'investissement public, et en particulier celui mené en dehors du périmètre direct du contrôle parlementaire ou gouvernemental, par exemple celui mis en œuvre par les entreprises publiques: les similitudes avec la période démarrant en 1972 et s'achevant en 1981 sont très troublantes. Hier comme aujourd'hui, le Maroc, sur la base de chocs extérieurs positifs (hier les revenus du phosphate, aujourd'hui les revenus du tourisme et des MRE) s'est engagé dans une politique d'investissement public de grande ampleur, sauf qu'en 1981, l'issue a été un plan d'ajustement structurel. Dans un autre domaine, le boom boursier des récentes années ou la spéculation immobilière non productive de ces dernières années ne sont pas des phénomènes nouveaux: le boom boursier a eu pour conséquences négatives l'éclatement de la bulle spéculative des années 90, et le Maroc a payé pendant toute la décennie des années 90 les conséquences du crash de la fin des années 80, parfois jusqu'à ce jour comme le cas du CIH (Crédit Immobilier et Hotellier) l'indique. Une relecture de certaines contributions indépendantes au Rapport dit RDH50¹¹⁵ sont éclairantes à ce sujet: il est frappant de constater à quel point, par exemple, la contribution de Saad Belghazi¹¹⁶ relatant la marocanisation peut se rapprocher des discours plus récents concernant les "champions nationaux" ou comment l'appui à certains secteurs industriels rappelle les politiques mises en œuvre à l'heure actuelle.

2.5.2. Quelques caractérisations de l'analphabétisme économique

99. La déconsidération de la science économique, ainsi que l'ignorance des leçons du passé se traduisent par une série de comportements en terme de politique économique, que nous

¹¹³ Par exemple, le Plan Maroc Numeric ou le Pacte National d'Emergence Industrielle – à noter que le ministère de l'Industrie se distingue par sa publication d'information.

¹¹⁴ A distinguer du taux de retour financier (Economic Rate of Return).

¹¹⁵ www.rdh50.ma

¹¹⁶ Politiques sectorielles et développement humain, www.rdh50.ma

essayons de catégoriser comme suit :

I. L'adoption de politiques publiques vouées d'avance à l'échec

Trop souvent encore le Maroc continue d'adopter des politiques dont il est possible de prévoir à l'avance l'échec, le plus souvent car la science économique a fait suffisamment d'avancées pour avoir une compréhension fine des facteurs clés de succès ou d'échec. La raison principale d'adoption de ces politiques publiques, est liée à cet " analphabétisme économique " et à un manque de perspective internationale (en particulier du fait d'une proximité trop proche avec la France et ses modèles). Quelques exemples pourront illustrer notre propos :

- **Moukawalati ou l'illusion de créer des entrepreneurs ex nihilo :** la tentation est forte pour un décideur public de laisser les gens créer leur emploi lorsque l'économie n'en crée pas. D'où la tentation entrepreneuriale. Hélas, la théorie économique ne supporte pas cette tentation : l'entrepreneuriat exige une forte tolérance au risque, chose que les plus pauvres ne peuvent se permettre. Il serait illusoire d'espérer " former " des entrepreneurs ou de les encourager. La théorie économique prédit que ceux qui deviendront entrepreneurs seront ceux qui auront la plus grande tolérance au risque (ce qui ne peut se déterminer à l'avance). Par ailleurs, tout encouragement financier, sous forme par exemple de subvention, comporte un risque majeur de " hasard moral " ¹¹⁷. L'article de deux économistes du MIT, Esther Duflo et Abhijit Banerjee résume cela en se basant sur une étude empirique: la caractéristique principale de la classe moyenne, étant qu'elle a un emploi stable ¹¹⁸.
- **" Emergence 1.0 " ou l'appui aux secteurs établis :** si l'on est convaincu que le défi que le Maroc doit relever est la transformation de son industrie et la diversification de son économie, il semble totalement contre-productif de proposer une stratégie industrielle pour simplement appuyer des secteurs, tels que le textile ou l'offshoring, qui ont déjà fait preuve de leur succès ou qui peuvent se permettre de traverser une période difficile pendant un instant t. Pour une argumentation plus développée, l'on pourra se référer à l'article de Rodrik, Hausman (2003) ¹¹⁹. Enfin, il est important de reconnaître que l'argument utilisé pour appuyer les secteurs choisis n'a pas de sens économiquement, car se basant sur un argument d'avantage compétitif absolu, plutôt que sur celui bien plus fort d'avantage comparatif. Enfin, il est important de reconnaître qu'historiquement, ces stratégies ont bien plus souvent échoué qu'elles n'ont réussi...
- **L'importance démesurée accordée à l'infrastructure et notamment aux projets ayant une rentabilité économique négative :** l'investissement en matière d'infrastructure, s'il est important au développement, n'est qu'une condition nécessaire mais non suffisante. L'expérience de l'Afrique dans les années 70 doit être prise en considération : le continent est plein de " grands chantiers " qui sont devenus de simples " éléphants blancs ". A dire vrai, le manque d'analyses de type " coûts-bénéfice " est le facteur majeur d'aggravation de ce problème : combien de responsables marocains connaissent les bases de l'analyse " coût-bénéfice " ?

¹¹⁷ George Akerlof, 1970, The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism, Quarterly Journal of Economics #3.

¹¹⁸ Duflo et Banerjee, 2008, What's middle class about the middle classes around the world?, Journal of Economic Perspectives #22.

¹¹⁹ Hausman et Rodrik, 2003, Economic Development as Self-Discovery, Journal of Development Economics.

Combien la demandent systématiquement lorsqu'une proposition de projet leur est faite? A agir de cette manière, la formulation de la politique publique en matière d'infrastructure s'apparente à la loterie: il y a toujours une chance que cela marche, mais les probabilités sont souvent faibles. Il est urgent de recommander à nos décideurs économiques la lecture de l'histoire de l'échec de la théorie du développement basée sur l'infrastructure. Le livre de William Easterly (2001)¹²⁰ est un excellent point de départ. Pour plus de détails, nous recommandons la lecture du classique de Bates (1981)¹²¹, ou encore du livre de Tangri (1999)¹²², entre autres.

II. L'expansion de l'Etat et du périmètre des entreprises publiques

Il est toujours tentant pour un gouvernement de mettre en œuvre sa politique à travers un investissement public conséquent. Il est par ailleurs facile de trouver des justifications à cela en utilisant des formules toutes faites, comme "état volontariste" ou "rôle de l'Etat". S'il n'est pas question de remettre en cause la place de l'Etat ou de glorifier le "marché", il est important d'avoir un cadre conceptuel en tête qui permette cette prise de décision. La théorie économique classique soutient ainsi que l'Etat doit intervenir lorsque: (a) le marché est dysfonctionnel – le concept classique de "market failure" (soit "l'échec du marché") –, ou (b) lorsque les retours sociaux du projet sont nettement supérieurs aux retours économiques – le problème de l'appropriation des bénéfices du projet. Enfin, tout responsable public se doit de savoir que l'Etat n'est généralement (sauf deux cas explicités plus haut) pas le mieux placé pour allouer les ressources de l'économie car son allocation est rarement motivée par des raisons purement économiques (pour un modèle théorique simple tenant compte du taux d'actualisation différent du politicien, voir l'article de Robinson et Torvik, *White Elephants*¹²³). De manière plus concrète, ceci explique pourquoi les banques publiques ont souvent eu une histoire tragique, pourquoi les banques nationales de développement fonctionnent rarement (sauf dans des pays institutionnellement développés, comme la BNDES au Brésil), pourquoi les fonds d'investissement publics non plus, etc.

Or le Maroc semble prendre l'orientation inverse: avec un secteur public hypertrophié là où il ne faut pas, le périmètre de l'Etat ne cesse de croître, s'étendant en particulier aux secteurs non marchands: nous avons maintenant l'Etat promoteur immobilier (Al Omrane, la CGI), l'Etat investisseur financier (la CDG et ses différentes branches), l'Etat générateur d'électricité (une activité maintenant marchande), et l'Etat opérateur de quasiment toutes les infrastructures du pays (distribution d'eau et d'électricité hors les concessions effectuées dans quatre villes, autoroutes, ports, aéroports...). Cette dérive est inquiétante car elle élargit de manière considérable le périmètre de l'Etat et complique encore plus la problématique du contrôle. Et surtout, cela évite de traiter en profondeur la question suivante: pourquoi en est-on là? Pourquoi l'Etat doit-il se substituer au secteur privé dans des secteurs a priori marchands¹²⁴? Comment éviter de se retrouver dans quelques années, avec les mêmes problèmes que ceux du passé: une situation des entreprises publiques calamiteuse pour beaucoup d'entre elles, aujourd'hui encore précaire malgré les efforts majeurs d'assainissement faits? Est-il pertinent de voir

¹²⁰ The Elusive Quest for Growth, MIT Press.

¹²¹ Robert Bates, 1981, Markets and State in Tropical Africa, University of California Press.

¹²² Robert Tangri, 1999, The Politics of Patronage in Africa, James Currey Oxford.

¹²³ Robinson et Torvik, 2005, White Elephants, Journal of Public Economics #89.

¹²⁴ Nous avons montré précédemment combien la doctrine de l'Etat notamment, et en matière de libéralisation des services publics marchands était réductrice et faisait peu de cas des conditions du maintien des prestations de services publics dans le cadre d'un partenariat public privé. Voir le rapport de la Fondation Abderrahim Bouabid, «La libéralisation à l'épreuve des services d'intérêt public au Maroc», avril 2007.

des entreprises publiques investir dans des projets à faibles bénéfices sociaux alors que le secteur privé refuse de s'engager dans ces mêmes projets par manque de visibilité ou pour toute autre raison?

Bien entendu, il n'est pas question ici d'ignorer que l'excès inverse (le tout privé) serait tout aussi dommageable, en particulier au regard de la faiblesse des systèmes de régulation institutionnels actuels. Au contraire, nous argumentons ici pour trouver le bon équilibre pour maximiser l'efficacité de l'intervention de l'Etat et pour éviter de nous retrouver dans quelques années avec une "gueule de bois" suite à un excès d'investissement public non durable et non justifiés économiquement.

III. L'adoption de " dogmes économiques " irrationnels

Plusieurs éléments des politiques publiques marocaines sont difficile à expliquer aujourd'hui : leur inefficacité économique est faible ou inexistante, et leur coût impacte négativement et de manière significative les ambitions de développement du Maroc. L'irrationalité apparente de ces dogmes ne peut s'expliquer que par l'économie politique du pays, et ce pour les trois raisons politiques suivantes :

- **Une gestion du taux de change défavorable à la croissance :** s'il est tout à fait concevable et défendable pour le Maroc de maintenir un contrôle de son compte de capitaux et donc ainsi d'espérer pouvoir contrôler son taux de change, le maintien de l'ancrage effectif à l'Euro est difficile à justifier aujourd'hui. En effet, les expériences de libéralisation de taux de change n'ont pas toujours été heureuses, et ce tant en Amérique Latine qu'en Asie, du fait du comportement opportuniste des investisseurs et de la granularité des flux entrants et sortants de capitaux. Comme le soutient l'économiste américain Joseph Stiglitz (mais aussi Dani Rodrik), les pays ayant imposé un certain contrôle sur leurs entrées/sorties de devise ont mieux réussi à tirer leur épingle du jeu (Chili ou Malaisie notamment).

S'il est donc possible de comprendre la prudence de la démarche des autorités marocaines et matière de libéralisation du compte de capital, il est plus difficile de comprendre le maintien d'un taux de change pénalisant les exportations marocaines, et justifié simplement par une lecture macroéconomique : le taux de change effectif (*trade-weighted index*) du Maroc n'est pas surévalué (le Maroc commerçant essentiellement avec l'Union européenne), et le FMI a bien raison sur ce point. Il est néanmoins essentiel de bien comprendre que l'analyse du taux de change faite par les institutions internationales ou par les autorités monétaires se fait essentiellement sur une base macroéconomique (le " *real effective exchange rate* " ou " *real effective trade-weighted exchange rate* " soit " taux de change effectif "), et ceci est parfaitement normal et justifié : le FMI après tout se préoccupe avant tout de stabilité macro-économique. Conceptuellement, l'analyse est simple : le Maroc a un compte courant excédentaire, son taux de change est donc probablement légèrement sous-évalué car le taux de change d'équilibre est par définition macro-économique celui qui équilibrerait le compte courant, c'est-à-dire le rendrait nul. D'un point de vue macro-économique, les autorités monétaires marocaines ont raison de se prévaloir de leur attitude : « *Circulez, il n'y a rien à voir* ». Mais ce concept de " *trade-weighted real effective exchange rate* " (soit taux de change effectif) n'intègre pas la notion de compétitivité, et ce à double titre.

Premièrement, les concurrents des exportateurs marocains ne sont pas tant dans l'Union Européenne, mais en dehors de celle-ci et dans des zones de prédominance du dollar, ce qui est pénalisant à double titre. En effet, non seulement le dollar s'est substantiellement déprécié par rapport à l'euro jusque récemment, mais par ailleurs, tous les pays ayant une stratégie d'appui à l'exportation maintiennent un

taux de change sous-évalué par rapport au dollar¹²⁵. Deuxièmement, en analysant plus en avant la structure du compte courant marocain, on se rend compte qu'il est excédentaire que du fait des recettes du tourisme et des recettes issues du transfert des Marocains Résidents à l'Étranger (MRE): la balance commerciale marocaine elle, est largement déficitaire (voir plus haut). S'il est possible de considérer les recettes du tourisme comme des exportations de services, il est tout aussi valable de les considérer comme des recettes de type "ressources naturelles" au même titre que le pétrole ou le cuivre, etc. Par extension, ceci pose deux problèmes que l'on ne peut ignorer: **(a)** le modèle de développement basé sur l'exploitation de ressources naturelles – même vastes elles ne mènent pas nécessairement au développement, voire peuvent le contrecarrer (voir le concept de "Dutch Disease" dans la science économique, cité plus haut) –, **(b)** le modèle de développement basé sur le seul tourisme n'est pas prouvé¹²⁶(voir discussion en Section 1).

L'analyse macro-économique de la question du taux de change est donc faussée car intégrant dans le raisonnement les apports en devises des transferts de MRE et du tourisme, avec la volatilité et l'instabilité dans le temps que cela implique. La question qui se pose est donc: doit-on déterminer le niveau de change du Maroc simplement sur la base du compte courant du Maroc ou de celui de la balance commerciale du Maroc? Bien évidemment, nous argumentons en faveur de la deuxième alternative: nous en voulons pour preuve que même le FMI accepte l'idée que le taux de change du Maroc est surévalué en ce qui concerne la compétitivité du Maroc dans le secteur de l'échange des biens (voir à ce titre le dernier rapport en date de septembre 2008: *Questions Choisies*.)

Ignorer la réalité qui veut qu'un taux de change sous-évalué est essentiel pour la croissance, c'est faire preuve de dogmatisme sur cette question, car cette relation est démontrée empiriquement en science économique. Razin et Collins (1997), Johnson, Ostry et Subramanian (2007), Rajan et Subramanian (2007), Rodrik (2008), Gluzman, Yeti et Sturzenegger (2007), Gala (2007), Freund et Pierola (2008), entre autres, démontrent tous les avantages d'un taux de change "compétitif", modélisé sur la base d'indices de sous/surévaluation du taux de change, tel l'indice de Balassa-Samuelson. Bien entendu, le canal principal de transmission de cet avantage "taux de change" est à travers le secteur industriel de biens échangeables. La conclusion est claire: un taux de change compétitif est donc essentiel à l'émergence d'un secteur industriel fort, et les pays asiatiques en particulier l'ont bien compris. Pourquoi s'interdit-on au Maroc d'utiliser cet outil, au moment où l'on lance des initiatives d'émergence industrielle?

Évidemment, nous reconnaissons que cet argument a trois limites, qu'il est utile de nuancer ci-dessous:

(a) L'industrialisation du Maroc est la clé de sa prospérité économique à moyen terme. Il nous suffit ici de postuler que jusqu'à preuve du contraire, tous les pays prospères sont des pays industriels, et que tous les pays émergents qui sont sur la voie de la convergence sont des pays qui ont choisi la voie de l'industrialisation – nous excluons ici le cas des micro-Etats insulaires ou des pays dotés de ressources naturelles importantes. Il serait hasardeux d'engager le Maroc sur un chemin de développement non testé.

(b) Le taux de change n'est pas une "baguette magique" qui propulserait le Maroc

¹²⁵ Voir par exemple la stratégie de la Tunisie qui n'a pas hésité à laisser sa devise se déprécier de manière "glissante" contre l'Euro au moment où celui-ci atteignait des sommets.

¹²⁶ Sauf dans le cas spécifique de micro-Etats. Voir la bibliographie extensive concernant l'hypothèse du "tourism-led growth" (soit la croissance tirée par le tourisme), qui n'a pas abouti à des résultats concluants.

sur la voie de l'industrialisation et de la croissance. La compétitivité du Maroc dépend, bien entendu, d'autres paramètres que le taux de change. Citons, entre autres, la productivité, le niveau d'éducation et de formation, l'environnement des affaires, la qualité de l'administration, la fiscalité et la capacité d'innovation. Dans certains secteurs, le taux de change n'est pas la contrainte principale qui grève la compétitivité des entreprises: assouplir cette contrainte ne donnerait qu'un ballon d'oxygène temporaire, voire même pourrait retarder la mise en œuvre des ajustements nécessaires (citons par exemple le secteur du textile pour lequel il serait illusoire de penser que le taux de change résoudrait les problèmes de qualité, d'innovation et de contenu technologique). Nous argumentons simplement que le taux de change est une composante importante de la compétitivité d'un pays. Et à ce titre, il faut y prêter une attention particulière, quitte à briser certains tabous ou dogmes en la matière.

(c) Un ajustement du taux de change pourrait avoir des conséquences sociales négatives, et influencer négativement certains secteurs. Citons par exemple le secteur exportateur agricole contraint par les quotas, pour lequel un ajustement du taux de change se traduirait le plus probablement par une renégociation des prix. Enfin, du point de vue social, un renchérissement du coût de certains biens importés essentiels pourrait avoir un impact négatif.

En conclusion de cette section, ce qui est étonnant c'est la position dogmatique sur ce sujet et le manque de cohérence avec l'ensemble de la politique économique. Comment peut-on prétendre "émerger industriellement" sans discuter de la question du taux de change? Le taux de change n'est pas l'alpha et l'oméga de la politique économique marocaine, mais une composante essentielle de celle-ci. Il serait légitime d'en discuter en profondeur¹²⁷ de ce sujet, nous le reconnaissons volontiers, complexe et sur lequel il y a matière à débat.

• **Une politique fiscale inefficace, inéquitable et génératrice de distorsions:** la conduite de la politique fiscale au Maroc est largement déconnectée de toutes les autres initiatives prises par les différents acteurs sectoriels. A ce titre, il est difficile de trouver une quelconque cohérence entre les choix du Maroc et la politique fiscale mise en œuvre, à la fois de la perspective de la justice sociale ou du développement économique. En effet, la fiscalité directe pèse très largement: (a) sur les entreprises du secteur formel et plus encore sur une petite partie d'entre elles (63% des entreprises marocaines déclaraient être déficitaires ou générant un résultat nul en 2006¹²⁸...); et (b) sur le travail et en particulier sur la classe moyenne au sens du HCP: les revenus générés par l'Impôt sur le Revenu proviennent à 76% des impôts sur les revenus salariaux¹²⁹, et qui plus est, étant donné la structure régressive du barème de l'IR et la prépondérance des bas et moyens salaires, pèsent de manière prépondérante sur la classe moyenne (ou selon une lecture différente, sur leur employeur, puisque l'IR est déduit à la source au Maroc et largement invisible pour les salariés...). Du point de vue du développement économique, l'on penserait que la fiscalité au Maroc s'accorderait avec les "stratégies" mises en place...Or une lecture attentive du dernier rapport du ministère des Finances sur les dépenses fiscales de 2009 démontre que d'année en année, la politique fiscale du Maroc demeure largement déconnectée de tout impératif de développement économique ou de stratégie

¹²⁷ La centralité de cette question est maintenant visible très clairement: se référer aux batailles politiques majeures que les Chinois mènent sur cette question ou à l'acrimonie du débat sur cette question entre Européens, Américains et Japonais.

¹²⁸ Source: Najib Akesbi, présentation à l'AMSE, décembre 2009.

¹²⁹ Source: Najib Akesbi, présentation à l'AMSE, décembre 2009.

nationale de croissance. En effet comme le démontre le tableau ci-dessous, les principaux bénéficiaires des dépenses fiscales au Maroc sont précisément les secteurs "traditionnels" de l'économie qui font de l'ombre aux autres secteurs (alors que, dans la logique d'une stratégie cohérente de diversification de la production, ces secteurs traditionnels ne devraient justement plus être soutenus). Il est ainsi étonnant de voir augmenter, année après année, les dépenses fiscales au bénéfice du secteur peut-être le moins productif qui soit, celui de l'immobilier (secteur de biens non échangeables et ayant des externalités généralement négatives sur le reste de l'économie¹³⁰), ou la persistance des exemptions fiscales aux secteurs de la pêche et de l'agriculture sans distinguer de revenus ou de type d'agriculture. Les secteurs exportateurs ne bénéficient quant à eux que de 7% des dépenses fiscales du Maroc.

Tableau 7 : Ventilation des dépenses fiscales au Maroc

| Secteurs d'activité | 2008 | | | 2009 | | | | |
|--|-------------------|------------------|---------------|-------------------|-------------|------------------|---------------|-------------|
| | Mesures recensées | Mesures évaluées | Montant | Mesures recensées | Part | Mesures évaluées | Montant | Part |
| - Activités Immobilières | 38 | 19 | 4 526 | 38 | 10% | 23 | 4 086 | 14,2% |
| - Agriculture, pêche | 32 | 21 | 3 483 | 32 | 8% | 21 | 3 804 | 13,2% |
| - Edition, imprimerie | 4 | 3 | 435 | 4 | 1% | 3 | 417 | 1,5% |
| - Electricité, pétrole et gaz | 5 | 4 | 2 789 | 5 | 1% | 4 | 2 639 | 9,2% |
| - Exportation | 13 | 4 | 1 801 | 12 | 3% | 4 | 2 353 | 8,2% |
| - Industrie automobile et chimique | 7 | 5 | 929 | 5 | 1% | 5 | 1 021 | 3,6% |
| - Industries alimentaires | 15 | 14 | 2 350 | 14 | 4% | 14 | 2 353 | 8,2% |
| - Intermédiation Financière | 33 | 14 | 441 | 34 | 9% | 15 | 1 013 | 3,5% |
| - Prévoyance Sociale | 21 | 13 | 2 528 | 21 | 5% | 13 | 2 697 | 9,4% |
| - Régions | 29 | 12 | 864 | 31 | 8% | 12 | 875 | 3,0% |
| - Santé et action sociale | 53 | 20 | 1 088 | 54 | 14% | 22 | 1 127 | 3,9% |
| - Secteur du Transport | 22 | 14 | 1 025 | 20 | 5% | 13 | 1 259 | 4,4% |
| - Services publics | 14 | 4 | 1 980 | 14 | 4% | 4 | 2 110 | 7,3% |
| - Tourisme | 3 | 3 | 482 | 3 | 1% | 3 | 433 | 1,5% |
| - Mesures communes à tous les secteurs | 25 | 16 | 1 638 | 24 | 6% | 16 | 1 886 | 6,6% |
| - Autres Secteurs | 78 | 26 | 585 | 82 | 21% | 30 | 663 | 2,3% |
| Total | 392 | 192 | 26 944 | 393 | 100% | 202 | 28 734 | 100% |

Source : Rapport sur les dépenses fiscales – Ministère des Finances (2010)

Bien entendu, il est important de remarquer que ce n'est pas tant le niveau des dépenses fiscales qui pose problème, ou la nécessité de réallouer certaines dépenses fiscales vers d'autres secteurs. La question clé est celle des distorsions introduites par l'Etat dans l'économie (à hauteur de MAD 27 milliards en 2008, soit près de 4% du PIB) et de la cohérence des distorsions avec les objectifs affichés. A ce titre,

¹³⁰ En particulier renchérissement du foncier, appauvrissement du niveau de sophistication technologique de l'économie, création de bulle spéculatives, augmentation du coût de la vie et donc du coût de la main d'œuvre, etc.

il est juste de dire que la politique fiscale du Maroc est non cohérente avec les déclarations d'intention des décideurs politiques marocains et qu'elle est surtout le reflet de la puissance des lobbys et des intérêts particuliers: la manière dont les avantages fiscaux pour les promoteurs immobiliers ont été introduits à la dernière minute dans la Loi de Finances 2010 (peut-être contre le gré même du ministre des Finances) est révélatrice de la force des intérêts particuliers qui peuvent s'exprimer. Il en est certainement de même pour l'agriculture et la pêche...

• **Une politique de libre échange naïve et inefficace:** étant donné la détérioration de la balance commerciale du Maroc, et son évolution négative (au désavantage du Maroc) avec les pays signataires d'accords de libre-échange, la question de l'efficacité de la politique de commerce extérieur du Maroc est tranchée: les résultats sont décevants. S'il était possible de prévoir cet échec (le Maroc avait l'avantage, lorsqu'il a négocié lesdits accords de libre échange de l'expérience cumulée de beaucoup de pays émergents), il est plus difficile de comprendre pourquoi le Maroc persiste à ne pas vouloir rouvrir ce dossier, alors que les effets pervers d'une ouverture mal négociée et au mauvais moment se font sentir tous les jours. Du point de vue de la science économique, le consensus semble s'être cristallisé autour de la notion que l'ouverture simple de pays émergents au commerce international, ne peut avoir d'effet positif sur la croissance: tout dépend des conditions initiales du pays au moment où il met en œuvre cette politique de libre-échange. Empiriquement, en tous cas, l'analyse comparative des performances de croissance des pays ayant mis en œuvre des accords de libre-échange ne permet pas de mettre en évidence de relation statistiquement significative entre ouverture (au sens de libre-échange) et croissance. Pour une analyse détaillée de la science à ce sujet et les erreurs méthodologiques commises par les partisans du libre-échange¹³¹, nous référons le lecteur à Rodrik et Rodriguez (2000). Plus conceptuellement, il est important de noter deux réserves majeures à apporter aux défenseurs du libre-échange:

(a) **Les forces de l'avantage comparatif peuvent pousser un pays dans une direction non souhaitable:** l'avantage du commerce international est celui de permettre la révélation de l'avantage comparatif d'un pays. Mais il est tout à fait possible que l'avantage comparatif donné à un instant t d'un pays soit dans un secteur X , qui soit moins désirable socialement qu'un secteur Y . En effet, si la théorie de l'avantage comparatif postule que les deux secteurs X et Y ne devraient pas avoir d'importance, nous avons appris depuis que cela n'est pas vrai en réalité, en raison des externalités positives différentes des secteurs économiques: intuitivement, il est trivial de comprendre qu'avoir un avantage comparatif dans la production, au hasard de tomates, est bien moins souhaitable qu'avoir un avantage comparatif dans la production de satellites de télécommunications¹³². Comme l'avantage comparatif évolue dans le temps, il est préférable de choisir le bon moment pour cela.

(b) **L'adoption de technologies nécessite du temps:** dans tout processus industriel, il est rare de produire instantanément de manière compétitive internationalement. En effet, un processus nécessaire d'adaptation de la technologie est nécessaire et une amélioration sur une certaine période de temps

¹³¹ Il est utile de reconnaître qu'il s'agit là de l'une des questions en économie du développement autour de laquelle existent de forts clivages idéologiques. Il est également important de noter le problème essentiel lié à la difficulté d'effectuer des comparaisons entre pays en raison de la complexité de construction d'indices d'ouverture économique objectifs.

¹³² La raison étant que la production de satellites exige une chaîne industrielle et technique en amont, favorisant l'émergence d'autres industries, alors que la production de tomates a une relation beaucoup plus limitée avec le reste de l'économie.

est souvent la norme. Il est ainsi impératif de pouvoir protéger une industrie naissante pendant une certaine période de temps, de manière à lui donner un délai nécessaire pour atteindre les niveaux de productivité et, éventuellement, d'effets d'échelle, suffisants pour lui permettre d'être compétitive internationalement. C'est là l'argument classique en économie de "*l'infant industry*" (soit l'industrie naissante) qu'il convient de protéger adéquatement.

Sur cette base là, il est clair que dans son adoption d'accords de libre-échange, le Maroc a commis trois erreurs majeures :

(a) Des accords prématurés : l'état de développement de l'industrie marocaine et sa faible sophistication technologique n'étaient pas appropriés pour envisager rationnellement que les entreprises marocaines soient gagnantes au jeu du libre-échange. Le Maroc aurait dû attendre avant d'entamer cette démarche, qui de surcroît aurait dû s'accompagner de politiques ambitieuses et bien coordonnées pour accompagner cette ouverture;

(b) Un choix pour le moins malheureux du phasage des accords de libre-échange : le Maroc a choisi d'ouvrir son marché en priorité à des partenaires disposant de bases industrielles plus solides, et de marchés domestiques plus développés. Il est ainsi clair que le choix, en particulier, de partenaires tels que l'Union européenne (alors même que le Maroc n'exportait qu'un nombre restreint de produits), ou encore de la Turquie ou les Emirats Arabes Unis, ne pouvait que tourner en défaveur du Maroc. Hélas, il en est de même pour les accords avec la Tunisie ou l'Egypte. Une stratégie alternative aurait été de rechercher des partenaires avec lesquels les termes de l'échange auraient été plus favorables (Afrique, Amérique Latine ou autres pays arabes, etc.), au moins dans une première phase de manière à permettre à l'industrie marocaine de se construire sur des marchés moins concurrentiels. Par ailleurs, dans la mise en œuvre de ces accords, le Maroc s'est révélé bien naïf, en n'érigeant pas les barrières douanières non tarifaires qui sont souvent de mise : voyez les Egyptiens et les Tunisiens avec la Logan marocaine (situation à priori résolue maintenant) ou encore l'histoire célèbre des Japonais protégeant leur industrie pharmaceutique en requérant de nouveaux essais cliniques de manière systématique arguant que les essais effectués sur des Européens ou Américains n'étaient pas valables pour des Japonais...

(c) Des accords incomplets : comme souligné dans une série de rapports (voir par exemple le rapport économique de la Banque Mondiale¹³³), le processus de démantèlement a pénalisé un certain nombre d'entreprises dans plusieurs secteurs, encore soumises à des droits de douane pour l'importation de leurs intrants, alors même que leurs concurrents étrangers avaient un accès libre de droits au marché marocain. Enfin, la mise en place des accords de libre-échange ne s'est pas accompagnée de la mise en place des mécanismes de contrôle et d'un processus de mise en place de barrières douanières non tarifaires à même de protéger les consommateurs marocains tout en s'assurant d'une concurrence équitable et juste.

¹³³ Country Economic Memorandum (2006).

2.6. En conclusion

100. L'adoption d'une stratégie nationale de développement économique au Maroc est freinée par deux contraintes majeures : une gouvernance économique dysfonctionnelle et un manque de culture économique flagrant, sur fond d'économie politique très restrictive.

101. Ce contexte, à notre avis, est suffisant pour expliquer l'adoption de politiques publiques ad hoc, souvent contradictoires, rarement coordonnées et trahissant un manque de clarté quant à l'ambition économique nationale. Il est ainsi tout à fait logique que la performance économique du Maroc corresponde à cet état de fait : une croissance erratique, dépendante du contexte extérieur et de la pluviométrie, et en tout état de cause insuffisante pour projeter le Maroc sur une trajectoire de croissance de type asiatique, permettant d'envisager la transformation du Maroc en pays à revenu intermédiaire élevé en l'espace d'une génération.

102. Même si le constat reste alarmant, il faut souligner les progrès réalisés en termes de qualité des décideurs publics. Au total, et en comparant le Maroc avec d'autres pays émergents, on trouve dans notre pays des dirigeants publics et privés de formation comparable à celle de pays de l'OCDE. Néanmoins, le décollage économique est moins souvent une affaire de personnes que de système institutionnel et de travail de coordination des politiques publiques : c'est un processus. Or même des individualités brillantes ne peuvent corriger les défauts d'un système économique bloqué et archaïque.

103. Il y a donc une nécessité forte de remettre à l'ordre du jour un mot qui est rarement employé au Maroc : celui de réforme. Les mots ont un sens : l'emphase placée au Maroc par la plupart des responsables économiques sur la mise en œuvre de "plans" et de "stratégies" est révélatrice. Au lieu de s'attaquer aux sources des maux économiques qui contraignent la croissance économique du Maroc, nos décideurs économiques, trop souvent encore¹³⁴ choisissent la voie de la facilité, celle du court terme plutôt que des politiques à long terme. La réalité économique est hélas plus prosaïque : il y a nécessité de réformes économiques majeures et de remise à plat du cadre microéconomique du Maroc.

¹³⁴ Il y a bien entendu des exceptions à souligner : dans le secteur des transports et de l'équipement ou du tourisme par exemple, un effort a été effectué pour traiter quelques déficiences structurelles.

3. Conclusion : quelques pistes de réflexion pour une croissance meilleure

104. Le progrès économique nécessite inexorablement le débat, la transparence sur les motifs de prise de décision et une liberté d'accès à l'information. Sur tous ces points, le Maroc accuse un retard considérable.

Pour conclure ce travail, récapitulons les grandes lignes :

- (a) Les progrès réalisés au cours de la décennie passée sont réels. Cependant ils sont à nuancer car la base de comparaison, à savoir les années 90, est trompeuse. Du point de vue de la croissance, le Maroc était à son plus bas niveau historique depuis l'indépendance à la fin des années 90; ainsi il est aisé de mettre en avant les progrès du Maroc après cette date.
- (b) Contrairement au climat d'autosatisfaction prévalent, si le Maroc a bel et bien crû plus rapidement depuis 2002-2003, cela s'est fait dans une conjoncture extérieure très favorable et avec l'aide de conditions pluviométriques clémentes. Une rapide comparaison avec la performance d'autres pays émergents remet les choses en perspective : le Maroc a plutôt moins profité de la forte période de croissance mondiale entre 2002 et 2008 et, à plusieurs égards, a été moins performant que ses concurrents (y compris en termes de croissance, d'attractivité d'investissements étrangers...etc.).
- (c) Les indicateurs internationaux, pour contestables qu'ils puissent être, sont relativement unanimes : le Maroc n'a pas réalisé de progrès significatifs dans la plupart des classements. En tant que tel, cela n'est pas un problème étant donné les méthodologies de ces travaux, mais cela indique ;
- (d) Le Maroc ne peut construire sa stratégie de développement économique sur les seuls secteurs du tourisme, de l'immobilier et de l'infrastructure. L'immobilier est un secteur improductif qui introduit des distorsions spéculatives et inflationnistes potentiellement graves dans l'économie, et induits des effets négatifs tels la désindustrialisation et une augmentation des prix des biens non échangeables. L'argument social est peu recevable, car s'il est évident qu'une politique de logement social volontariste est une composante clé de toute politique sociale digne de ce nom, il y a d'autres moyens d'aboutir à des résultats meilleurs et à moindre coût. Concernant le tourisme, s'il s'agit là d'un secteur économique à part entière qui mérite d'être encore plus développé, il ne peut à lui seul être le moteur de croissance que certains s'imaginent. Il faut aussi réaliser qu'une économie trop dépendante du tourisme court le risque d'une spécialisation prématurée irréversible. Quant à l'infrastructure, il s'agit là d'une condition nécessaire mais non suffisante à la croissance : il y a beaucoup à faire encore en la matière, mais il faut s'astreindre à rationaliser les dépenses d'infrastructure (et notamment faire les arbitrages qui s'imposent au regard du retard social du Maroc), éviter les éléphants blancs, mais en aucun cas, il ne faut se faire d'illusions : s'il suffisait de construire des routes, des ports, des aéroports et de bétonner à tout va pour devenir un pays à fort niveau de développement, cela ce saurait...

105. Au total, et malgré encore une fois l'amélioration enregistrée, la croissance marocaine demeure en deçà des niveaux nécessaires pour assurer le décollage économique du pays et lui permettre de rejoindre le club des pays à revenus intermédiaires en l'espace d'une génération. Pour ce faire, le Maroc devrait enregistrer en moyenne une croissance de son PIB/habitant en termes réels de l'ordre de 5%-7% par an, soit en termes de croissance et en supposant un taux stable d'accroissement de la population de 1%, réussir une croissance moyenne en termes réels de 6% à 8% en moyenne. Force est de reconnaître que nous sommes encore loin du compte.

106. Nous ne pouvons donc que conclure que le Maroc n'a pas de stratégie de développement économique visible ou évidente. Bien que de nombreux "plans stratégiques", politiques sectorielles soient mis en place, il est difficile de trouver des éléments tangibles et factuels soutenant la thèse qu'il existe bel et bien une stratégie économique cohérente. Certes, il faut saluer les efforts faits par certains des nouveaux décideurs publics – un certain nombre d'entre eux déployant des efforts démesurés et très probablement sincères pour mettre en œuvre leurs actions. Hélas, l'important demeure le résultat et non l'action : malgré nos dépenses d'énergie et d'argent, le recours aux cabinets de conseil étrangers, l'arrivée d'une nouvelle génération de "managers" publics formés aux meilleures écoles académiques et professionnelles, sur la dernière décennie, nous avons "fait" moins bien en matière de croissance que la Tunisie, l'Egypte, ou la Jordanie, sans parler bien entendu des pays asiatiques ou mêmes de certains pays d'Amérique Latine... Et encore hélas, les dernières prévisions de croissance à moyen terme du FMI nous placent encore parmi les pays les moins performants en termes de croissance à court terme dans la région¹³⁵.

107. Alors ? Quelles sont les causes profondes qui empêchent le développement d'une stratégie économique cohérente qui permettrait de nous catapulter vers un autre palier de croissance ? En ligne avec la science économique du développement, nous examinons les déterminants profonds de la croissance qui sont aujourd'hui par les économistes du développement traitant ces questions fondamentales : **(a)** la géographie (l'idée étant que les ressources naturelles d'un pays, son climat et sa localisation géographique sont des déterminants de sa croissance); **(b)** l'ouverture économique (la tradition économique néo-classique met en avant le rôle du commerce comme un facteur de développement); et **(c)** les institutions (au sens des déterminants des règles du jeu économique).

108. Dans le cas du Maroc, les facteurs géographie et ouverture économique sont à éliminer car le Maroc a une position géographique d'exception et a fait le choix d'une économie de marché ouverte avec moult accords de libre échange déjà signés (le Maroc est à 13 km de l'Espagne qui est un pays riche et industrialisé – malgré ses difficultés actuelles –, et il est difficile d'argumenter que le Maroc est un pays peu intégré dans les flux d'échanges mondiaux). Restent donc les institutions...

109. Et en matière institutionnelle (au sens large du terme), force est de reconnaître que le Maroc souffre de carences majeures. La thèse que ce rapport soutient est que l'absence d'une stratégie de développement économique dont le Maroc pâtit est due à deux contraintes majeures, des "méta-contraintes" : **(a)** un système de gouvernance économique structurellement déficient; **(b)** l'analphabétisme économique des décideurs économiques – ou de certains d'entre eux en tous cas.

¹³⁵ IMF, World Economic Outlook, avril 2010.

110. La gouvernance économique déficiente se caractérise par: **(a)** un fonctionnement en "mode dégradé" des contrôles usuels qui existent ou devraient dans le système de gouvernance marocain – Parlement, Cour des Comptes, administration...etc ; **(b)** de plus en plus hélas, par une circonvolution pure et simple de ces contrôles; **(c)** par la prise de décisions servant sciemment des intérêts particuliers au détriment de l'intérêt général; et **(d)** par l'absence pure et simple des instruments de base qui caractérisent un système de gouvernance fonctionnel – par exemple, des instances d'évaluation rigoureuse, ou des instances de vérification a priori qui pourraient éviter l'adoption et la mise en œuvre irréfléchie de stratégies commandées à des cabinets de conseil.

111. L'analphabétisme économique lui se caractérise par la prise de décisions en toute bonne foi, mais sans le recul et le discernement économique nécessaire. Ainsi, il est possible d'ignorer, en toute bonne conscience et sincérité, les enseignements et les leçons de l'expérience économique. Il est ainsi fréquent de croiser des hauts commis de l'Etat manquant d'une culture économique de base: il leur est ainsi difficile de considérer différentes perspectives et de poser les bonnes questions avant l'adoption d'une politique publique donnée. C'est ainsi par exemple que peu de personnes se souviennent des risques associés à une expansion non contrôlée des entreprises publiques ou des risques associés à la formation de bulles spéculatives, etc.

112. Bien entendu, nous ne questionnons pas les hommes, mais un système de gouvernance économique: c'est la structure et l'organisation du système politique marocain qui, à notre sens, piège le Maroc dans un équilibre sous-optimal. Et c'est cela qui pousse les décideurs économiques vers les deux écueils connus de la politique publique: **(a)** le refus de la décision politique au sens noble du terme – pas de réformes politiques majeures à quelques exceptions près, mais des "plans stratégiques"; et **(b)** la tentation de la verticalité sectorielle au détriment de la transversalité multisectorielle.

113. Ce système n'est aujourd'hui propice ni à faire émerger les consensus économiques (et par extension sociaux) nécessaires, ni à faire les arbitrages requis par l'intérêt général (parfois douloureux), ni à établir les systèmes de contrôle ex ante et ex post indissociables de la pratique moderne de l'action publique, ni à développer les mécanismes de coordination et de transversalité nécessaire, ni à développer les cultures de responsabilité, de transparence et de débat essentielles pour moderniser un pays. Tous ces éléments sont consubstantiels à une stratégie de développement économique volontaire et à la conduite rigoureuse des politiques économiques publiques. Et c'est en ce sens que le déficit de démocratie dont souffre le Maroc se paie au prix fort en matière économique: non pas qu'une évolution vers une démocratisation complète soit la recette magique qui résoudrait tous nos problèmes économiques, mais c'est le seul instrument à notre disposition pour définir, créer le consensus, faire les arbitrages nécessaires et mettre en œuvre les axes prioritaires du développement économique du pays à moyen terme (le Maroc ayant rejeté l'option du retour en arrière autocratique).

114. En conclusion de ce travail, nous souhaitons terminer sur une note optimiste et proposer quelques pistes de réflexion pour prolonger le débat. Mais précisons d'emblée que nous n'avons pas de recettes toutes faites à donner, et ce pour une raison quasiment philosophique: loin de la tentation technocratique, nous partons d'un principe de modestie bien établi maintenant en économie du développement. Le développement est un processus d'apprentissage et de construction institutionnelle. Personne aujourd'hui ne peut prétendre détenir la clé du développement économique du Maroc, car cette clé est détenue collectivement par les Marocains, leur classe politique, et leurs dirigeants économiques et administratifs.

115. En effet, le développement économique et social ne se décrète pas, n'est pas un problème "technique" qui se résout. Au contraire, et nous appuyant sur les avancées économiques modernes,

l'objectif des dirigeants économiques publics doit être avant tout d'identifier les priorités et de faire émerger le consensus nécessaire autour de ces priorités (et bien entendu autour des moyens nécessaires). Le but des politiques publiques réussies n'est pas de trouver la "solution" à un instant "t" à un problème donné: c'est au contraire de construire les institutions et les mécanismes qui pourront trouver à tout moment les solutions aux problèmes actuels et futurs qui ne manqueront pas de se présenter. En un mot, le développement est un processus, et non une série de solutions "techniques", qui vise à munir les peuples des moyens (les institutions) nécessaires pour qu'ils soient en mesure de résoudre les problèmes auxquels ils sont et seront confrontés. Et c'est pourquoi, il faut se méfier des tentation simplistes telles que la tentation technocratique (car un technocrate est, par définition, un homme seul et donc un "impuissant politique" lorsque son travail fondamentalement est un travail de prise de décision politique), ou la tentation du contournement des obstacles (s'il est légitime de séquencer les problèmes, d'être fin tacticien par moments dans le traitement politique des questions de fond, il est moins acceptable de refuser de traiter les problèmes) ou encore la tentation de l'activisme et du mouvement (car il faut trouver l'équilibre nécessaire entre action et réflexion) ou enfin, la tentation de la verticalité dans la conduite des politiques publiques (car si une action sectorielle est souvent nécessaire, il est rare qu'elle ne nécessite pas, en complément, une action transverse).

116. Il est ainsi possible d'être optimiste aujourd'hui: les deux méta-contraintes que nous identifions comme la cause profonde de nos maux en deuxième partie de cette contribution, ne sont pas si difficiles que cela à lever, au moins partiellement et de manière effective. En effet, le Maroc avance et progresse malgré tout comme l'attestent certains succès dont nous pouvons nous prévaloir dans le domaine économique, comme par exemple la stabilité des fondamentaux macro-économiques, la bonne tenue de notre secteur touristique, ou encore l'émergence et le développement d'entreprises marocaines "leader" (que ce soit dans le secteur bancaire, industriel ou des technologies de l'information).

117. Ainsi, il est aujourd'hui possible d'envisager, des manières progressives de lever partiellement les méta-contraintes que nous évoquons: a minima, il serait possible d'exiger la transparence sur tous les "plans" qui sont mis en œuvre; il serait possible d'envisager que les responsables gouvernementaux exercent plus complètement leurs prérogatives; il serait possible d'imaginer un processus par lequel un débat est organisé sur les grandes orientations économiques avant qu'elles ne soient figées dans un contrat programme signé devant le roi; il serait possible d'exiger des dirigeants économiques d'inclure des indicateurs d'impact appropriés et des outils de mesure de la réussite de leurs plans avant que ceux-ci ne soient mis en œuvre¹³⁶; il serait possible d'envisager la création d'une institution de vérification et d'analyse contradictoire des "plans" proposés ou des politiques publiques envisagées (à l'exemple un peu du Congressional Budget Office aux États-Unis) avant que celles-ci ne soient mises en place; il serait possible de créer une instance rigoureusement indépendante d'évaluation des politiques publiques qui, de manière impartiale et en toute transparence, évaluerait les politiques publiques et publierait les résultats de ces évaluations, etc.

118. Comme on peut le constater, les pistes ne manquent pas, à commencer par un effort supplémentaire de transparence et d'acceptation du débat contradictoire d'idées, car «*il faut écouter beaucoup et parler peu pour bien agir au gouvernement d'un Etat*»¹³⁷. C'est dans cette perspective que s'inscrit cette contribution. ■

¹³⁶ Bien entendu, il s'agit ici d'indicateurs d'impact pertinents et non d'indicateurs d' "exécution" ou d'avancement des travaux (un indicateur comme la construction de X zones industrielles par exemple n'est pas réellement pertinent, car la finalité n'est pas la construction de zones industrielles, mais bien l'emploi et la valeur ajoutée générés par ces zones).

¹³⁷ Cardinal de Richelieu, "Maximes d'État", Imprimerie Nationale, 1880.

Bibliographie

- **Acemoglu, Johnson and Robinson**, 2001, *The Colonial Origins of Comparative Development*, American Economic Review #91.
- **Acemoglu, Robinson et Johnson**, 2001, *The Colonial Origin of Comparative Development: An Empirical Investigation*, American Economic Review #91.
- **Aglietta**, 1976, *Régulation et crise du capitalisme*, Calmann-Lévy.
- **Akerlof George**, 1970, *The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism*, Quarterly Journal of Economics #3.
- **Akesbi Najib**, *Un plan schématique et trompeur*, in *Le Plan Maroc Vert à la loupe*, Dossier, Revue Economica, Centre d'études sociales, économiques et managériales (CESEM), Rabat, n°7, novembre 2009.
- **Baer Warner**, 1972, *Import Substitution and Industrialization in Latin America: Experiences and Interpretations*, Latin American Research Review (7-1).
- **Balassa**, 1985, *Exports, Policy Choices and Economic Growth in Developing Countries After the 1973 Oil Shock*, Journal of Development Economics, 18-1.
- **Barro Robert**, 1973, *The Control of Politicians: an Economic Model*, Public Choice (14).
- **Barro Robert**, 1996, *Democracy and Growth*, Journal of Economic Growth.
- **Bates Robert**, 1981, **Markets and State in Tropical Africa**, University of California Press.
- **Benabou Roland**, *Unequal Societies*, NYU Research Report #9617.
- **Bouabid Ali, Tozy Mohamed**, *Régulation et Etat de droit au Maroc* ; coll. Cahiers bleus de la Fondation Abderrahim Bouabid.
- **Boyer**, 2003, *Les Institutions dans la théorie de la régulation*.
- **Boyer**, 2004, *Théorie de la Régulation*, Editions La Découverte
- **Cahill**, 2002, *Teaching Chain Weight Real GDP Measures*, Journal of Economic Education
- **Cobb, Douglas**, 1928, *A Theory of Production*, American Economic Review (18).
- *Country Economic Memorandum*, 2006.
- **Diamond, Jared**, 1997, *Guns, Germs and Steel*, Norton.
- **Direction des Etudes Financières et de la Planification**, 2009, *La décennie des réformes et du progrès, pour un Maroc moderne et solidaire – 1999-2009*.
- **Duflo et Banerjee**, 2008, *What's middle class about the middle classes around the world?*, Journal of Economic Perspectives #22.
- **Easterly William**, *The Elusive Quest of Growth*, MIT Press.
- **Felipe Jesus**, 1997, *Total Factor Productivity Growth in East Asia: A Critical Survey*, Asian Development Bank EDRC Report Series 65.
- **Fondation Abderrahim Bouabid**, *Évaluation de l'action publique*.
- **Fonds Monétaire International**, octobre 2009, *World Economic Outlook Database*.
- **Fonds Monétaire International**, Septembre 2008, *Maroc: Questions Choisies*, Rapport #08/331 (F).
- **Frankel Jeffrey et Romer David**, 1999, *Does Trade Cause Growth?*, American Economic Review #89.
- **Gramlich**, 1994, *Infrastructure Investment: A Review Essay*, Journal of Economic Literature, vol. 32.
- **Habitat International**, 1978, *Construction and Development*, Turin.
- **Hausman, Rodrik, Hwang**, 2007, *What you export matters*, Journal of Economic Growth (12-1).

- **Hausman et Rodrik**, 2003, *Economic Development as Self-Discovery*, Journal of Development Economics, (72).
- **Imbs, Warciag**, 2003, *Stages of Diversification*, American Economic Review (93-1).
- **Kaufmann, Kraay, Zoido-Lobation**, 1999, *Governance Matters*, World Bank Policy Research Paper, #2196.
- **Meisel, Ould Aoudia**, 2008, *Is Good Governance a Good Development Strategy?*, AfD Working Papers #58.
- **Murphy, Vishny et Schleifer**, 1989, *Industrialization and the Big Push*, Journal of Political Economy #97.
- **North Douglas**, 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- **Robinson et Torvik**, 2005, *White Elephants*, Journal of Public Economics #89.
- **Rodrik, Pritchett, Hausman**, 2005, *Growth Accelerations*, Harvard Kennedy School of Government Working Paper Series.
- **Rodrik, Wacziarg**, 2005, *Do Economic Transitions Produce Bad Economic Outcomes*, American Economic Review (95).
- **Rodrik**, 2005, *Industrial Policy for the 21st Century*.
- **Rodrik, Subramanian et Trebbi**, 2002, *Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development*, NBER Working Paper 9305.
- **Prebisch, Raul**, 1959, *Commercial Policy in the Underdeveloped Countries*, American Economic Review 49.
- **Prebisch, Raul**, 1949, *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*, CEPAL.
- **Sachs Jeffrey**, 2001, *Tropical Underdevelopment*, NBER Working Paper 8119
- **Sachs, Gallup & Mellinger**, 1997, *Geography and Economic Development*, NBER Working Paper 6849.
- **Sachs et Warner**, 1995, *Economic Reform and the Process of Global Integration*, Brookings Paper on Economic Activity.
- **Samuelson**, 1955, *The Dilemmas of Housing, Capital Formation and Housing in Latin America*.
- **Singer, Hans**, 1949, *Post War Relations between Under-developed and Industrialized Countries*.
- **Solow, Robert M.**, 1956, *A Contribution to the Theory of Economic Growth*, Quarterly Journal of Economics #70.
- **Tangri Robert**, 1999, *The Politics of Patronage in Africa*, James Currey Oxford.
- **Thévenot, Aymard-Duvernay, Favereau, Orléan, Salais**, 2004, *Valeurs, coordination et rationalité. L'économie des conventions ou le temps de la réunification dans les sciences sociales*, Problèmes économiques, 2308 (1-8).
- **UNCTAD**, 2001, *Policy Issues in International Trade and Commodities*.
- **White Gregory**, 2001, *A Comparative Political Economy of Morocco and Tunisia*, State University of New York Press.
- **World Bank**, March 2006, *Morocco Country Economic Memorandum*.
- **Young**, 1992, *A Tale of Two Cities: Factor Accumulation and Technical Change in Hong Kong and Singapore*, NBER Macroeconomics Annual.

www.fab.ma

ISBN N°978-9981-1763-6-2
Dépôt légal N°2010 - MO-1884



مؤسسة عبد الرحيم بوعبيد
fondation abderrahim bouabid

www.fab.ma

info@fab.ma

121, rue de la Palestine - Bettana - Salé - Maroc
Tél. (212) 5 37 84 33 13 / 14 - Fax (212) 5 37 88 02 35

– Toute reproduction est interdite sans autorisation préalable –