

Title: OED Précis no. 152 - Maroc: un potentiel encore inexploité

Job number: 98F0459

Language: English

Translations: French

Country: Morocco

Input date: 7/28/98

Maroc : un potentiel encore inexploité

Le Maroc aborde le XXI^e siècle en meilleure position que la plupart des autres pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, mais il lui reste de formidables défis à relever. L'étude de l'OED sur la stratégie d'aide appliquée à ce pays par la Banque mondiale depuis 1983 — date à laquelle le Gouvernement marocain a entrepris un vaste programme de réforme — ,conclut que le Maroc a bien réagi aux grandes difficultés rencontrées, mais que ses résultats restent inférieurs à son potentiel et à ses besoins. Pour sa part, la Banque mondiale pourrait mieux ajuster sa stratégie et améliorer l'efficacité globale de son aide.

Durant les premières années de l'ajustement, les progrès ont été considérables sur plusieurs fronts : réforme des politiques publiques, stabilisation et croissance. Mais ces améliorations ont incité la Banque à trop d'optimisme. En effet, pendant la même période, la mise en place de certaines réformes cruciales a progressé très lentement. Au début des années 90, l'optimisme de la Banque a été mis à l'épreuve par des chocs extérieurs et par les conséquences d'importantes déficiences des politiques. Le Maroc a perdu du terrain et se trouve aujourd'hui encore confronté à des problèmes structurels majeurs.

Selon l'étude de l'OED, l'attention portée par la Banque à la réduction des déficits ne s'est pas doublée d'un intérêt suffisant pour les réformes structurelles et le développement social. Si la Banque et les pouvoirs publics ne doivent pas relâcher leur vigilance en matière de stabilité budgétaire, la Banque devrait faire davantage pour aider les pouvoirs publics à promouvoir les investissements publics dans le développement rural et les ressources humaines, à accroître la part du budget consacrée à la santé et à l'éducation (au profit, en particulier, des femmes vivant en milieu rural), à améliorer l'efficacité des dépenses publiques, et à réduire l'ampleur du secteur des entreprises publiques. Il convient de veiller à ce que la croissance du secteur privé soit encouragée et à ce que les prêts futurs n'alourdissent pas la dette extérieure sans induire un gain de croissance équivalent. Enfin, la Banque pourrait tirer un meilleur parti des excellentes études économiques et sectorielles qui ont déjà été réalisées.

Au début des années 80, le Maroc traversait une très mauvaise passe économique. Une crise financière et une crise de la dette extérieure couvaient depuis quelque temps déjà, et les perspectives de croissance étaient fragiles. Le déficit budgétaire dépassait 12 % du PIB, le déficit des transactions courantes équivalait à près de 10 % du PIB, les réserves de change étaient épuisées et le pays était dans l'incapacité d'assurer le service de sa dette extérieure.

En 1983, le gouvernement a lancé, avec le soutien de la Banque mondiale, un vaste programme de réformes dont l'application devait s'échelonner sur plusieurs années et qui visait d'abord la stabilisation et la mise en place d'incitations à l'industrie. Ce programme différait radicalement des initiatives antérieures du fait que la stabilisation devait s'accompagner de réformes structurelles.

Stratégie de la Banque

Depuis 1983, la stratégie de la Banque pour le Maroc vise trois objectifs : stabiliser l'économie ; accélérer la croissance économique ; et réduire les inégalités de revenu, par la fourniture de services sociaux aux pauvres.

Pendant la période 1983-95, l'aide financière accordée au Maroc (qui avait déjà beaucoup emprunté à la Banque dans les années 70) s'est montée à 5,53 milliards de dollars. De 1,4 milliard de dollars en 1979-83, les engagements de la Banque sont passés à 2 milliards de dollars en 1984-88 et à 2,6 milliards de dollars pour 1989-93. Aspect plus important, la composition des opérations de prêt a évolué parallèlement à l'avancement des réformes : près de 40 % des prêts de la période 1983-95 sont allés à des opérations d'ajustement et, contrairement à nombre des prêts accordés par la Banque à d'autres pays à la même époque, les six premiers prêts d'ajustement ont financé des programmes d'ajustement sectoriel. On pensait qu'une approche sectorielle serait plus efficace, compte tenu du souhait des pouvoirs publics d'échelonner les réformes.

Succès initiaux

Pendant les premières années de l'ajustement, les progrès ont été considérables. De 1983 à 1988, les programmes de la Banque ont été centrés pour l'essentiel sur la réforme sectorielle, tandis que le FMI jouait un rôle directeur dans les efforts de stabilisation. La Banque a également cherché à promouvoir des changements structurels à long terme dans le cadre de prêts à l'appui de projets, d'études économiques et sectorielles et de son dialogue avec les pouvoirs publics. Comme il était extrêmement urgent de réduire le déficit, il avait été décidé de surseoir au traitement des problèmes structurels des finances publiques. Durant cette période, quatre prêts à l'ajustement ont été approuvés (au profit, respectivement, du commerce, de l'agriculture, de l'éducation et des entreprises publiques). À l'exception de la réforme du secteur éducatif, qui s'est heurtée à des résistances politiques, et du secteur de l'irrigation, qui a souffert de l'insuffisance des fonds publics, tous ces opérations ont été menées à bonne fin.

Durant cette période, le PIB global a augmenté de près de 5 % par an, les exportations de produits manufacturés se sont rapidement développées, le déficit a diminué de moitié et le solde des transactions courantes est devenu positif. Plusieurs facteurs — le freinage de la demande, la réforme de la fiscalité, des conditions météorologiques favorables, l'allègement de la dette et une forte baisse des prix pétroliers - ont contribué à ces bons résultats. Cependant, après cinq années d'ajustement, rien n'avait encore été fait pour s'attaquer aux problèmes structurels cruciaux que posaient les finances publiques et la gestion du secteur public. Par exemple, le gel des salaires entre 1981 et 1985 a contribué à contenir la masse salariale du secteur public, mais on n'a pas cherché à réduire l'emploi public.

Excès d'optimisme

Vers la fin des années 80, la Banque a fait preuve d'un optimisme excessif dans ses évaluations de l'avenir économique du Maroc. Les résultats des réformes du secteur des entreprises publiques et du secteur financier étaient jugés excellents. Le décaissement des deux prêts à l'ajustement approuvés durant cette période a été assorti de conditions assez peu contraignantes car on considérait qu'ils s'inscrivaient dans le prolongement d'un programme de réforme bien lancé. Les études économiques et sectorielles d'excellente qualité, préparées par la Banque, n'ont pas été suffisamment exploitées et diffusées.

Cet excès d'optimisme a duré jusqu'en 1993, alors même que l'économie était pratiquement stagnante depuis 1990. De près de 5 % par an pendant la seconde moitié des années 80, la croissance était tombée à 2 % par an au début des années 90. La Banque a attribué cet essoufflement à des facteurs externes, comme la sécheresse et la récession européenne, et minimisé le rôle des politiques. Elle a sous-estimé la nécessité de réformes structurelles et sectorielles. Cependant, le taux de change réel s'appréciant, le programme de libéralisation des importations s'était considérablement ralenti, et la fin des programmes du FMI et des rééchelonnements s'était traduite par une diminution des flux extérieurs. Quelques réformes clés ont été poursuivies, notamment celles qui avaient trait au secteur financier, à la privatisation et à l'adoption d'un nouveau code de l'investissement, mais la stratégie à moyen terme n'était plus clairement définie.

Prise de conscience

À partir de 1994, la Banque a pris conscience de l'inachèvement de l'ajustement structurel et des réformes nécessaires. Les prêts à l'ajustement ont repris en 1995, et la stratégie d'aide au Maroc élaborée par la Banque en 1997 tient compte des progrès limités réalisés dans plusieurs domaines d'une grande importance pour le développement du pays.

Problèmes actuels

Secteur public

Le Maroc a fait preuve de rigueur et d'efficacité dans la gestion des finances publiques et a réussi à stabiliser son économie. Néanmoins, trois problèmes demeurent :

- Les résultats obtenus sur le plan de la stabilisation l'ont été en partie au détriment de la réforme structurelle, comme en témoignent le ralentissement de la libéralisation du commerce et l'effort insuffisant de promotion de l'agriculture en sec (source de revenu essentielle pour la plupart des paysans pauvres) et de la petite irrigation.
- Il reste nécessaire d'accroître les investissements publics dans les secteurs prioritaires (agriculture, infrastructure et ressources humaines). La Banque s'était attaquée au problème dans le

cadre de ses premiers prêts à l'ajustement structurel, mais il a fallu longtemps pour que cette nécessité soit reconnue. En 1990, lorsqu'il a fallu réduire le budget, le gouvernement a décidé d'amputer de 15 % l'ensemble de ses investissements, sans faire d'exception pour les secteurs prioritaires.

- La masse salariale du secteur public demeure trop importante et pèse lourdement sur le budget. La Banque pourrait aider le gouvernement à améliorer l'efficacité des entreprises publiques et des politiques tarifaires, et à accélérer les privatisations.

Secteur privé

Le développement du secteur privé reste insuffisant. La faiblesse de la production agricole (et les sécheresses) ont certes largement contribué au ralentissement de l'économie au début des années 90, mais la lenteur de la croissance du secteur manufacturier n'y a pas été étrangère. L'industrie a drainé le quart des prêts octroyés par la Banque entre 1983 et 1994, et pourtant, pendant la même période, sa croissance n'a pas dépassé 3 % par an en termes réels. En 1989-91, les investissements privés ont culminé à 13,7 % du PIB, mais ils étaient retombés à leur niveau de 1983 (11,7 %) en 1994.

Les raisons de ces piètres résultats sont multiples : lenteur de la libéralisation du commerce, appréciation du taux de change réel à partir de 1990, insuffisances de l'infrastructure et des ressources humaines, et obstacles administratifs. Un nouveau code de l'investissement a vu le jour et l'imposition des sociétés a été considérablement allégée, mais des difficultés demeurent. Il reste à parachever la rationalisation du secteur public et la réforme du secteur financier. Les privatisations, qui semblent aujourd'hui en bonne voie, devraient fournir l'occasion d'élargir le champ d'activité du secteur privé, surtout dans le domaine de l'infrastructure. Dorénavant, l'effort doit être centré sur l'amélioration de la compétitivité internationale de l'économie.

Secteur social

Si l'on constate des progrès depuis quelques années sur le front de la réduction de la pauvreté et de l'amélioration des indicateurs sociaux, le bilan reste insuffisant, notamment pour les femmes en milieu rural. Rapportés à ceux des pays parvenus au même stade de développement, les taux de scolarisation primaire et secondaire et les taux d'alphabétisation du Maroc sont encore assez faibles, surtout pour la population féminine. Le niveau des indicateurs sanitaires est médiocre, notamment pour ce qui est des taux de mortalité maternelle et infantile et de l'accès aux soins en milieu rural. Le piètre niveau des indicateurs sociaux constitue encore un obstacle majeur à la croissance économique.

En dépit de l'amélioration récente des taux de scolarisation, l'enseignement supérieur absorbe une part disproportionnée des dépenses publiques, au détriment de l'éducation de base. Les réformes du secteur de l'éducation préconisées par la Banque ont échoué, s'étant heurtées à d'insurmontables obstacles politiques. Les efforts de la Banque en faveur de la santé ont été plus

fructueux mais, là encore, le sous-secteur des hôpitaux urbains (dont le taux de recouvrement des coûts est faible) reçoit une part excessive des ressources disponibles.

Depuis 1994, la stratégie de la Banque est plus fortement centrée sur la pauvreté, les questions sociales et le rôle des femmes dans le développement. Les projets financés récemment par la Banque reflètent ces nouvelles orientations, mais la réforme de l'éducation demeure une priorité majeure.

Environnement

Les récents épisodes de sécheresse ont mis en évidence la dépendance du Maroc vis-à-vis de l'eau et la vulnérabilité de l'économie aux changements climatiques. La pollution de l'air et l'érosion des sols deviennent également plus préoccupantes. L'élaboration d'un plan national d'action environnementale progresse, mais, dans l'ensemble, les institutions ne sont pas encore suffisamment sensibilisées ni coordonnées. Le projet mis au point par la Banque en 1993 pour renforcer le cadre institutionnel et réglementaire de la gestion de l'environnement a mis longtemps à obtenir la coopération interinstitutionnelle nécessaire.

Le problème le plus urgent est celui de l'eau. Le Maroc compte désormais parmi les pays pour lesquels l'eau est devenue un facteur limitant. Les quantités disponibles par habitant et la qualité de l'eau sont en baisse, l'approvisionnement en eau potable des zones rurales est insuffisant, et les systèmes d'irrigation et de distribution d'eau potable des zones urbaines accusent des pertes substantielles. L'irrigation représente actuellement 85 % de la consommation, mais l'expansion de l'industrie et le développement de l'économie accroîtront la demande d'eau pour d'autres usages. Le recouvrement des coûts s'est considérablement amélioré dans les zones urbaines, mais les progrès sont insuffisants dans le secteur de l'irrigation. Il est indispensable d'assurer une gestion intégrée des ressources en eau dans les zones rurales et de remettre en état les périmètres d'irrigation.

Conclusions et recommandations

La Banque a aidé le Maroc à améliorer l'équilibre des finances publiques et à libéraliser le commerce. Elle l'a aidé aussi à rompre avec certaines des politiques du passé et à amorcer un vaste mouvement de réforme. La croissance économique n'a pas connu d'interruptions majeures depuis la seconde moitié des années 80. Cependant, la fin de cette décennie a été marquée par une moindre persévérance de la Banque et par un ralentissement du rythme des réformes. En conséquence, le potentiel d'aide de l'institution n'a pas été intégralement exploité et les résultats ont été inégaux.

L'étude formule les recommandations suivantes :

Gestion du secteur public : la Banque devrait se concentrer sur :

- *La dimension structurelle des problèmes budgétaires.* Si ces contraintes ne sont pas éliminées, elles risquent de mettre en péril tout programme d'ajustement. Les problèmes auxquels le Maroc doit s'attaquer sont notamment l'ampleur de la masse salariale publique, la taille du secteur des entreprises publiques, l'affectation inefficace des dépenses publiques et la nécessité de renforcer le recouvrement des coûts et de le rendre plus équitable.
- *La rationalisation des entreprises publiques.* Comme les entreprises publiques ne seront certainement pas toutes privatisées à brève échéance, il est urgent d'améliorer l'efficacité de leur exploitation et leurs politiques tarifaires.

Développement du secteur privé : la Banque devrait aider le gouvernement à :

- *Redynamiser la réforme du commerce et du régime des incitations.* Le respect des engagements pris dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce et de l'accord d'association avec l'Union européenne sera à l'origine d'importants avantages, alors que tout blocage ou revirement aurait des effets particulièrement défavorables. Le Maroc doit poursuivre la libéralisation de ses échanges commerciaux en évitant toute discrimination.
- *Intensifier les efforts afin de libérer complètement le système financier,* avec convertibilité totale du dirham et taux de change déterminé par le marché.
- *Faire une plus grande place aux ressources humaines et à l'infrastructure physique.* Il importe de s'attaquer très rapidement aux contraintes qui entravent la croissance de l'industrie, en faisant notamment porter l'effort sur la qualité des ressources humaines et naturelles, la participation du secteur privé au financement de l'infrastructure, et la capacité à générer, diffuser et utiliser de nouvelles techniques.

Développement des secteurs sociaux : la Banque devrait aider le Maroc à :

- *Réorienter les dépenses publiques au profit des secteurs sociaux.* Une part croissante des ressources publiques doit être affectée aux services de base, aux zones rurales et aux femmes.
- *Faire davantage pour les paysans pauvres.* Il faut établir plus précisément le type d'aide apte à promouvoir l'amélioration de l'agriculture dans les zones cultivées en sec. La Banque pourrait devoir chercher plus activement à convaincre les pouvoirs publics d'accorder un rang de priorité plus élevé à la petite et moyenne irrigation.
- *Faire face à la rareté de l'eau.* Le recouvrement intégral du coût de l'eau d'irrigation et une gestion intégrée de la ressource conduiraient à d'importants gains d'efficacité et encourageraient le passage à des cultures exigeant moins d'eau. Il conviendrait de mettre fin aux pratiques polluantes.

En ce qui concerne l'aide de la Banque, les recommandations de l'étude sont les suivantes :

- *Plus de sélectivité pour les prêts à l'ajustement structurel et meilleure conception des projets.* Tous les projets devraient comporter des indicateurs de performance quantifiables. L'octroi de prêts qui ne contribueraient pas à l'accélération de la croissance serait plus nuisible qu'utile. La forte proportion des projets dont les résultats ont été satisfaisants, mais les avantages à long terme limités, met en cause la pertinence et l'adéquation de la conception de certains projets et programmes. Les opérations d'intermédiation financière, notamment, semblent n'avoir eu qu'un impact très limité sur la croissance de l'industrie.
- *Meilleure utilisation des travaux économiques et sectoriels.* Il est indispensable de fonder diagnostics et prescriptions sur une étude approfondie des tendances passées, et de consacrer plus de ressources aux activités de diffusion et de promotion des résultats de ces travaux.
- *Réalisme de la stratégie d'aide au pays (SAP).* La SAP doit être basée sur une évaluation réaliste de la situation, de manière à fixer correctement les orientations de l'aide de la Banque. Cela n'a pas été le cas pour la SAP de 1993, mais la Banque s'est efforcée de remédier à ces insuffisances pour la SAP de 1997.
- *Mission résidente.* La création en 1998 d'une mission résidente de la Banque resserrera les liens avec les parties prenantes, notamment avec les femmes, ce qui devrait contribuer à l'amélioration de l'élaboration des projets.

Dans sa réponse à l'OED, la direction de la Banque s'est déclarée d'accord sur la plupart des évaluations et des recommandations de l'étude, tout en soulignant que le rapport aurait pu mettre davantage l'accent sur la vulnérabilité du Maroc aux chocs externes. Elle a fait valoir que le Maroc avait eu le grand mérite de maintenir le cap de sa gestion économique en dépit de ces chocs.

La direction de la Banque a noté que stabilisation et ajustement étaient deux objectifs complémentaires, impossibles à dissocier. Dans certains cas, des arbitrages n'ont pu être évités, mais, dans l'ensemble, le Maroc a régulièrement progressé sur les deux fronts. La direction a reconnu que l'absence de programme à moyen terme, de même que les sécheresses, avaient affecté l'ajustement. Mais, elle a noté aussi que le gouvernement a clairement manifesté sa volonté de libéraliser le commerce et qu'il est conscient de la nécessité d'un programme de réforme détaillé pour le moyen terme.

La direction a fait observer que la volonté des pouvoirs publics de préserver la stabilité sociale et politique tout au long de la période d'ajustement est l'une des raisons clés du gradualisme signalé dans le rapport. De fait, l'ouverture de l'économie s'est accompagnée du maintien de la stabilité sociale dans une région assez instable, dans le contexte d'un processus continu d'ouverture politique. La direction a reconnu que le retard des zones rurales sur le plan social réclame une action urgente et vigoureuse.

La direction estime elle aussi que les résultats du Maroc, quoique globalement satisfaisants, ne sont pas à la mesure du potentiel et des besoins du pays et qu'il reste à trouver une solution à d'importants problèmes structurels. Cependant, la stabilité budgétaire ne devrait pas éclipser la nécessité d'autres mesures structurelles. La direction a fait observer que la plupart des recommandations du rapport ont été pleinement prises en compte dans la nouvelle stratégie de la Banque pour le Maroc.

***Le Comité pour l'efficacité du développement**, lors de son examen de l'étude de l'OED et de la réponse de la direction de la Banque, a fait observer que les efforts du Maroc en faveur d'une croissance durable et d'une plus grande équité sociale restaient contrariés par d'importants problèmes structurels. Tout en reconnaissant la complémentarité de la stabilisation et de l'ajustement, il a vivement engagé la Banque à cibler ses prêts sur les projets promettant d'améliorer sensiblement la croissance et l'équité.*

Le Comité est convenu que l'agriculture et les ressources humaines doivent être les cibles prioritaires de l'investissement public. Il a souligné que la Banque devrait faire davantage pour aider les pouvoirs publics à promouvoir l'agriculture en sec et accorder un rang de priorité plus élevé à l'infrastructure et à la petite et moyenne irrigation. Dans le domaine social, la Banque devrait continuer à encourager l'affectation d'une part accrue du budget de l'État aux soins de santé primaires, à l'éducation, aux zones rurales et aux femmes. En ce qui concerne la gestion du secteur public, il convient de porter toute l'attention requise aux graves problèmes structurels dont souffrent encore les finances publiques y compris l'ampleur de la masse salariale publique, la taille du secteur des entreprises publiques et l'efficacité de l'affectation des dépenses publiques. Dans le cadre de son dialogue avec les pouvoirs publics, la Banque devrait tenter de convaincre le gouvernement de réduire les subventions à l'enseignement supérieur et aux services de santé onéreux des zones urbaines et de réorienter les ressources publiques au profit des activités susmentionnées.

Le Comité a souligné qu'étant donné le niveau de l'endettement du Maroc à son égard, la Banque devrait veiller à utiliser l'ensemble de ses instruments de façon complémentaire et à faire en sorte que ses prêts ne constituent pas seulement une charge supplémentaire et contribuent véritablement à la réforme des structures et à une meilleure utilisation des ressources.

Compte tenu de la vulnérabilité du Maroc aux chocs extérieurs, le Comité estime que la Banque devrait, par ses activités de concertation, la gestion de son portefeuille et la préparation de nouvelles opérations, aider le Maroc à mettre en place des politiques favorables à la diversification de son économie, à une utilisation plus efficace des ressources en eau et à la pérennité des résultats des interventions financées par la Banque. Le Comité a souligné qu'il serait souhaitable d'établir un partenariat entre la Banque, les pouvoirs publics et les bailleurs de fonds afin d'optimiser l'efficacité de l'aide au développement.

Le Comité a conclu que le potentiel du Maroc justifiait un certain optimisme et reconnu la solidité de ses résultats économiques par rapport à ceux de nombreux autres pays pendant la même période. Cependant, face aux nombreux problèmes fondamentaux qui restent à résoudre et à la lenteur de la croissance de l'économie, la Banque comme le Maroc doivent chercher à améliorer leur performance.

**Rapport d'évaluation rétrospective : « Kingdom of Morocco Country Assistance Review, » par René Vandendries, rapport n° 16326, 29 janvier 1997. Les Administrateurs et les agents de la Banque peuvent se procurer ce document auprès du Service de documentation interne ou des centres d'information régionaux, et le public peut s'adresser au Centre d'information : tél : 1-202/458-5454, fax : 1-202/522-1500, courrier électronique : pic@worldbank.org. Précis rédigé par Stefano Petrucci.*

Les *Précis* de l'OED ont pour objet d'informer les spécialistes du développement au sein de la Banque mondiale et à l'extérieur des conclusions et recommandations du Département de l'évaluation des opérations. Les opinions qui y sont exprimées sont celles du personnel du Département et ne sauraient être attribuées à la Banque mondiale ni aux institutions qui lui sont affiliées. Ces *précis* et d'autres publications de l'OED peuvent être consultés sur internet, au site : <http://www.worldbank.org/html/oed>. Les commentaires et demandes de renseignement doivent être adressés au Directeur de la rédaction, OED, tél. : 1-202/458-4497, fax : 1-202/522-3200, courrier électronique : eline@worldbank.org