

Association marocaine de  
sciences économiques

Questions  
d'économie marocaine  
2013

Rapport

Sous la direction de Mohamed Bouslikhane



PRESSES  
ÉCONOMIQUES  
DU MAROC

# Association marocaine de sciences économiques

**Fondée en 2006**, l'Association marocaine de sciences économiques (AMSE), groupement scientifique, a pour objectif de favoriser les progrès de la science économique au Maroc en développant la recherche fondamentale et appliquée, en diffusant les résultats des travaux universitaires et en multipliant les échanges entre chercheurs au niveau international.

**Son programme** d'action s'articule autour de l'organisation de conférences, de tables rondes, de séminaires, de colloques, l'animation de groupes de recherche, d'étude et d'expertise, l'édition de publications à comité de lecture, etc.

L'AMSE a créé en 2009 les **Presses universitaires du Maroc** (PUM).

## Adresse

**Association marocaine de sciences économiques**  
Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales  
Boulevard des Nations Unies, BP 721, Rabat, Maroc

## Compte bancaire

N° 8100009 200 00 04087 85  
BMCE Bank, Agence Rabat-Hassan

## Conseil d'Administration (2012-2016)

- AÏT SGHIR Nabil (Université Mohammed V-Agdal, Rabat)
- AKESBI Najib (Institut agronomique et vétérinaire Hassan II, Rabat)
- AKODAD Safae (Université Mohammed V-Agdal, Rabat)
- ASKOUR Khadija (Institut Supérieur du Tourisme, Tanger)
- BELKHEIRI Omar (Université Abdelmalek Essaadi, Tétouan)
- BENMANSOUR Aahd (Université Mohammed V-Agdal, Rabat)
- BENNIS Jihan (Université Mohammed V-Agdal, Rabat)
- BOUSLIKHANE Mohamed (Institut national d'aménagement et d'urbanisme, Rabat)
- DRISSI ALAMI Rajaa (Université Mohammed V-Agdal, Rabat)
- EL AOUIFI Nouredine (Université Mohammed V-Agdal, Rabat)
- EL HOUMAIADI Adil (Université Mohammed V-Agdal, Rabat)
- HANCHANE Hicham (Université Mohammed V-Souissi, Rabat)
- HANCHANE Saïd (Instance nationale d'évaluation du système d'éducation et de formation, Rabat)
- LAMRANI Nouzha (Université Mohammed V-Agdal, Rabat)
- MEJJATI ALAMI Rajaa (Observatoire national du développement humain, Rabat)
- MRABTI Abla (Université Mohammed V-Agdal, Rabat)
- TAOUIL Rédouane (Université Pierre-Mendès-France, Grenoble)
- TAZI LEBZOUR Kamal (Université Mohammed V-Agdal, Rabat)
- TOUZANI Hanane (LEID/Université Mohammed V-Agdal, Rabat)
- ZOUITEN Mounir (Université Mohammed V-Souissi, Rabat)

## Comité directeur (2012-2016)

- ASKOUR Khadija
- BOUSLIKHANE Mohamed (Vice-Président)
- EL AOUIFI Nouredine (Président)
- EL HOUMAIADI Adil
- TAZI LEBZOUR Kamal
- TOUZANI Hanane (Trésorière)

Association marocaine de  
sciences économiques

# Questions d'économie marocaine 2013

## Rapport

Sous la direction de Mohamed Bouslikhane



## Déjà parus aux Presses économiques du Maroc (PEM)

Khadija Askour, *les Réseaux de coopération productive au Maroc. Le cas de la filière agro-alimentaire*, 2009.

Abdelhak Kamal, *Industrialisation et concentration urbaine au Maroc*, 2012.

*Questions d'économie marocaine 2011.*

*Questions d'économie marocaine 2012.*

© PEM, mars 2014

Dépôt légal: 2014 MO 0807  
ISBN: 978-9954-9235-1-1

Pré-presse: *Babel com*  
Impression: *El Maârif Al Jadida*

## Questions d'économie marocaine

### Objectifs

- Etablir, de façon régulière, un « état des lieux » en procédant à une recension des *questions essentielles et des enjeux majeurs* de l'économie nationale et en opérant un choix raisonné des problématiques les plus pertinentes.
- Le choix des « questions » est fait eu égard à la conjoncture économique, à ses dynamiques, à ses enjeux, aux modes d'insertion dans le régime international, etc.
- Décrypter et analyser les faits stylisés, les politiques publiques, les tendances macro-économiques, les dynamiques à l'œuvre, les dysfonctionnements institutionnels, les comportements des agents ayant les effets les plus structurants sur l'économie nationale.
- L'approche combine description factuelle et analyse : les données « officielles » nationales et internationales sont interprétées en référence aux théories les plus pertinentes et aux modèles les plus appropriés.
- Composante primordiale, la démarche analytique doit privilégier la rigueur, la pertinence, la précision des données et des sources, etc.
- La « lisibilité » du rapport destiné aux décideurs et à un large public n'est pas toutefois incompatible avec l'exigence scientifique.

## Les auteurs

Mohammed AKAABOUNE, Université Mohammed V-Souissi, Rabat.

Azeddine AKESBI, Centre d'orientation et de planification de l'éducation, Rabat.

Khadija ASKOUR, Institut supérieur international du tourisme de Tanger.

Mohamed BENHRIMIDA, Université Hassan II, Mohammedia.

Nabil BOUBRAHIMI, Université Ibn Tofail, Kénitra.

Mohamed BOUSLIKHANE, Institut national d'aménagement et d'urbanisme, Rabat.

Cherif EL HILALI, Université Mohammed V-Souissi, Rabat.

Radouane RAOUF, Université Mohammed V-Souissi, Rabat.

Lahcen SBAÏ EL IDRISI, Trésorerie générale du Royaume, ministère de l'Economie et des Finances.

## Sommaire

6	<b>Présentation</b> Mohamed Bouslikhane
11	<b>Politique de la population et transition démographique</b> Mohammed Akaaboune
25	<b>Investissements industriels et territoires productifs</b> Khadija Askour
34	<b>Le déficit de la balance commerciale</b> Nabil Boubrahimi
45	<b>Ouverture commerciale et pauvreté</b> Radouane Raouf
58	<b>Le système fiscal : état des lieux et perspectives de réforme</b> Mohamed Benhrimida
68	<b>Le contrôle fiscal : quelle efficacité ?</b> Cherif El Hilali
85	<b>Un préalable à la réforme de la loi organique des finances : la refonte de la comptabilité de l'Etat</b> Lahcen Sbaï El Idrissi
91	<b>La société civile entre contribution économique et plaidoyer politique</b> Azeddine Akesbi

# Présentation

Mohamed Bouslikhane

## Transition démographique et dynamique des activités productives territoriales

Le présent rapport reste fidèle à la ligne éditoriale adoptée dans les précédentes éditions (*Questions d'économie marocaine* 2011 et 2012). Il s'agit de faire l'analyse des questions fondamentales et de fournir les clés et les repères pour décrypter la conjoncture économique nationale et internationale. L'objectif de l'Association marocaine de sciences économiques (AMSE) est d'offrir un espace ouvert et pluraliste qui permette aux chercheurs marocains d'exprimer leurs points de vue par rapport à des problématiques économiques présentant un intérêt pour un large public qui prête une attention particulière à l'évolution économique de notre pays.

Le rapport *Questions d'économie marocaine*, dont le format, la maquette et la mise en pages ont été revus, s'efforce d'observer les principes d'exigence, de clarté, d'exhaustivité, de rigueur et de pertinence, tout en poursuivant l'ambition de devenir un instrument indispensable aux décideurs et, au-delà, au grand public large, c'est-à-dire à tout autre personne cherchant à comprendre l'impact des changements économiques sur la société marocaine.

Le présent rapport s'ouvre sur une question centrale qui interpelle beaucoup de spécialistes. Il s'agit de la question démographique. Tout au long du 20<sup>e</sup> siècle, la population mondiale n'a cessé d'augmenter, atteignant aujourd'hui 7 milliards de personnes. Les observateurs constatent que cette augmentation tend cependant à ralentir avec une baisse mondiale plus ou moins importante du taux de fécondité. Cette hypothèse est soutenue par Mohammed Akaaboune (*Politique de la population et transition démographique*) qui affirme que « nous assistons partout à un passage à un nouvel équilibre moderne résultat de la baisse de la natalité et de la fécondité avec un vieillissement démographique ». Il relève néanmoins que l'évolution actuelle montre que les « populations des pays du Sud passent vers le modèle universel de transition démographique sans se préoccuper de ses conséquences socio-économiques ». L'auteur se pose une question centrale, à savoir si cette « évolution démographique est une fatalité face à laquelle il faut se résigner ou s'il s'agit plutôt d'une tendance réversible et maîtrisable grâce peut-être à une politique de la population appropriée ». Après une présentation du modèle de la transition démographique, l'analyse se focalise davantage sur le cas marocain, qui relève que la transition démographique dans notre pays a commencé à partir des années 60 et coïncide avec le lancement du programme de planning familial. De nos jours, la transition démographique est une réalité. « Les données du Haut-Commissariat au Plan relatives au taux de croissance de la population par milieu montre que le taux de croissance de la population marocaine connaît une décélération qui va en s'amplifiant dans le monde rural, il est même de 0% en 2010 et sera négatif à partir de 2020 ». Plusieurs facteurs expliquent le passage vers ce modèle démographique : hausse de l'espérance de vie, vieillissement démographique, hausse du taux de natalité et du taux de mortalité, baisse de la mortalité infantile et maternelle, baisse de la fécondité, changement en matière de conjugalité, évolution de la nuptialité et prolongation du célibat.

L'analyse s'achève par la proposition d'une « politique démographique pour le Maroc du XXI<sup>e</sup> siècle ». Il s'agit tout d'abord de se débarrasser d'une politique défavorable à la natalité et à la fécondité, conforme à la phase I de la transition démographique qui se caractérisait par l'explosion démographique, pour passer à un régime démographique qui réponde aux exigences du développement économique en adoptant des mesures d'ordre strictement démographique (fécondité, natalité) et d'ordre socio-économique

Démographie et activités productives sont intimement liées. Khadija Askour sur (*Investissements industriels et territoires productifs*) tente de comprendre la politique de l'Etat en matière de promotion des investissements en mettant l'accent sur la place des territoires dans les politiques publiques. Une mise en perspective historique, par ailleurs, permet de revenir sur les stratégies adoptées par le Maroc depuis l'Indépendance.

Les années 80 du XX<sup>e</sup> siècle marquent un tournant décisif. Il faut rappeler à ce propos que les difficultés structurelles, la conjoncture négative à l'échelle internationale et l'endettement excessif ont obligé le Maroc à se plier, à partir de 1983, au programme d'ajustement structurel guidé par les principes du FMI, qui se sont traduits par la mise en place de profondes réformes notamment au niveau des structures productives. Par rapport à sa dimension territoriale, cette période constitue un moment important en matière de politique industrielle. Alors que durant les années 60 et 70 du XX<sup>e</sup> siècle la stratégie de l'Etat se confinait dans une «approche purement réceptacle des investissements ou d'amélioration de la compétitivité économique», les années 80 consacrent l'agglomération comme l'un des modes de structuration, par excellence, de l'espace industriel au Maroc à travers les premières formes d'espaces industriels, établies dans le cadre du programme national d'aménagement des zones industrielles (PNAZI). Avec ce programme, le nombre de sites d'accueil ne cesse de se diversifier. Dans les années 2000, de concepts nouveaux apparaissent comme la zone d'activité économique, la friche industrielle, les sites à vocation industrielle, la zone franche ou le technoparc. L'objectif de l'Etat est d'attirer les investissements étrangers en faisant du Maroc une destination attractive et compétitive dans les quatre premiers métiers (l'automobile, l'aéronautique, l'électronique et les métiers traditionnels comme le textile et l'agroalimentaire).

Khadija Askour insiste enfin sur les enjeux auxquels les territoires sont confrontés aujourd'hui. Elle revient sur des thèmes importants comme les systèmes productifs locaux, les districts industriels ou encore les clusters. Elle conclut sa contribution en affirmant que «les changements actuels dans les politiques industrielles au Maroc confirment l'hypothèse d'un glissement du modèle économique vers la réalisation de territoires compétitifs. La logique territoriale adoptée par les pouvoirs publics dessine une nouvelle configuration de l'action étatique décentralisée. On peut parler d'un renversement du modèle dominant d'un Etat régulateur vers un Etat accompagnateur, notamment dans la construction des SPL et des projets de territoire». Toutefois, cette approche ne peut réussir qu'en impliquant les acteurs locaux dans la construction et dans la réflexion sur l'avenir de leur territoire.

## L'économie marocaine face à l'économie mondiale

Deux contributions se sont intéressées à l'impact de l'ouverture de l'économie marocaine sur l'économie mondiale. Celle de Nabil Boubrahimi (*Le déficit de la balance commerciale*) et celle de Radouane Raouf (*Ouverture commerciale et pauvreté*).

Nabil Boubrahimi attire l'attention sur les indicateurs qui permettent de mesurer les performances commerciales d'un pays. Parallèlement au solde commercial, d'autres indicateurs sont également utilisés: le taux de croissance du PIB, la productivité des facteurs de production (travail et capital), le taux de croissance du revenu par habitant ou encore l'évolution de la valeur ajoutée exportable. Ces indicateurs permettent grandement de faire une évaluation fiable de la situation économique

Entre 2004-2012, l'analyse de la balance commerciale marocaine révèle l'aggravation du caractère structurel du déficit commercial. Plusieurs facteurs expliquent ce déficit: la multiplication des accords de libre-échange, le manque de compétitivité de notre économie, la dynamique de la demande intérieure largement satisfaite par les importations et les besoins en biens d'équipement nécessaires aux chantiers de réformes lancés ces dernières années (stratégies sectorielles principalement).

L'analyse sectorielle permet de relever que 50% du déficit commercial s'explique essentiellement par les besoins de développement et de croissance du pays, dans

la mesure où il a pour origine les importations de biens d'équipements, de produits énergétiques et d'intrants semi-transformés servant aux activités productives. Cependant, «l'autre moitié des importations contribue à un déficit considéré comme «malsain» puisqu'il s'agit, essentiellement, des importations de produits de consommation finale pouvant être fabriqués localement».

Certes, plusieurs mesures ont été mises en place par les pouvoirs publics en vue d'atténuer l'aggravation du déficit de la balance commerciale en intervenant sur les deux composantes: soutien aux exportations en mettant en œuvre les différentes stratégies sectorielles (Plan Emergence, Plan Maroc Vert, etc.) et la régulation des importations à travers l'assainissement du cadre normatif du commerce extérieur. Ces efforts doivent être complétés par des mesures visant à renforcer l'investissement productif, l'augmentation de l'intensité capitalistique et technologique et le redressement de la rentabilité des entreprises.

Radouane Raouf s'intéresse à un autre aspect de l'économie marocaine, largement repris dans la littérature économique anglo-saxonne. Il s'agit de l'ouverture commerciale et de l'amélioration des conditions de vie de la population. Les débats théoriques et les analyses empiriques concernant cette problématique s'orientent vers des conclusions plutôt optimistes. Les institutions internationales partagent les mêmes conclusions. Ainsi, selon le rapport du PNUD de 2012 concernant les *Objectifs du millénaire pour le développement* (OMD): «Pour la première fois depuis que les tendances de la pauvreté ont commencé à faire l'objet d'un suivi, le nombre de personnes vivant dans la pauvreté extrême ainsi que les taux de pauvreté ont décliné dans toutes les régions en développement, y compris en Afrique subsaharienne, où les taux sont les plus élevés. La proportion de personnes vivant avec moins de 1,25 dollar par jour est passée de 47% en 1990 à 24% en 2008, passant de 2 milliards à moins de 1,4 milliard.»

Concernant le Maroc, les années 90 consacrent l'ouverture commerciale par la promotion des exportations, la libéralisation des importations des biens et services et par l'abolition des restrictions quantitatives. L'amorce de cette politique coïncide avec la tendance baissière de la pauvreté au Maroc annoncée dans le rapport du PNUD de 2012. «Le taux de pauvreté a été réduit à l'échelle nationale, quasiment de moitié entre 1990 et 2007.»

La conclusion de l'auteur reste nuancée. «Il est très difficile d'établir une corrélation directe entre commerce international et pauvreté, mais les données semblent indiquer que la libéralisation du commerce extérieur contribue généralement à l'amélioration du bien-être de la classe défavorisée. Toutefois, la plupart des réformes commerciales font des victimes, généralement sur le court terme, et elles peuvent aggraver temporairement la pauvreté. En pareil cas, la politique la plus judicieuse consiste à revoir les instruments de la politique redistributive pour soulager les perdants et faciliter l'ajustement. Sur le long terme, l'ouverture stimule la croissance, crée de la richesse et, par voie de conséquence, fait reculer la pauvreté.»

## Système fiscal et refonte de la comptabilité de l'Etat

Le troisième volet du rapport traite de la question fiscale. Une thématique récurrente dans les grands débats publics est reprise par trois contributions: Mohamed Benhrida, *Le système fiscal: état des lieux et perspectives de réformes*; Chérif El Hilali, *Le contrôle fiscal: quelle efficacité?*; Lahcen Sbaï El Idrissi, *Un préalable à la réforme de la loi organique des finances. La refonte de la comptabilité de l'Etat.*

Mohamed Benhrida reprend les principales caractéristiques du système fiscal marocain depuis la période coloniale jusqu'à la réforme fiscale de 1984 à 2010. Cette présentation historique permet de mettre en lumière les principales étapes de l'évolution du système fiscal marocain en précisant, à chaque étape, les nouvelles mesures introduites en vue de le rendre plus efficace et plus rationnel. Cependant, constate l'auteur, malgré toutes les tentatives de simplification, le système fiscal marocain demeure complexe et inéquitable. «Les changements intervenus depuis la réforme des années 80 n'ont malheureusement pas modifié ce constat. Ainsi et à titre d'exemple, ce système reste

marqué par la place considérable occupée par les impôts indirects, notamment la TVA, dans les recettes fiscales.»

Pour remédier à cette situation, « la conception actuelle de l'impôt en tant qu'instrument pour renflouer les caisses de l'Etat doit céder la place à une approche plus adaptée au contexte actuel où l'impôt doit constituer un levier de développement économique et social ». Cela passe par une série de mesures à prendre au niveau des différents impôts (IR, IS, TVA) et taxes qui forment le paysage fiscal marocain, sans oublier les régimes dérogatoires et les nombreuses incitations fiscales accordées à certains secteurs sans qu'ils soient toujours mérités et justifiés.

Un système fiscal suppose également un contrôle fiscal. Un thème repris par Chérif El Hilali (*Le contrôle fiscal: quelle efficacité?*) qui rappelle que « le système déclaratif adopté par le Maroc dès l'avènement de la réforme fiscale au milieu de la décennie quatre-vingt marque l'option du pays pour une approche de l'impôt fondée sur « le consentement volontaire [...]. Désormais, c'est le contribuable qui détermine le montant de sa contribution aux charges publiques, en déclarant son chiffre d'affaires, son revenu ou son résultat fiscal et en payant spontanément l'impôt correspondant. » L'objectif est d'encourager le civisme fiscal et la justice fiscale. Pour le moment, le contrôle fiscal est toujours défaillant. Pour le rendre plus efficace, il faut réunir plusieurs conditions: « le renforcement du consentement à l'impôt, l'amélioration du cadre législatif qui l'explique, des outils de travail pour mener à bien cette mission et de l'effectif des agents de l'Administration fiscale qui manipulent la mission en question. Ces derniers, responsables d'un bon « marketing fiscal », sont les garants d'une image moderne de l'administration fiscale. »

Lahsen Sbai El Idrissi interpelle le pilotage des finances publiques à travers la comptabilité de l'Etat. Aujourd'hui, l'équilibre des finances publiques relève du pouvoir législatif et exécutif (voir la nouvelle Constitution marocaine, article 77). Or, « le système comptable actuel de l'Etat ne permet pas de répondre pleinement à ces exigences d'information ». Il ne permet pas aux autorités publiques de disposer de toutes les informations pour mettre en place un système efficace de gestion des finances publiques. Pour remédier à ces défaillances, la réflexion doit s'orienter dans quatre directions: les outils; les correctifs introduits au système comptable; les actions à mettre en œuvre pour plus de transparence dans la gestion des deniers publics; l'évaluation du plan comptable de l'Etat et de sa capacité à contribuer à la réussite de cette réforme stratégique.

## Emergence de la société civile

On ne peut pas parler de développement économique et social sans l'émergence de la société civile. Cet aspect central largement abordé dans la littérature des institutions internationales est repris par Azeddine Akesbi (*La société civile entre contribution économique et plaidoyer politique*).

Six aspects de la société civile sont soulignés : les dimensions organisationnelles, les pratiques des valeurs, les points forts et les points faibles, les scores de l'indice, enfin, quelques propositions qui peuvent servir dans le dialogue et les réformes envisagés pour l'émergence de la société civile.

Il ressort de cette analyse que la population marocaine, malgré la faiblesse de son niveau d'instruction et la modestie de son revenu, accorde une place particulière au développement d'une société civile, puisque le temps qu'elle consacre à cette dernière se place en cinquième position de ses occupations. Les jugements portés sur le travail associatif sont positifs. Les associations caritatives ou humanitaires bénéficient du niveau le plus élevé de confiance, suivies par les organisations de développement local et de femmes. La population place trois institutions en tête de celles qui jouent un rôle important pour la société civile: l'école, les médias et le système judiciaire.

Les organisations de la société civile tirent leur force essentiellement de la « proximité et la citoyenneté », du « développement social et humain » et de leur « crédibilité, indépendance et engagement ». Il n'empêche que ces organisations souffrent de

quelques faiblesses comme les problèmes de financement, de pratiques opportunistes et clientélistes et du manque d'indépendance. A ces insuffisances s'ajoutent celles qui sont liées à la communication, à la coordination et au manque d'organisation et de professionnalisme.

Enfin, plusieurs éléments peuvent consolider le développement de la société civile marocaine. A ce titre, il faut promouvoir l'approche participative, renforcer l'engagement citoyen en consolidant les aspects organisationnels et du financement, tout en gardant à l'esprit que la société civile ne peut s'épanouir qu'à travers des pratiques démocratiques et transparentes.

En conclusion à cette présentation, il y a lieu de préciser encore une fois que l'objectif de l'Association marocaine de sciences économiques, à travers la publication annuelle du rapport *Questions d'économie marocaine*, est de rendre compte de quelques problématiques importantes de l'économie et de la société marocaine. Qu'il s'agisse de la question démographique, de l'économie du territoire, du système fiscal ou de la société civile, ce sont toutes des problématiques ayant qui ont une résonance en termes d'actualité socio-économique et qui, nous l'espérons, intéresseront à la fois les spécialistes et le grand public.

# Politique de la population et transition démographique

Mohammed Akaaboune

## Introduction

«La transition démographique représente le passage d'un mode de croissance démographique caractérisé par des taux de natalité et de mortalité très élevés à un mode de croissance caractérisé par des taux de natalité et de mortalité faibles. Si dans ces deux modes de croissance démographique, la population augmente lentement (solde naturel faible), durant la phase de transition, la population connaît un essor important. En effet, la mortalité diminue (progrès de la médecine) d'abord, alors que la baisse des naissances n'intervient que beaucoup plus tardivement (changement des mentalités, des conditions de vie, élévation du niveau d'instruction des femmes en particulier).» (*Dictionnaire d'économie et de sciences sociales*, Hatier.)

Dans les faits, la population mondiale a d'abord connu une longue phase de faible croissance démographique qui a duré des siècles, avec un équilibre démographique lié à un taux de natalité et un taux de mortalité élevés. Le XX<sup>e</sup> siècle a d'abord connu un grand tournant caractérisé par une baisse de la mortalité, ce qui s'est traduit par une croissance démographique. Cette tendance s'est progressivement renversée: nous assistons partout à un passage à un nouvel équilibre moderne résultat de la baisse de la natalité et de la fécondité avec un vieillissement démographique. L'évolution n'est cependant pas uniforme. Les pays développés ont connu une transition lente de la population avec le passage d'une forte croissance démographique à un frein de cette croissance, voire un crash démographique, on parle même de suicide démographique. Les pays en développement connaissent une transition démographique plus rapide. L'évolution actuelle montre que les populations des pays du Sud passent vers le modèle universel de transition démographique sans se soucier de ses conséquences socio-économiques.

Cette évolution soulève une série de questions.

Nous constatons qu'au Maroc et dans beaucoup de pays en développement, les stratégies en matière de population demeurent passives et empreintes de tendances anti-natalistes héritées de la situation d'explosion démographique, alors que le régime démographique a beaucoup changé. Si la population marocaine connaît une transition démographique notable, ne faut-il pas réagir pour mettre en place un régime démographique équilibré avant d'arriver au crash démographique? Mais peut-il y avoir un régime optimal? Quelles peuvent être les mesures alternatives pour contrer l'évolution démographique actuelle?

Ces questions soulèvent la problématique de savoir si cette évolution est une fatalité face à laquelle il faut se résigner ou s'il s'agit plutôt d'une tendance réversible et maîtrisable grâce peut être à une politique de la population appropriée. Pour aborder ce sujet, nous présenterons, dans un premier temps, la notion de transition démographique, dans un deuxième temps, la transition démographique au Maroc, et, dans un troisième temps, nous verrons s'il existe des voies alternatives pour une politique démographique efficace permettant de limiter les effets de la transition.

## 1. La transition démographique en général

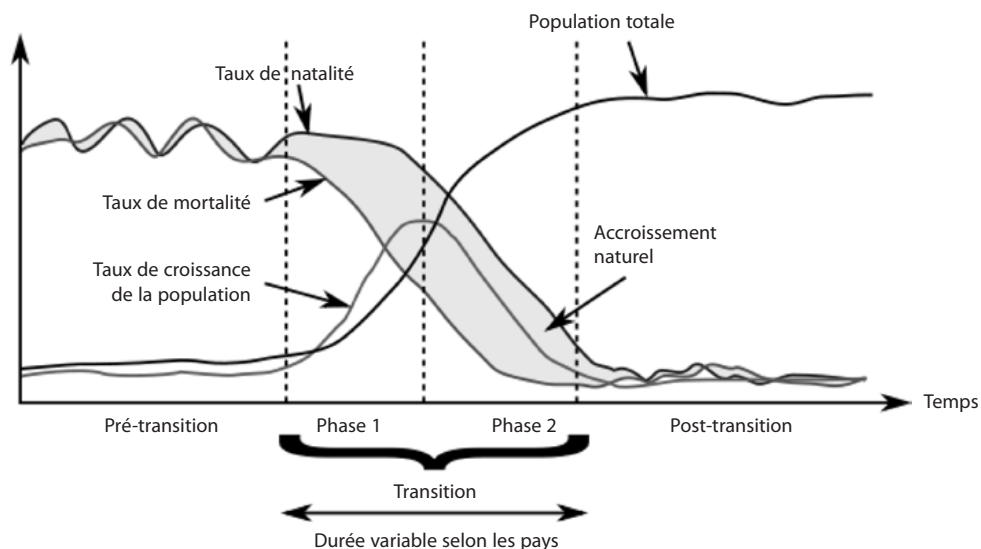
La théorie de la transition démographique part d'un constat simple, à savoir que le schéma de la transition démographique est un modèle spatio-temporel permettant de décrire le passage d'une population ayant des taux de natalité et de mortalité élevés à une population ayant des taux de natalité et de mortalité faibles. La principale hypothèse de la théorie de la transition démographique est que toutes les populations du monde vont suivre la même évolution, avec toutefois des décalages dans le temps.

## 1.1. Les phases de la transition démographique

Le graphique 1 suivant de l'encyclopédie *Wikipedia* présente les phases de cette transition :

- une phase de pré-transition qui caractérise les siècles avant les Temps modernes ;
- une phase de transition (deux sous-phases) ;
- une phase de post-transition qui caractérise les pays développés.

Graphique 1  
La transition démographique



### Régime démographique traditionnel (pré-transition)

Cette phase correspond à une situation d'équilibre naturel ayant dominé pendant les siècles passés. Elle se caractérise par un fort taux de natalité et un fort taux de mortalité et donc un faible taux de croissance de la population, avec de nombreux pics de mortalité dus aux guerres, aux épidémies ou encore aux famines. La forte natalité compense la forte mortalité aussi bien celle des adultes que celle des enfants.

### Première phase de transition

Durant cette phase, suite au progrès sanitaires (vaccins...) et à l'amélioration de l'alimentation et de l'hygiène, on assiste à la chute du taux de mortalité, tandis que la natalité, qui dépend des mentalités, reste forte voire augmente. L'accroissement naturel est donc fort, il en découle une explosion démographique.

### Seconde phase de transition

Au cours de cette phase, le taux de mortalité continue de baisser, et le taux de natalité commence à baisser par un changement des mœurs lié à la scolarisation, au travail des femmes... Le maximum de l'accroissement naturel est atteint au début de cette seconde phase. Puis la natalité baisse davantage, il en découle une décélération du rythme d'accroissement démographique.

### Régime démographique moderne (post-transition)

Cette phase est caractérisée par une natalité et une mortalité faibles. La mortalité se stabilise, et la régulation de la population se fait désormais par la natalité (pendant le régime traditionnel, c'était la mortalité qui avait ce rôle régulateur). Le taux d'accroissement naturel peut même devenir négatif : on assiste à un vieillissement de la population et à un crash démographique. On retrouve ce cas de nos jours dans plusieurs pays occidentaux.

## 1.2. Les conséquences de la transition démographique

La principale conséquence de la transition démographique concerne le déséquilibre de la structure de la population. Deux types de déséquilibre peuvent être soulignés.

1. Le déséquilibre entre la population active et la population dépendante. C'est l'accroissement de la part de la population dépendante et donc la baisse de la part des

actifs qui devient problématique, avec des effets socio-économiques importants: baisse de la productivité du travail, baisse de la capacité d'innovation, baisse de la production...

2. La désarticulation de la structure de la population dépendante. Avec la baisse de la fécondité en deçà du seuil de remplacement des générations à long terme (2,1 enfants par femme en âge de procréer), on assiste à la baisse de la part des jeunes sur les autres tranches d'âge avec le risque de crash démographique lié à la baisse du taux de natalité et à la stabilité du taux de mortalité à la phase de post-transition. Cette situation est caractérisée par la dénatalité et le vieillissement et donc par un déséquilibre de la population dépendante qui bascule en faveur des personnes âgées. Cet aspect est déjà une réalité en Europe, ce qui a suscité des réactions. Le silence des responsables a été pointé par Michel Rocard clôturant la conférence dite « des familles » le 20 janvier 1989: « La plupart des États d'Europe occidentale sont en train de se suicider, de se suicider par la démographie, sans même en avoir conscience (1). »

En général, le vieillissement démographique se traduit par la hausse de la part de la population âgée et la baisse de la part des jeunes. Le ratio « 65 ans et plus » rapporté aux « 15-65 ans » augmente, mesurant le vieillissement de la population. Ce fait est lié à la diminution de la fécondité et à l'allongement de l'espérance de vie, ce qui a un impact direct sur l'équilibre financier des caisses de retraite et sur les budgets alloués aux dépenses médicales. La pyramide des âges prend des étages de plus et change de forme, elle s'élargit au sommet et se rétrécit à la base: la pyramide devient toupie démographique.

## 2. La transition démographique au Maroc

Le Maroc a connu une transition démographique rapide à partir des années 60. La population marocaine a bien connu l'état d'équilibre traditionnel jusqu'aux années 50. Cette tendance a progressivement changé, la population a connu sa transition démographique, comme le souligne l'ouvrage *Tableaux économiques du Maroc (1915-1959)* publié par le Service central des statistiques en 1960 et qui annonce bien le début de cette transition:

« Un fait fondamental domine la situation démographique du Maroc: la population marocaine croît de façon rapide, avec un taux d'accroissement naturel sans doute compris entre 2% et 2,5%, différence entre un taux de natalité d'environ 4,5% et un taux de mortalité compris entre 2% et 2,5%. Ce taux d'accroissement était moins élevé dans le passé: entre 1936 et 1952, il n'a été que de 1,5% en moyenne. Dans l'équilibre traditionnel antérieur aux dernières décades, une fécondité et une natalité élevées équilibraient à peu près une forte mortalité. Dans ces dernières décades, la fécondité qui, en l'absence d'une politique de limitation des naissances, dépend surtout de facteurs sociologiques et économiques évoluant lentement n'a pas dû varier sensiblement. Au contraire, la mortalité, notamment la mortalité infantile, qui diminue rapidement sous l'influence d'une action sanitaire relativement simple et peu coûteuse, a dû baisser notablement. Ainsi s'explique au Maroc, comme dans l'ensemble des pays économiquement peu développés d'ailleurs, l'accélération progressive de la croissance démographique. »

### 2.1. Evolution du taux de croissance démographique

Le tableau 1 montre que le taux de croissance de la population marocaine a d'abord été faible, il a ensuite augmenté pour baisser de nouveau (colonne 4).

(1) « Le crash démographique », Wikipédia.

Tableau 1

## La population marocaine et son accroissement annuel moyen, 1900-2007

Année	Population (en millions)	Accroissement annuel moyen (en %)	
		Période	Taux de croissance
1900	5,00	—	—
1912	5,40	1900-1912	0,6
1936	7,04	1912-1936	1,1
1952	8,95	1936-1952	1,5
1960	11,63	1952-1960	3,3
1971	15,38	1960-1971	2,6
1982	20,42	1971-1982	2,6
1994	26,02	1982-1994	2,0
2004	29,84	1994-2004	1,4
2007	30,84	2004-2006	1,1

Sources : HCP, CERED, 1997, *Situation et perspective démographique* ; RGPH : 1960, 1971, 1994, 2004 et projection de la population pour 2007.

En 1900, la population marocaine se situait à près de 5 millions d'habitants seulement ; elle a atteint 30 millions en 2005. Le taux de croissance démographique a connu son sommet entre 1952 et 1960. Au cours des années 60, le Maroc a lancé un programme de planning familial visant à limiter les naissances. Les résultats furent en deçà des objectifs au cours du plan quinquennal 1968-1972. Les plans de développement qui suivirent depuis 1973 reprisent la stratégie de planification familiale, mais avec plus d'intérêt porté aux objectifs d'espacement des naissances et par la suite à la scolarisation des filles qu'à la prévalence des moyens contraceptifs. La transition démographique est de nos jours une réalité, on voit bien dans le tableau 1 que le taux de croissance démographique actuel est de 1 % (ce qui correspond bien au taux enregistré entre 1912 et 1936).

Tableau 2

## Taux de croissance démographique et projections : 1960-2050

Périodes	Population totale	Population urbaine	Population rurale
1960-1970	2,5	4,3	1,7
1970-1980	2,6	4,4	1,6
1980-1990	2,2	4,0	0,8
1990-2000	1,7	2,8	0,5
2000-2010	1,1	1,8	0,3
2010-2020	1,0	1,8	0,0
2020-2030	0,8	1,3	-0,1
2030-2040	0,5	0,8	-0,1
2040-2050	0,3	0,5	-0,1

Source : HCP.

Les données du HCP relatives au taux de croissance de la population par milieu montrent que le taux de croissance de la population marocaine connaît une décélération qui va en s'amplifiant. Dans le monde rural, il est même de 0% en 2010 et sera négatif à partir de 2020.

## 2.2. Hausse de l'espérance de vie à la naissance

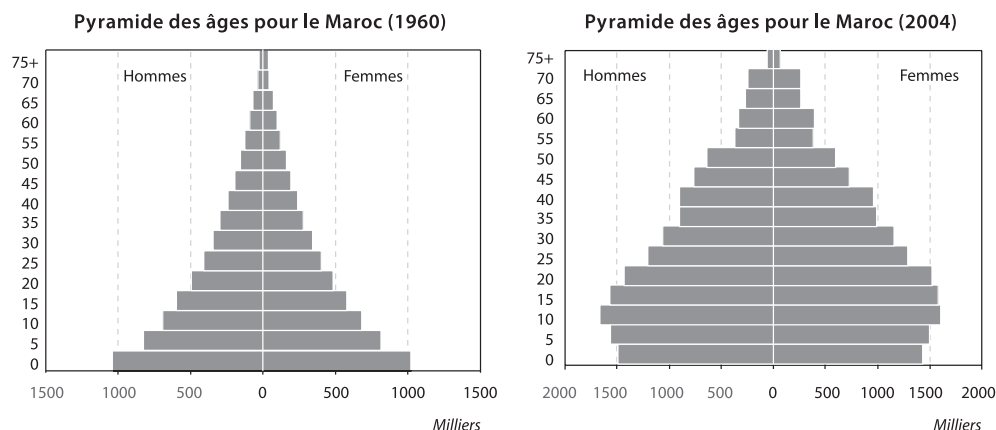
L'espérance de vie est parmi les indicateurs qui renseignent le plus sur la capacité d'une collectivité nationale à assurer à ses membres l'aptitude d'une vie aussi longue que saine. Au Maroc, cet indicateur a connu une grande évolution. A sa naissance, le Marocain moyen espérait vivre 47 ans en 1962 (57 en milieu urbain et 43 en milieu rural). En 2010, un demi-siècle plus tard, l'espérance de vie est portée à 74,8 ans (77,3 en milieu urbain et 71,7 en milieu rural). Le gain est ainsi de 28 ans, résultante de la baisse de la mortalité aux différents âges.

Selon la note d'information du HCP du 11 juillet 2013, à l'occasion de la Journée mondiale de la population: «L'espérance de vie moyenne des personnes qui survivraient après soixante ans serait de 20,6 ans en 2010 alors qu'elle n'était que de 18,8 ans en 1987. Elle est de 19,5 ans pour les hommes et de 21,6 ans pour les femmes. Cependant, selon les données de l'enquête nationale sur la population et la santé familiale (EPSF) de 2011, l'espérance de vie sans maladies chroniques à 60 ans est de 7,3 ans en moyenne pour les hommes et 11,5 ans pour les femmes. S'agissant de l'espérance de vie après 60 ans sans incapacité, elle serait de 18,6 ans en moyenne pour les hommes et de 20,1 ans pour les femmes.»

## 2.3. Vieillesse démographique

La comparaison de la pyramide des âges de 1960 avec celle de 2004 montre bien une baisse de la part des plus jeunes avec un rétrécissement de la base et un élargissement du sommet, ce qui indique bien un début de vieillissement démographique. Selon le HCP, l'effectif des personnes âgées (60 ans et plus) qui comptait moins d'un million de personnes en 1960 est aujourd'hui de 2,9 millions et atteindrait près de 10 millions en 2050.

Graphique 2  
Pyramide des âges



Source : Prospective Maroc 2030, HCP.

Le tableau 3 montre qu'en 1960 les personnes âgées de 60 ans et plus ne représentaient que 7,2% de la population, alors qu'en 2050 elles en représenteront 24,5%.

Tableau 3  
Répartition de la population par grand groupe d'âge

Année	Population totale		
	0-14 ans	15-59 ans	60 ans et +
1960	44,4	48,4	7,2
1971	45,9	47,0	7,1
1982	42,2	51,5	6,3
1994	37,0	55,9	7,1

Tableau 3 (suite)

Année	Population totale		
	0-14 ans	15-59 ans	60 ans et +
2004	31,0	61,0	8,0
2012	26,6	64,4	9,0
2015	25,6	64,5	10,0
2020	24,2	63,9	11,8
2025	22,7	63,1	14,1
2030	21,0	63,1	15,8
2035	19,4	62,9	17,7
2040	18,2	62,1	19,7
2045	17,6	60,3	22,1
2050	17,2	58,4	24,5

Source: HCP.

#### 2.4. Baisse du taux de natalité et du taux de mortalité

Conformément au schéma de transition démographique universelle, le Maroc a connu d'abord une baisse du taux de mortalité (amélioration de l'hygiène, efforts de vaccination...).

Tableau 4

#### Taux brut de mortalité (en ‰): 1952-2010

Années (réf.)	Ensemble	Années (réf.)	Ensemble
1952 (Nation Unies)	25,7	1987 (ENDPR 1986-1988)	7,4
1962 (EOM 1961-1962)	18,7	1994 (CERED 1997)	6,7
1965-1970 (TABUTIN 1990)	17,4	1997 (CERED 1997)	6,3
1971 (RGPH 1971)	15,7	2004 (RGPH 2004)	5,8
1980 (CERED 1986)	10,6	2010 (ENDPR 2009-2010)	5,6
1982 (RGPH 1982)	10,6		

Le taux de natalité a également suivi à la baisse, comme le montrent les données du HCP.

Tableau 5

#### Taux brut de natalité (en ‰): 1950-2010

Sources	Ensemble	Sources	Ensemble
EOM 1961-1963	46,1	RGPH 1994	26,0
RGPH 1971	41,0	CERED 1997	23,2
RGPH 1982	37,2	RGPH 2004	20,2
ENDPR 1986-1988	30,9	END 2009-2010	18,8
ENPS-II 1992	28,4		

La baisse des deux taux est une réalité depuis 1962, ce qui correspond bien au rythme d'une transition démographique de type classique.

#### 2.5. Baisse de la mortalité infantile et maternelle

Selon les résultats de l'enquête du HCP de 2009-2010, le taux de mortalité infantile est passé de 149‰ en 1962, à 75,7‰ en 1987 pour atteindre 30‰ en 2010. Le taux de mortalité infanto-juvénile (0 à 5 ans) qui était de 213‰ en 1962 est passé à 104‰ en

1987 et à 36‰ en 2010. Au début des années 60, près d'un enfant sur 7 mourait avant d'atteindre un an contre un sur 33 en 2010; et plus d'un enfant sur cinq mourait avant l'âge de cinq ans contre un sur 28 en 2010.

En milieu urbain, le taux de mortalité infantile est passé de 100‰ en 1962 à 45,5‰ en 1987 et à 25,7‰ en 2010. L'accélération de cette baisse a profité d'une façon plus forte à la population rurale dont le taux de mortalité est passé de 170‰ à 89,7‰ et à 35,3‰ pour les mêmes périodes.

Le tableau 6 présente les projections du HCP concernant les taux de natalité (TBN), de mortalité (TBM), de migration (TMN) d'accroissement naturel (TAN) et d'accroissement global (TAG). Elles sont conformes au schéma de transition démographique.

Tableau 6

**Les taux (en ‰) de natalité, de mortalité, de migration, d'accroissement naturel et d'accroissement global pour la population du Maroc: 2010-2050**

Période	Indicateur				
	TBN	TBM	TMN	TAN	TAG
2010-2011	18,7	5,1	- 2,7	13,6	10,9
2015-2016	17,6	5,2	- 2,1	12,4	10,3
2020-2021	16,1	5,3	- 1,6	10,8	9,2
2025-2026	14,4	5,7	- 1,2	8,7	7,5
2030-2031	13,0	6,5	- 0,7	6,5	5,7
2035-2036	12,5	7,3	- 0,4	5,1	4,8
2040-2041	12,1	8,1	0,0	4,0	4,0
2045-2046	11,8	8,7	0,0	3,1	3,1
2049-2050	11,4	9,3	0,0	2,1	2,1

## 2.6. Baisse de la fécondité

La même enquête du HCP (2009-2010) a donné des résultats intéressants en matière de fécondité. Ainsi, au début des années 60, une Marocaine mettait au monde 7,2 enfants; aujourd'hui, elle n'enfant plus que 2,19 enfants vivants, soit 5 de moins qu'il y a cinquante ans (ou - 70%).

Tableau 7

**Evolution de l'indice synthétique de fécondité par milieu: 1962-2010**

Année	Ensemble	Urbain	Rural
1962	7,20	7,77	6,91
1975	5,91	4,38	7,02
1982	5,52	4,28	6,59
1994	3,28	2,56	4,25
2004	2,47	2,05	3,06
2010	2,19	1,80	2,70

Source: HCP.

En milieu urbain, le Maroc enregistre un taux de fécondité (1,8) se maintenant en dessous du seuil de remplacement des générations (2,1 enfants par femme). On risque d'assister dans les années à venir à un ralentissement accentué de l'accroissement démographique de la population citadine, qui ne sera plus nourrie que de l'apport des

immigrants ruraux. Dans le monde rural, la tendance est similaire à celle des villes. L'écart de fécondité entre le rural et l'urbain est passé de 3,2 enfants en 1986 à 0,9 enfant en 2009. Cette évolution porte à croire que la fécondité rurale tombera elle aussi en dessous du seuil de remplacement des générations.

## 2.7. Changements en matière de conjugalité

Il faut d'abord souligner que les changements en matière de conjugalité ne sont pas le fait de la transition démographique, ils ne sont même pas une manifestation de celle-ci. Cependant, comme la conjugalité a un effet direct sur la natalité, son approche s'avère un complément nécessaire. Au Maroc, la nuptialité et le célibat ont beaucoup évolué.

### • Evolution de la nuptialité

En cinquante ans, l'âge au premier mariage a énormément reculé. En 2010, les femmes se sont mariées en moyenne à 26,6 ans et les hommes à 31,4 ans soit, par rapport à 1960, respectivement 9,3 ans et 7,5 ans plus tard. L'écart de l'âge au mariage entre les deux sexes s'est ainsi réduit, passant de 6,6 à 4,8 ans. Les hommes ruraux se marient en moyenne 2,5 ans plus tôt que les citadins (respectivement 30 et 32,5 ans) et les femmes rurales 1,8 ans plus tôt que les citadines (respectivement 25,6 et 27,4 ans).

Parmi les femmes âgées de 15 à 19 ans, une seule sur 100 est mariée. Parmi celles âgées de 20 à 24 ans, 61,4% sont célibataires, et parmi celles âgées de 30 à 34 ans, 28,9%. Ces proportions, encore plus élevées pour les hommes (99,6% pour les 15-19 ans, 93,3% pour les 20-24 ans et 42% pour les 30-34 ans), accusent une hausse continue depuis les années 60.

### • Prolongation du célibat

A côté des changements en matière de nuptialité, on signale également une croissance du taux du célibat. La prolongation du célibat concerne aussi bien les femmes que les hommes, et le mariage devient de moins en moins universel, comme le montrent les proportions de célibataires à 50 ans, âge au-delà duquel les personnes non mariées sont considérées comme devant finir leur vie en tant que célibataires. En 2010, le célibat à 50 ans atteint 5,8% des hommes et 6,7% des femmes, soit par rapport à 1994 une multiplication par 2 pour les hommes et par 7 pour les femmes.

En résumé, le paragraphe précédent montre que la population marocaine connaît bien une transition démographique rapide comme la majorité des pays du Sud avec la baisse du taux de mortalité, la baisse du taux de natalité, la baisse du taux de croissance démographique, la baisse de la fécondité et un début du vieillissement de la population. Face à cette évolution, la politique démographique doit-elle rester passive voire même anti-nataliste ?

## 3. Quelle politique démographique pour le Maroc du XXI<sup>e</sup> siècle ?

Les développements précédents montrent que la population marocaine évolue conformément au modèle de la transition démographique. Nous pouvons affirmer qu'en 2013 le régime démographique correspond à la seconde phase de la transition avec la baisse de tous les indicateurs (mortalité, natalité, fécondité, croissance démographique). Cette population évolue donc vers la phase post-transition avec tous les problèmes qu'implique cette phase: baisse de la part des actifs, légère montée de la population dépendante du 3<sup>e</sup> âge, allongement de l'espérance de vie... et, à terme, déclin démographique.

Face à cette nouvelle réalité, il semble nécessaire de mettre en place une nouvelle politique de la population adaptée au nouveau régime démographique. Cependant, la politique du Maroc en matière démographique n'a pas changé, il s'agit toujours d'une politique défavorable à la natalité et à la fécondité conforme à la phase I de la transition démographique qui se caractérisait par l'explosion démographique. Certaines mesures relevant de pratiques anti-natalistes correspondant à la situation antérieure demeurent toujours pratiquées.

De plus, nous remarquons la passivité des décideurs dans ce domaine et l'absence de stratégie démographique à long ou moyen terme. L'hiver démographique menace à terme le Maroc si des mesures appropriées ne sont pas prises.

Mais la situation de déclin démographique et de vieillissement n'est pas une fatalité. Il est nécessaire de réagir et de ne pas attendre l'avènement du phénomène dans la passivité. Quelles solutions peut-on donc envisager pour nous rapprocher d'une situation optimale en matière démographique ?

Notons d'abord avec Jacques Vallin que « l'effectif d'une population n'est pas le seul enjeu de politique démographique. Sa composition par âge importe également. En existe-t-il une idéale qui pourrait être l'objectif raisonnable d'une politique de population ? D'un point de vue économique, la structure par âge optimale peut être celle qui minimise le taux de dépendance et maximise la proportion d'adultes d'âge actif. Il faudrait donc réduire la proportion des vieux, en pleine expansion dans les pays parvenus au dernier stade de la transition démographique. Mais comment faire ? Réduire l'espérance de vie ? Qui oserait l'envisager ? Encourager la natalité pour réduire la proportion des vieux ? Cela augmenterait d'autant la proportion des jeunes et le rapport de dépendance. Inversement, dans les pays où la montée des vieux n'a pas encore eu lieu, on peut obtenir une maximisation de la proportion d'adultes d'âge actif par une brusque réduction de la fécondité, qui entraînerait immédiatement une diminution de la proportion des jeunes... L'idéal se situe dès lors dans une structure par âge invariable, qui n'existe que dans une population dite stable. Reste alors à savoir si l'on veut une population stable croissante ou décroissante puisque, *grosso modo*, de l'une à l'autre il n'y a qu'un jeu de bascule entre jeunes et vieux qui laisse à peu près inchangée la proportion d'âge actif (2). »

Si la croissance démographique a été vécue comme un problème à partir des années 60, se traduisant par une explosion démographique, il n'en est plus de même aujourd'hui. Les mesures aussi bien explicites qu'implicites qui ont accompagné cette situation doivent changer et s'adapter à la nouvelle donne démographique. Il est certainement difficile d'agir avec efficacité dans le domaine démographique, mais nous estimons qu'il est urgent au moins de lever les obstacles du passé pour favoriser une évolution démographique favorable au développement économique. L'action peut donc concerner tous les aspects liés à la démographie. Un premier paragraphe présente des solutions d'ordre démographique (3.1); le second présente des mesures d'ordre socio-économique (3.2).

### 3.1. Mesures d'ordre démographique

Les mesures d'ordre démographique concernent la natalité et la fécondité. Ces aspects qui touchent le volume et la structure de la population nécessitent des mesures appropriées.

#### • En matière de fécondité

Comme il a été difficile de freiner la fécondité, il nous semble que sa relance relative sera également difficile. Cependant, certaines mesures peuvent permettre de réduire les effets dissuasifs des politiques actuelles; ces mesures peuvent être prises sans occasionner de charges supplémentaires pour l'Etat; elles peuvent même constituer une opportunité pour la relance de l'activité économique. Les mesures que nous suggérons sont:

1. La révision des allocations familiales qui sont de 200 dirhams par enfant à charge dans la limite de 3 enfants et de 36 dirhams du 4<sup>e</sup> au 6<sup>e</sup> enfant. Ces montants sont dissuasifs en matière de natalité et de fécondité. Ils sont la conséquence des stratégies de découragement des naissances. Ces montants doivent être révisés dans le sens de leur amélioration si l'on veut prévenir le processus de dénatalité. Il est même opportun d'instituer un système progressif pour ces allocations. Ainsi, on peut les accroître tout

(2) J. Vallin, « Faut-il une politique de population ? », *Population et sociétés*, n° 489, mai 2012.

en les limitant à 4 enfants à charge et en assurant une progressivité en faveur des 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> enfants. De nos jours, un montant moyen des allocations familiales de 500 dirhams par enfant est un minimum eu égard au coût de la vie en 2013.

2. La révision des déductions pour charge de famille concernant l'impôt sur le revenu. Ces déductions sont en 2013 de 360 dirhams par personne à charge par an, soit 30 dirhams par mois. Toutefois, le montant total des déductions ne peut pas dépasser 2 160 dirhams (soit un maximum de 6 personnes à charge). Ces déductions peuvent être augmentées de façon substantielle, se traduisant par une baisse du montant de l'impôt sur le revenu et donc par une amélioration du revenu net. Cette proposition soulève la question du manque à gagner fiscal pour l'État, dont nous pensons qu'il sera négligeable voire même nul; et à terme l'effet de ces déductions sera peut être positif en matière fiscale. En effet, même si le montant de l'IR baisse, cela peut se traduire par une augmentation des dépenses de consommation relatives aux personnes à charge, ce qui engendrera une hausse des recettes de la TVA. À terme, l'accroissement de la consommation permettra une relance qui se traduira par des effets bénéfiques sur l'activité économique et donc également par l'amélioration des recettes fiscales (IS, IR et TVA...).

#### • En matière de natalité

Le Maroc a une politique de découragement de la natalité, héritage de la situation antérieure. La prise en charge des frais de la grossesse, des frais d'accouchement ou encore des frais post-nataux n'est que partielle. Les prestations sociales sont faibles et ne profitent qu'à la population bénéficiant de la couverture sociale.

De nos jours, nous estimons qu'une politique de population favorable à la reprise relative de la natalité est nécessaire, pour éviter un grand déséquilibre entre population en âge d'activité et population dépendante. Parmi les mesures que nous pouvons suggérer :

- la prise en charge totale des frais de maternité par les organismes de prévoyance sociale;
- l'exonération fiscale des médicaments, notamment ceux qui concernent le bas âge;
- l'allongement de la durée du congé de maternité allant jusqu'à 4 ou 5 mois;
- l'exonération fiscale du lait en poudre pour bébé et des produits consommés par les enfants en bas âge: couches, produits laitiers, vêtements...;
- la mise en place de crèches sur les lieux de travail pour les femmes actives.

### 3.2. Mesures d'ordre socio-économique

Il s'agit ici essentiellement de mesures relatives à l'encouragement de la nuptialité, dans la mesure où celle-ci a un impact direct sur la natalité et sur la fécondité.

#### • En matière de nuptialité

Signalons d'abord qu'au Maroc le recul de l'âge au 1<sup>er</sup> mariage n'est pas toujours un choix de société, comme c'est le cas dans les pays occidentaux où la jeunesse rejette l'institution familiale et préfère des unions libres sans contraintes (après mai 1968 en France, par exemple). Au Maroc, après l'âge de 28 à 30 ans, c'est le célibat qui est une contrainte: la jeunesse marocaine ne choisit pas de rester célibataire et ne rejette pas l'institution familiale pour au moins deux raisons :

- Le mariage est souvent la seule façon possible pour un couple de vivre sa relation. Les relations hors mariage ne sont pas tolérées et peuvent avoir des conséquences judiciaires: illégales, elles sont passibles de sanctions pénales.
- Si la jeunesse marocaine retarde l'âge du mariage, c'est souvent en raison de la poursuite des études et, après les études, en raison du coût de la vie. Il faut faire face d'abord aux frais exorbitants des cérémonies du mariage lui-même, ensuite pouvoir couvrir les charges financières du foyer.

De ce fait, des mesures de motivation nous semblent indispensables pour encourager la nuptialité:

1. Organiser des mariages collectifs. Rappelons que les traditions n'ont jamais favorisé des festivités aussi chères que celles qui ont cours de nos jours (neggafa, salle des fêtes, traiteur...). Nos ancêtres se sont toujours mariés le plus simplement possible et avec une grande solidarité familiale, voire même tribale.

2. Instituer une différence entre les revenus des célibataires et ceux des personnes mariées. En effet, en raison du mariage, la différence de revenu entre un marié et un célibataire est de 30 dirhams par mois; cette différence représente une déduction pour charge de famille sur l'impôt sur le revenu. Nous avons vu que ces déductions pour charges de famille sont de 360 dirhams par personne et par an. Le conjoint est considéré comme personne à charge s'il ne travaille pas. Nous estimons qu'il est nécessaire de favoriser la conjugalité par la fiscalité. La baisse de l'IR, d'une part, et la hausse des déductions pour charge de famille, d'autre part, peuvent favoriser la vie conjugale. De telles mesures en faveur des jeunes mariés, au moins au cours d'une durée déterminée (les quatre premières années de mariage par exemple), peuvent être bénéfiques pour le couple et au niveau socio-économique.

Comme pour les déductions pour charge de famille en faveur des enfants à charge, ces mesures peuvent sembler coûteuses en matière de fiscalité directe; mais, comme ces jeunes sont appelés à équiper leur foyer, les baisses de l'impôt direct vont être compensées par des gains au niveau de la TVA sur les biens d'équipement ménager et sur la consommation du nouveau ménage. De plus, l'amélioration des revenus qui en découle pourra relancer l'activité économique par la consommation, ce qui améliorera la production et l'emploi et, par là, accroîtra les ressources fiscales a posteriori. Le manque à gagner fiscal de ces mesures est donc transitoire et négligeable, mais leur effet bénéfique est important en matière de relance de la nuptialité et de l'économie.

#### • En matière de vieillesse

Il faut noter que l'augmentation de la population des 60 ans et plus nécessite la mise en place d'une politique spécifique.

Le Maroc n'est pas le seul pays confronté à ce problème: «Si les pays africains sont aujourd'hui des pays jeunes, les progrès en matière de survie et la forte baisse de la natalité entraîneront un vieillissement démographique sans comparaison avec celui, beaucoup plus lent, observé dans les pays développés aux 19<sup>e</sup> et 20<sup>e</sup> siècles. D'ici 2050, le nombre des personnes âgées de 60 ans et plus quadruplera en Afrique, constituant un défi social supplémentaire à relever pour ce continent. Pour le moment, la prise en charge des personnes âgées en Afrique repose en grande partie sur les solidarités privées. À l'avenir, les familles auront de plus en plus de mal à répondre convenablement aux besoins spécifiques des aînés, de plus en plus nombreux, si elles ne sont pas soutenues et relayées par des politiques publiques adaptées (3).»

La transition démographique s'est accompagnée au Maroc par un allongement de l'espérance de vie. Cette évolution est vue comme un aspect négatif étant entendu qu'il a des effets directs sur l'équilibre financier des caisses de retraite. Pour faire face à cette situation, il est question de réformer le système de retraite, d'allonger l'âge de départ à la retraite, d'augmenter les cotisations ou de changer la base de calcul des pensions de retraite, ce qui revient à en réduire le montant.

Ces mesures ne sont pas indispensables, le déséquilibre des caisses de retraite ne vient pas du vieillissement de la population mais plutôt de leurs problèmes de gestion. Pour ne donner qu'un simple exemple, est-il nécessaire de construire des sièges luxueux comme celui de la CMR à Rabat? Ne s'agit-il pas de l'argent des retraités qui a été dilapidé? Les retraités n'ont pas besoin de ce luxe et de tout ce personnel pour le traitement de leurs dossiers. Au lieu de s'attaquer au pouvoir d'achat des retraités ou de faire travailler les

(3) V. Golaz, L. Nowik, M. Sajoux, «L'Afrique, un continent jeune face au défi du vieillissement», *Population et sociétés*, n° 491, juillet-août 2012.

Marocains davantage, il faut commencer par auditer ces établissements et réduire les gaspillages.

Ainsi, au lieu d'être vue comme un aspect négatif, l'allongement de l'espérance de vie peut être considéré comme un succès de l'humanité, un gain de la vie sur la mort, comme l'annonce Jacques Vallin: «Il serait absurde de tenter de s'opposer au vieillissement, démographique, alors même que celui-ci nous a été imposé par la plus belle conquête de l'humanité: une espérance de vie de près de cent ans! [...] Préparons-nous à accueillir les cohortes de personnes âgées de plus en plus nombreuses (4).»

La situation actuelle des personnes âgées au Maroc est souvent misérable, elle présente des défaillances à plusieurs niveaux:

- couverture partielle par les pensions de retraite: une grande majorité ne survit que grâce à l'entraide familiale, ceux qui ont la chance de bénéficier d'une pension de retraite sont rares;
- couverture partielle en matière médicale, beaucoup ne bénéficient d'aucun système de prévoyance sociale;
- faiblesse des montants des pensions, lorsqu'elles existent d'où la nécessité d'une revalorisation permanente au même titre que les salaires des actifs;
- absence de structure d'accueil: une fois arrivées à l'état d'incapacité totale ou partielle, les personnes âgées ne trouvent pas de structures d'accueil adaptées; leur prise en charge par les membres de leur famille devient de plus en plus difficile, avec le travail de la femme notamment.

Il est nécessaire de nos jours de mettre en place une politique appropriée en matière de vieillesse, certaines solutions nous semblent importantes:

1. Encouragement de la création de maisons de retraite bien organisées et accueillantes, avec un service médical et paramédical de bon niveau. De telles maisons pourraient attirer même les personnes âgées de l'étranger, étant entendu que le climat au Maroc est favorable et que le coût ne pourrait pas être aussi cher qu'en Europe. L'Etat peut mettre en place une véritable politique d'encouragement grâce à des exonérations fiscales et à une action sur le prix du foncier... Cependant, pour éviter l'isolement de ces personnes âgées, on peut toujours envisager la création de complexes sociaux comprenant aussi bien des maternelles et des écoles que des maisons de vieillesse, ce qui permettrait aux personnes âgées de rester en contact avec les jeunes générations.

2. Exonération fiscale des revenus des personnes âgées ou instauration d'un taux spécifique d'imposition et exonération fiscale des produits et médicaments qui leur sont destinés.

3. Développement des activités de 3<sup>e</sup> âge telles que les travaux d'utilité publique, les activités artistiques, culturelles...

## Conclusion

Dans cet article, nous avons présenté le concept de transition démographique puis la transition démographique au Maroc et ses conséquences. Le troisième point est parti du constat qu'au Maroc la politique démographique garde l'empreinte d'une politique anti-nataliste héritée de la phase d'explosion démographique; or, la population marocaine a transité vers la fin de la phase II de la transition démographique: les baisses de la mortalité, de la natalité, de la fécondité sont effectives, mais le Maroc ne change pas de stratégie en la matière. La démographie marocaine risque d'évoluer vers le déclin si des mesures ne sont pas prises. Il est nécessaire que les politiques publiques changent pour faire face à la nouvelle réalité, car des pratiques dissuasives en matière de natalité et de fécondité sont toujours d'actualité. On peut citer à titre d'exemple que:

- Les allocations familiales sont toujours de 200 dirhams par enfant pour les trois premiers et du montant ridicule de 36 dirhams par enfant pour les trois suivants.

(4) J. Vallin, «Faut-il une politique de population?», *Population et sociétés*, n° 489, mai 2012.

– Les déductions pour charge de famille de l'impôt sur le revenu sont de nos jours de 30 dirhams par mois et par personne à charge, y compris le conjoint, dans la limite de 6 déductions. Ce montant qui n'a qu'un faible impact sur les revenus est dissuasif en matière de fécondité et de nuptialité. En effet, la différence de revenu entre un marié dont le conjoint ne travaille pas et un célibataire est de 30 dirhams par mois correspondant à une déduction pour charge de famille. Nous avons suggéré deux séries de mesures :

1. Des mesures d'encouragement de la natalité et de la fécondité limitée à travers :

- la baisse des prélèvements fiscaux en faveur de la conjugalité et de la fécondité ;
- la hausse des déductions pour charge de famille ;
- la revalorisation des allocations familiales et l'institution d'un système progressif en faveur des 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> enfants ;
- l'allongement du congé de maternité ;
- l'encouragement des mariages collectifs...

Certaines de ces mesures (hausse des déductions pour charge de famille et hausse des allocations familiales) devraient induire un manque à gagner fiscal pour l'Etat ; cependant, ce manque à gagner serait négligeable étant donné que la perte au niveau de l'impôt direct pourrait être compensée par une augmentation des impôts indirects liés à la consommation aussi bien dans le cas de la conjugalité que dans le cas de la natalité.

La relance induite aurait des effets positifs sur la fécondité et sur l'activité et l'emploi et donc à terme sur les recettes fiscales. A côté de cela, nous pensons qu'il est nécessaire d'encourager la nuptialité à travers des exonérations fiscales pendant les premières années du mariage. De telles mesures auraient des effets positifs au niveau social et économique à travers la relance de la consommation. Le coût de ces mesures en matière fiscale ne peut être que transitoire, car le jeune couple bénéficiant des exonérations est appelé à équiper son foyer et donc à consommer, ce qui augmente les ressources de la fiscalité indirecte.

2. Des mesures concernant la vieillesse : comme le vieillissement démographique est inéluctable étant entendu qu'il est lié à l'allongement de l'espérance de vie, il est nécessaire de mettre en place des structures d'accueil (maisons de retraite) adaptées aux personnes du 3<sup>e</sup> âge avec des services médicaux et paramédicaux de qualité ainsi que des activités artistiques, sociales et culturelles adaptées.

Il faut remarquer que l'on reproche souvent en Europe aux maisons de retraite d'isoler les personnes âgées sur le plan social. Pour éviter ces inconvénients, on pourrait penser à la création de complexes socio-éducatifs avec des maisons de retraite et en même temps des maternelles et des écoles primaires où les vieux pourront côtoyer les plus jeunes. Une politique d'encouragement de ces investissements pourrait favoriser l'emploi et également les recettes en devises en attirant les retraités des pays d'Europe ou d'autres régions.

Toutes les mesures indiquées ci-dessus cherchent à améliorer la démographie. Il reste cependant à s'interroger sur le nombre optimal d'habitants qu'un pays peut supporter. Il s'agit là d'une question très délicate qui ne concerne pas le Maroc seul. Dans le monde, la problématique démographique a toujours été très complexe car multidimensionnelle. Les questions posées concernent souvent l'optimum démographique qu'il est difficile à déterminer et donc à cibler. Ce sujet a soulevé de nombreux débats depuis les mercantilistes. Il n'existe aucun consensus sur ce que pourrait être une valeur acceptable de la population. Quelques remarques peuvent être apportées :

1. L'effectif d'une population n'est pas le seul enjeu de la politique démographique. Sa composition par âge importe également. D'un point de vue économique, la structure par âge optimale peut être celle qui minimise le taux de dépendance et maximise la proportion d'adultes d'âge actif. Il est donc nécessaire de prévenir les déséquilibres entre population dépendante et population active.

2. La répartition spatiale de la population marocaine est très inégalitaire : de nombreuses régions connaissent une faible densité pendant que les régions de Casablanca, Rabat, Tanger... connaissent une forte densité. Les pouvoirs publics doivent veiller à ce que toutes les régions du Maroc se développent au même rythme dans le cadre d'une véritable politique de décentralisation.

3. Enfin, la question de l'optimum démographique peut être vue de façon originale comme cela est indiqué dans le paragraphe suivant de l'encyclopédie *Wikipédia* : « Quelle est donc la quantité maximum d'humains que pourrait porter notre planète ? Depuis 1679, on a inventorié 65 tentatives de chiffrage qui vont de 1 à 1000 milliards. Mais un maximum dépend de l'empreinte écologique de chaque individu plutôt que du nombre absolu de bipèdes. La Terre actuelle pourrait abriter 14 milliards de personnes si elles vivaient comme les Hindous, 7 milliards à la manière chinoise, mais seulement 1,2 milliard si on gaspillait à la manière de ces... Américains. Tout compris, l'empreinte écologique moyenne actuelle d'un humain ordinaire est telle que la planète pourrait en accueillir 5 milliards alors que nous sommes déjà 6,6 milliards. [...] Le débat essentiel n'est pas de savoir si la Terre peut nourrir 6 ou 60 milliards d'humains, le problème est que cette espèce se répand au détriment de presque toutes les autres espèces. »

Il apparaît donc que la réaction des pouvoirs publics et de la société civile est nécessaire pour une prise de conscience des effets de la dénatalité et du vieillissement de la population et donc de la nécessité d'adapter les politiques de la population à la nouvelle donne démographique. Cependant, au lieu de chercher à renverser la donne et donc d'encourager la natalité de façon absolue, nous pensons qu'il faut veiller à ce qu'un équilibre soit maintenu entre population active et population dépendante et surtout adopter une stratégie d'amélioration de la qualité en matière de population avec l'élévation du niveau d'instruction, le niveau de prise de conscience de la nécessité d'amélioration de l'environnement et de sa sauvegarde...

## Références

- BLANCHET Didier, *Portée des politiques démographiques*, Documentation de l'INSEE.
- CHAUNU Huguette, CHAUNU Pierre et RENARD Jacques (2003), *Essai de perspectives démographiques*, Fayard.
- Dictionnaire d'économie et de sciences sociales*, Hatier, 2008.
- DULONT Gérard-François (2004), *les Populations du monde*, Colin.
- Golaz Valérie, NOWIK Laurent, SAJOUX Muriel (2012), « L'Afrique, un continent jeune face au défis du vieillissement », *Population et sociétés*, n° 491, juillet-août.
- HCP, CERED (1997), *Prospective Maroc 2030. Quelle démographie ?*
- HCP (1960, 1971, 1994, 2004), *Recensement général sur la population et l'habitat*.
- HCP, *Enquêtes nationales démographiques*.
- HCP, CERED, *Etudes sur la population*.
- HCP (1960), *Tableaux économiques du Maroc (1915-1959)*, Service central des statistiques.
- LAULAN Yves-Marie (2003), *les Nations suicidaires*, Guibert.
- OUADAH-BEDIDI Zahia, VALLIN Jacques et BOUCHOUCHA Ibtihel (2012), « La fécondité au Maghreb : nouvelle surprise », *Population et sociétés* (Ined), n° 486, février.
- PISON Gilles (2011), « Sept milliards d'être humains aujourd'hui, combien demain ? », *Population et sociétés* (Ined), n° 482, octobre.
- PISON Gilles (2009), « Le vieillissement démographique sera plus rapide au Sud qu'au Nord », *Population et sociétés* (Ined), n° 457, juin 2009.
- Problèmes économiques* (2012), n° 3046.
- Problèmes économiques* (1999), n° 2925, « Les économies face aux défis démographiques ».
- SCHOYANTS Michel (1999), *le Crash démographique*, Le Sarmant-Fayard.
- VALLIN Jacques (2012), « Faut-il une politique de population ? », *Population et sociétés* (Ined), n° 489, mai.

# Investissements industriels et territoires productifs

Khadija Askour

## Introduction

Le contexte économique marocain a littéralement changé depuis l'indépendance politique. Aujourd'hui, le Maroc projette d'atteindre une certaine compétitivité industrielle et une spécialisation productive qui, auparavant, demeuraient quasi absentes des objectifs des politiques publiques. Les évolutions sont telles qu'elles se heurtent tout de même aux enjeux actuels de la mondialisation et de l'ouverture des frontières qui font figure d'une «compétition» mondiale vis-à-vis notamment de l'attractivité des investissements.

On assiste, en effet, à ce qu'on pourrait qualifier d'agitation économique où des phénomènes incessants de localisation, de délocalisation ou de relocalisation des investissements productifs se produisent chaque fois que l'occasion se présente. Parfois plus rapidement qu'on ne l'anticipe et plus intense qu'on ne le prévoit. Mais cruciale ou non pour l'économie marocaine, l'expérience a montré qu'aujourd'hui il n'est plus suffisant de se contenter d'attirer les investissements nationaux ou étrangers mais qu'il faut aussi les retenir au niveau des territoires.

Aborder la problématique de l'attractivité des investissements nous invite à poser la question de l'ancrage territorial des activités économiques et celle des mécanismes mis en place dans cette perspective par les politiques publiques. Toutefois, nous nous proposons d'examiner d'abord les politiques de promotion industrielle lancées par l'État marocain pour la promotion et la valorisation des activités économiques, depuis l'Indépendance jusqu'à nos jours. L'objectif étant entre autres d'apporter un éclairage sur la trajectoire de ces politiques en termes de nature et de logique d'action dans la promotion des investissements, notamment dans le secteur industriel. De prime abord, trois grandes figures apparaissent: des programmes de valorisation des filières, des programmes d'organisation et de mise en réseau de la production et des programmes de promotion des territoires en mal de développement.

Sans soulever la problématique de la dichotomie espace/territoire au niveau de ces politiques, nous supposons que le territoire est un lieu de coordination, de coopération et d'action où se conjuguent les conditions d'un ancrage territorial. C'est également un lieu où se construisent des configurations économiques territoriales spécifiques sous la forme de réseaux de coopération.

## 1. De l'héritage colonial à la construction d'une économie industrielle

Durant et juste après la période coloniale, on observe l'absence d'une véritable politique industrielle dans les préoccupations politiques, faisant place à une économie en mal de développement. Le Maroc est alors marqué par un territoire déséquilibré, un système urbain inachevé et une concentration des activités économiques sur Casablanca (Adidi, 2010). L'enjeu était de taille pour les politiques publiques d'après l'indépendance politique. Ainsi, à l'instar de plusieurs pays africains, l'État «développementaliste» s'engagea dans une reconversion profonde des structures économiques et dans la création des conditions sociales, politiques et culturelles favorables à un redressement économique.

La première phase de l'histoire industrielle du Maroc et du Maghreb est marquée par la stratégie d'industrialisation par substitution aux importations (ISI) (Commission économique pour l'Afrique, 2011). Cette stratégie avait pour objectif premier la valorisation du secteur industriel, notamment par le développement d'une armature industrielle et une protection systématique du marché intérieur, facilitée par des recettes provenant de l'exportation des phosphates et des produits agricoles.

Les chantiers engagés par la suite n'ont pas toujours été bénéfiques pour les dépenses publiques, notamment celles de fonctionnement. Ainsi, afin de promouvoir son indépendance économique et réaliser son développement, le Maroc s'est réorienté vers la mise en place d'une industrie de base. Deux grandes périodes rythment cette trajectoire industrielle.

La première période, de 1956 à 1973, se caractérise par la refonte de l'économie marocaine par la mise en place de quatre plans de développement (le Plan biennal 1958-1959, le Plan quinquennal 1960-1964, le Plan triennal 1965-1967 et le Plan quinquennal 1968-1972), ainsi que par la mise en place des plans d'équipement et d'industrialisation (le Plan biennal (1958-1959) et le Plan quinquennal (1960-1964) (El Aoufi *et al.*, 2005)). Ces plans, considérés comme les premières étapes d'un développement concerté de l'économie marocaine, posent les jalons d'une économie tournée vers l'encouragement de la promotion industrielle et de l'investissement privé. Cette priorité fut toutefois très vite détournée en faveur de l'agriculture, du tourisme et de la formation des cadres, suite aux déséquilibres budgétaire et financier enregistrés pendant cette phase (Adidi, 2010).

L'Etat proposa également deux autres plans dits de stabilisation: le Plan triennal 1965-1967 et le Plan quinquennal 1968-1972 qui mettaient l'accent sur l'industrie légère et le secteur de l'agriculture tourné vers l'exportation. L'exécution de ces plans permit de réduire la croissance des dépenses publiques, notamment celles consacrées à l'investissement (El Aoufi *et al.*, 2005).

La deuxième période, de 1973 à 1982, fut particulièrement marquée par la politique de marocanisation adoptée en 1973, selon laquelle toute entreprise manufacturière devait être détenue par une participation marocaine d'au moins 51%. Parallèlement, dans le but de promouvoir les investissements, six codes d'investissements relatifs au secteur industriel, à la promotion des exportations, au tourisme, à l'industrie extractive, au secteur de la pêche et de l'agriculture et au secteur de l'artisanat furent promulgués.

C'est notamment au cours de cette période que l'on assiste à une remise en question du système adopté par l'Etat marocain dans le développement économique et industriel. Les difficultés structurelles et la conjoncture négative à l'échelle internationale imposèrent la mise en place de profondes réformes, notamment au niveau des structures productives. Ainsi, figurant parmi les quinze pays les plus endettés à la fin des années 70, le Maroc a dû se plier, à partir de 1983, au programme d'ajustement structurel guidé par les principes du FMI. Ce programme demeure encore aujourd'hui la solution au problème de l'industrialisation de nombreux pays du continent africain (Bikoué, 2010) et encourage l'investissement privé.

Si la politique industrielle représente l'ensemble des mesures élaborées par un gouvernement pour améliorer la compétitivité des entreprises, elle diffère selon que l'on opte ou non pour la valorisation des potentiels territoriaux afin d'impulser une dynamique fiable au développement des territoires. Au Maroc, cet enjeu a progressivement fait sa place dans les plans d'action qui affirment la nécessité de constituer des îlots de compétitivité spécialisés mais restent encore ambigus.

L'histoire de la politique industrielle depuis l'Indépendance montre qu'au départ les stratégies proposées se confinent dans une approche purement "réceptacle" des investissements ou d'amélioration de la compétitivité économique. Trois tournants majeurs caractérisent cette politique: en premier lieu, des actions basées sur les industries de base, ensuite une politique d'importation-substitution et, enfin, une politique de diversification des exportations.

Aujourd'hui, l'agglomération est reconnue comme l'un des modes de structuration par excellence de l'espace industriel au Maroc. Le quartier industriel fut néanmoins la première forme de localisation des activités industrielles, certains d'entre eux ont même marqué profondément quelques villes (exemple de Fès)! Toutefois, caractérisée par une anarchie totale en matière d'aménagement du territoire, la présence de ces

## 2. La restructuration de l'espace industriel marocain

quartiers n'a nullement favorisé la décentralisation industrielle. Une première tentative de réorganisation de l'espace industriel fut alors faite par Michel Ecochard, dans les années 40. L'idée était de décongestionner les villes principales, comme Casablanca, en développant des pôles régionaux qui auraient comme effet de freiner l'exode des migrants vers la ville de Casablanca (Adidi, 2009). Toutefois, ce n'est qu'à partir des années 80 que l'on retrouve les premières formes d'espace industriel, établies dans le cadre du Programme national d'aménagement des zones industrielles (PNAZI). Le PNAZI avait pour objectif de poser les pré-requis nécessaires pour investir dans les meilleures conditions. Ce programme proposait des lots industriels aux entrepreneurs sous la forme de zone délimitée, plateforme d'accueil des industries ayant pour objectif de faire bénéficier les acteurs économiques d'avantages générés par le faible coût des terrains proposés et de leur confier des lots viabilisés et aménagés en matière de voiries, réseaux, énergie, etc.

Depuis ce programme, le nombre des sites d'accueil des investissements prend de l'ampleur et concerne différents secteurs d'activité économique. Le dénombrement des espaces à vocation industrielle est néanmoins difficile à appréhender car ce processus a fait boule de neige! Des concepts nouveaux naissent de politiques industrielles nouvelles comme la zone d'activité économique, la friche industrielle, les sites à vocation industrielle, la zone franche, le technoparc, etc., causant souvent la confusion.

Cette politique de masse s'est focalisée sur la satisfaction de la demande croissante des investisseurs, couplée à un déficit en lots disponibles à l'investissement. L'analyse du PNAZI permet également de constater l'existence d'un système régulateur défaillant du dispositif institutionnel. Les zones industrielles proposées sont souvent dans un état insatisfaisant où s'accumulent les obstacles. Le résultat en fut des manipulations illégales et spéculatives sur les terrains. Les lots industriels étaient soit reconduits en zones d'habitation soit voués à la réalisation d'opportunités financières comme l'hypothèque des terrains par les investisseurs. De même, les lots proposés par le programme ne répondaient que partiellement à la demande effective dans les régions attractives du Maroc: l'axe atlantique et les deux pôles de Tanger et de Kénitra-Rabat-Casablanca-El Jadida (Piermay, 2009).

Si la recherche d'économies en termes de coût de transport ou d'agglomération pousse les entrepreneurs à se rapprocher les uns des autres ou à constituer des pôles de concentration, elle engendre néanmoins un aménagement du territoire traçant de nouvelles configurations économiques territoriales incontrôlables. En conséquence, l'économie nationale se caractérise par des phénomènes de localisation ou de délocalisation des activités productives perturbant les équilibres locaux, voire régionaux.

En parallèle à ce processus, on constate néanmoins une seconde dynamique plus ancrée aux territoires et difficilement transférable. Il s'agit des agglomérations d'activités économiques (1) qui naissent d'une d'histoire productive spécifique et proposent des spécialisations productives fortement dépendantes des ressources locales. Au niveau des villes du Maroc, on recense les spécialisations territoriales suivantes:

- Agadir: les agglomérés et le ciment, la transformation des produits de la pêche et la réparation navale;
- Guelaia: les articles dérivés du fil de machine;
- Fès: la céramique, le tannage et la production de chaussures en cuir, la filature de coton et autres fibres et la confection de vêtements modernes;
- Nador: la transformation des produits de la mer, les matériaux de construction en terre cuite;
- Safi: la transformation des produits de la mer;
- Marrakech: les conserves de fruits et légumes, les farines de semoule et de céréales;

(1) D'après l'étude « Les bassins d'emploi et les SPL au Maroc », de la Direction de l'Aménagement du Territoire relevant du Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Eau et de l'Environnement.

- Meknès: les farines de semoule et de céréales et la confection de vêtements;
- Casa-Aïn Chock-Hay Hassani: la bonneterie et la confection de vêtements;
- Casa-Aïn Sbaâ-Hay Mohammadi: la confection de lingerie et de vêtements;
- Casa-Al Fida-Derb Sultan: la confection de lingerie et d'étoffes;
- Casa-Ben Msik-Sidi Othmane: la bonneterie et la confection de vêtements;
- Casa-Anfa: la maroquinerie de voyage et les chaussures en cuir, la bonneterie, la lingerie, la chemiserie et les vêtements;
- Casa-Sidi Bernoussi: la fabrication de chaussures en cuir, la bonneterie, la confection de lingerie et de vêtements, la chaudronnerie-tôlerie;
- Rabat: la confection de vêtements;
- Salé: la confection de vêtements;
- Kénitra: les agglomérés et le ciment;
- Tanger: les articles d'ameublement et de lingerie, le tissage du coton et des autres fibres, la bonneterie et la confection de vêtements, la fabrication de chaussures en cuir;
- Tétouan: les agglomérés et le ciment, les matériaux de construction et en terre cuite.

C'est notamment la présence de ces spécialisations territoriales qui a poussé les pouvoirs publics à prendre conscience de la nécessité de valoriser l'existant et de focaliser l'attention sur la promotion des filières et des espaces réceptacles des investissements.

### 3. Des programmes industriels orientés vers une spécialisation productive

La nouvelle ère du territoire – ou "la revanche des territoires" – s'illustre, au Maroc, dans les actions s'inscrivant dans le cadre du Pacte national de l'émergence industrielle. Ce pacte propose entre autres une recomposition des territoires selon la logique des spécialisations productives pour certaines filières dites "Métiers Mondiaux du Maroc" et présentant des avantages compétitifs. Il s'agit des six métiers suivants: l'*offshoring*, l'automobile, l'aéronautique et spatial et l'électronique pour les métiers orientés investissements directs étrangers, l'agro-alimentaire et le textile et cuir pour les métiers traditionnels.

Le pacte propose d'attirer les investissements étrangers en faisant du Maroc une destination attractive et compétitive dans les quatre premiers métiers avec la création, entre autres, de sites d'accueil et la mise en place de plans de formation sectoriels et, pour les métiers traditionnels, en encourageant les filières à fort potentiel et en améliorant la compétitivité des filières intermédiaires.

Vu la phase encore embryonnaire du projet, il est relativement difficile d'avancer une estimation des éventuelles retombées sur les territoires de ce programme; toutefois, quelques questionnements s'imposent. A travers le pacte de l'émergence, le Maroc s'est engagé dans une politique d'aménagement des pôles de compétitivité – exemple du Technopolis de Salé qui intègre le secteur des nouvelles technologies – dans la volonté d'affirmer sa place dans le secteur des industries de la connaissance. La recherche d'une compétitivité du territoire, et à travers elle une attractivité des investissements, représenterait *in facto* les soubassements de cette approche par la polarisation des activités. Ainsi, pour assurer la dialectique attractivité-compétitivité, ce projet propose quatre piliers essentiels de «l'économie de la connaissance»:

- des technologies de l'information et de la communication (e-development, e-administration, e-sourcing, e-procurement, etc.);
- des systèmes d'innovation (R&D, articles scientifiques et techniques publiés, dépôt de brevets et de marques, etc.);
- des institutions économiques et politiques (diminution des barrières douanières, état de droit, respect de la propriété intellectuelle, etc.);
- d'éducation (alphabétisation, enseignement secondaire et supérieur, etc.).

Mais l'état actuel du Technopolis de Salé révèle la faiblesse des investissements, avec 18 entreprises seulement. Cette plateforme d'accueil des investissements est-elle à même d'impulser la dynamique territoriale espérée, sachant que la spécialisation des

territoires soulève la question de la compétitivité et, par-là, la capacité des territoires à attirer les investissements et à limiter les délocalisations? Tandis que depuis longtemps la ville de Casablanca occupe la première place dans le classement des industries manufacturières au Maroc, considérée alors comme le pôle par excellence de l'économie marocaine. Le Technopolis va-t-il pouvoir freiner la fuite des investissements vers la métropole casablancaise? Ces questions restent en suspens et méritent d'être analysées vu leur importance en matière de rattrapage économique et de compétitivité régionale.

Il faut dire que le développement territorial n'est pas toujours recherché par ce type de programme, à la différence des projets structurants, comme le projet Tanger Med au nord du Maroc, qui propose la création d'un territoire qui lui soit totalement dédié, une zone spéciale de développement. Cette zone est gérée par l'Agence Tanger Méditerranée (TMSA) qui a une parfaite autonomie vis-à-vis des objectifs qui lui sont assignés. La zone spéciale de développement est située sur deux provinces de création récente: Fahs Anjra et M'Diq Fnidq, d'une superficie de 500 km<sup>2</sup>. Cette zone regroupe les communes rurales de Malloussa, Ksar Sghir, Ksar El Majaz et Taghramt. Le projet Tanger Med propose de développer «des zones spécialement aménagées pour les activités touristiques, à réaliser ses missions dans le respect de l'environnement, de la biodiversité et des normes du développement durable et à mener des actions de promotion sociale et culturelle au profit des collectivités locales et des populations de la zone d'intervention».

Le projet évoque l'ambition de réaliser un développement territorial intégré. Ce concept implique, toutefois, la participation active de l'ensemble des acteurs locaux dans le processus de développement, ce qui n'est pas le cas de Tanger Med. Selon certains chercheurs, le projet évolue sans une véritable connexion aux territoires concernés (El Kadiri, 2010).

#### 4. Les politiques centrées sur la mise en réseau des acteurs locaux

Les enjeux auxquels les territoires sont confrontés aujourd'hui appellent à une reconfiguration des relations entre les entreprises sous la forme de réseaux. Les synergies constituent, comme le montrent bon nombre d'exemples étrangers (districts industriels italiens), une issue vers la réussite économique. On parle, dans ce cas, de territoires gagnants (Benko et Lipietz, 2000).

Les phénomènes de réseautage industriel remontent à plus d'une centaine d'années. L'économiste Alfred Marshall évoquait, dans les années 20, la présence à Sheffield en Angleterre de phénomènes «d'agglomération» dans la coutellerie. Il avança la notion d'industries localisées pour nommer le phénomène observé, pour ensuite avancer la notion de district industriel. Cette configuration est reprise aujourd'hui sous le terme générique de SPL: le système productif localisé ou local. Ainsi, le SPL permet à l'ensemble de la zone de profiter davantage, en termes de coûts de production, de la concentration des activités qui s'y exercent (Courlet, 2001).

Les SPL, les districts industriels ou encore les clusters sont devenus la pierre de lance des politiques de développement des territoires, notamment dans les pays en voie de développement. Ces types d'organisation se retrouvent actuellement un peu partout dans un ensemble de secteurs et filières au Maroc (2). On en vient à supposer que les politiques étatiques engagées dans les années 2000 s'efforcent de «restructurer» la localisation des investissements pour progressivement reprendre le schéma à la marshallienne et du développement endogène. Cette politique s'inscrit dans le paradigme du «bannissement de l'entreprise fordiste individuelle» vers un nouveau mode d'intervention basé sur la promotion de la concentration industrielle et la coopération localisée.

#### Du modèle de SPL à la marocaine...

Le SPL est «une configuration d'entreprises regroupées dans un espace de proximité autour d'un métier, voire de plusieurs métiers industriels ou tertiaires. Les entreprises entretiennent des relations entre elles et avec le milieu socio-culturel d'insertion. Ces

(2) Voir les travaux de la Direction de l'Aménagement du Territoire sur les SPL.

relations ne sont pas seulement marchandes, elles sont aussi informelles et produisent des externalités positives pour l'ensemble des entreprises. Le métier industriel dominant n'exclut pas la possibilité de l'existence (au sein d'un SPL) de plusieurs branches industrielles. Souvent, on fait référence à des systèmes de PME; cependant, il existe aussi des relations très territorialisées entre grandes entreprises et PME (dans un rapport autre que celui de la sous-traitance traditionnelle)» (Courlet, 2001).

Au Maroc, le système productif local est le modèle le plus sollicité dernièrement par les pouvoirs publics dans le cadre des politiques de promotion des PME et du développement territorial. En effet, depuis les années 2000, l'Etat marocain accorde de l'importance à la promotion des PME, qui représentent plus de 90 % du tissu productif, notamment avec des mesures et actions d'appui et d'assistance à la « construction » des réseaux de coopération. On constate ainsi la volonté d'impulser une dynamique territoriale et endogène. L'action conjointe du ministère du Commerce et de l'Industrie et de l'ONUDI propose aux acteurs locaux une meilleure organisation de la filière de production et de la chaîne de valeur. C'est le cas également des filières à faible rentabilité comme le thuya à Essaouira et la poterie à Safi (Askour, 2009).

D'après plusieurs travaux, le modèle du SPL permet un ancrage territorial, de même qu'il représente un catalyseur du développement et de la performance économique des entreprises qui le forment. L'exemple italien montre que l'appartenance à un district accroît leur rentabilité de 2 à 4 %, en moyenne, du fait des économies d'agglomération créées par le SPL (OCDE, DATAR, 2001, p. 8). De même, les entreprises d'un SPL profitent de bassins de main-d'œuvre spécialisée, de services aux entreprises et d'idées, etc. Ce qui n'est pas le cas des entreprises isolées.

Toutefois, au Maroc, l'application du modèle n'a pas pu donner les résultats escomptés. Si l'on considère le caractère socioéconomique du SPL, comme le souligne Desjardins (2009), « Le caractère « socio-économique » des districts industriels et des Systèmes productifs locaux (SPL) aboutit à considérer un recouvrement du territoire et de l'organisation productive formé par les réseaux de petites entreprises, puisque ceux-ci sont issus de réseaux sociaux basés sur une identité partagée à l'échelle d'un territoire. L'étape suivante du raisonnement peut être l'assimilation du territoire à une forme d'organisation productive marquée par des règles partagées par tous les acteurs d'un territoire et l'existence d'un dedans et d'un dehors, d'une « frontière » territoriale de cette organisation en réseau », on constate clairement qu'au Maroc l'identité culturelle ou encore les valeurs locales sont évincées dans les critères d'identification et de construction de SPL. En effet, le SPL projette le développement d'espaces identifiés selon des indicateurs qui ne répondent pas toujours aux pré-requis de la notion avancée. L'identification des agglomérations a porté sur des lieux où une activité est exercée dans cinq établissements productifs au minimum, représentant 100 emplois au moins au niveau local, représentant un minimum de 5 % des emplois de l'activité au niveau du Maroc et, enfin, représentant 5 % au moins de l'emploi industriel local. Sur cette base, il est identifié un modèle chiffré d'organisation industrielle localisée, éventuel outil des politiques publiques mais ne remplissant que partiellement les caractéristiques propres d'un véritable SPL.

Les nouvelles configurations productives territoriales « plantées » au Maroc sont « issues » d'une politique volontariste étatique d'agglomération et de polarisation des activités économiques qui adopte le concept SPL sans pour autant l'adapter. Les comportements relationnels de coopération locale « réussis » sont généralement issus des volontés de solidarité et d'entraide entre les populations d'une même localité et d'une histoire commune. Ils figurent dans certaines régions, comme le Souss-Massa-Draâ, parmi les arrangements sociaux de sociétés tribales. Les institutions traditionnelles ont été reprises dans les nouvelles configurations productives avec l'émergence des coopératives productives (Askour, 2009).

En définitive, il est réducteur de dire que le SPL est le modèle le plus adéquat pour préserver les investissements des délocalisations, mais il donne au territoire et aux acteurs locaux un nouveau rôle. Dans une économie de plus en plus globalisée, marquée

par la concurrence internationale, la proximité des individus et/ou des firmes dans un espace déterminé ainsi que la coordination des actions représentent la composante essentielle du processus de compétitivité territoriale.

De même, la problématique de l'attractivité des territoires est la donne privilégiée de ce nouveau siècle. De sa définition, il représente la capacité à pouvoir attirer les différents facteurs de production comme les investissements ou la main-d'œuvre. Les critères d'attractivité sont des variables de localisation qui agissent sur les décisions de localisation des entreprises. Ainsi, garder les nouvelles localisations dans un contexte de mondialisation des échanges et des territoires représente un enjeu de taille. Il apparaît parallèlement avec la reconnaissance du territoire comme maillon central des politiques d'appui étatique au Maroc.

### ... aux territoires productifs

La reconnaissance du rôle du territoire s'est faite avec l'émergence de formes d'organisations localisées spécifiques (comme les SPL) dans les pays développés mais également dans les pays en voie de développement. De par sa définition, la notion de territoire englobe plusieurs dimensions: territoire politique, territoire administratif, territoire de vie ou territoire de projet. Le territoire représente également un espace de structuration des relations entre agents économiques. Il est défini comme «une construction aléatoire d'agents localisés structurés en un réseau de relations» (Rallet, 1993, p. 370). C'est dans les années 80 que le territoire apparaît pour la première fois dans la science économique avec l'école néo-marshallienne représentée par des économistes italiens. Au niveau de ce paradigme, le concept de l'espace limité à une distance entre des lieux se voit remplacé par un concept plus large, celui d'une composante du territoire.

En termes de localisation des investissements, le Maroc est passé d'un modèle centré sur l'aménagement des sites d'accueil industriels à un système basé sur l'encouragement des synergies entre acteurs locaux, dans la perspective d'impulser le développement territorial. Mais l'application de l'approche territoriale au cas marocain reste encore timide. D'une part, elle met en évidence une polysémie de la notion se traduisant au niveau des outils d'intervention mobilisés qui occultent les réelles composantes du territoire – l'activité, la population et l'espace – pour la réduire à une proximité géographique. D'autre part, on assiste à une confusion au niveau des concepts et des approches. On parle de territoire de projet, de territoire pertinent, de SPL, de réseaux de coopération productive, de pôle de compétitivité et de territoire productif pour désigner les mêmes contenus, mais souvent avec des démarches descendantes.

Le débordement existerait également sur le plan des concepts «approuvés» par la littérature scientifique. A titre d'exemple, le SPL, le district industriel, le district technologique, les milieux innovateurs, les aires de spécialisation sont des variantes du SPL mais ayant des caractéristiques similaires dans l'approche retenue pour les catégoriser, à savoir une proximité organisationnelle et une proximité institutionnelle. Autant de définitions qui rendent difficile la détermination des contours réels des phénomènes de coopération localisée observés au Maroc et ailleurs.

En outre, l'Etat utilise l'outil «territoire» comme un instrument d'attractivité et de compétitivité mais avec des variantes ne faisant pas toujours le consensus entre les acteurs locaux. La notion de territoire est souvent façonnée et retravaillée de sorte à pouvoir constituer un espace cohérent et structuré pour représenter la zone d'influence d'une politique de développement territorial. Le territoire en tant qu'espace se retrouve donc au centre des interrogations. Nous retrouvons, dans ce cas, au niveau des actions ministérielles ou programmes de dynamisation des territoires, plusieurs découpages qui diffèrent fortement entre eux. On cite comme exemple les projets de territoire ou encore les territoires oasiens de la Direction de l'aménagement du territoire, les territoires touristiques du ministère du Tourisme, etc.

En somme, à l'instar d'un certain nombre de pays, le Maroc s'inscrit clairement dans une démarche institutionnelle qui remet en question la pertinence des politiques industrielles centralisées. Le territoire semble prendre sa revanche au fil des ans au Maroc. L'attractivité territoriale est l'un des objectifs prioritaires de cette nouvelle tendance politique. Les changements actuels dans les politiques d'action industrielles au Maroc confirment l'hypothèse d'un glissement du modèle économique vers la réalisation de territoires compétitifs. La logique territoriale adoptée par les pouvoirs publics dessine une nouvelle configuration de l'action étatique décentralisée. On peut parler d'un renversement du modèle dominant d'un Etat régulateur vers un Etat accompagnateur, notamment dans la construction des SPL et des projets de territoire.

Toutefois, l'ensemble des modèles cités se doivent de répondre à la logique d'une approche territoriale, à savoir la réelle implication des acteurs locaux dans la construction et dans la réflexion de l'avenir de leur territoire, préconisée pour la réussite des chantiers entrepris au Maroc ou à entreprendre prochainement. Ce qui n'est pas toujours le cas ou rarement pris en compte dans les processus de valorisation et de développement des territoires.

Le processus est long, certes, car la prise de décision est freinée par la lenteur du retour d'information et de la concertation élargie entre les acteurs locaux, mais cette démarche garantit la présence de projets plus « adaptés » aux contextes territoriaux disparates. Le défi étant de proposer aux territoires des possibilités plus larges d'attractivité territoriale et, par là, des investissements!

## Références

- ADIDI A. (2010), « De l'aménagement du territoire au développement territorial : quelle transition et quelle articulation ? », Colloque international « Développement local et cohésion territoriale », 19-20 juin 2009, Maroc, p. 249-163.
- AGENCE SPÉCIALE TANGER MÉDITERRANÉE (2005), *Schéma d'aménagement de la zone spéciale de développement*, Maroc, 53 p.
- ASKOUR A. (2009), *les Réseaux de coopération productive au Maroc : le cas de la filière agro-alimentaire*, Presses universitaires du Maroc, 244 p.
- BENKO G., LIPIETZ A. (2000), *la Richesse des régions : la nouvelle géographie socioéconomique*, Economie en liberté, Paris, PUF, 564 p.
- BIKOUÉ S.M. (2010), « Industrialisation par substitution des importations en Afrique et compétitivité internationale : une revue critique », in *les Stratégies d'industrialisation et le développement*.
- COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'AFRIQUE (2011), *Politiques industrielles en vue de la transformation structurelle des économies africaines : options et pratiques optimales*, travaux de recherche de la CEA sur les politiques.
- COURLET C. (2001), « Les systèmes productifs locaux : de la définition au modèle », in DATAR, *Réseaux d'entreprises et territoires : regards sur les systèmes productifs locaux*, la Documentation française, p. 17-62.
- DATAR, OCDE (2001), *Actes du congrès mondial des systèmes productifs locaux*, Cité des sciences et de l'industrie de la Villette, Paris, 23-24 janvier.
- DESJARDINS D.R., « Territoires-Identités-Patrimoine : une approche économique ? », *Développement durable et territoires* [en ligne], Dossier 12 : Identités, patrimoines collectifs et développement soutenable, mis en ligne le 20 janvier 2009, URL : <http://developpementdurable.revues.org/index7852.html>
- DIRECTION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (2004), *Etude sur le développement des bassins d'emploi : cas des systèmes productifs localisés (SPL) au Maroc*, Rapport de synthèse.
- EL AOUI N., BENSÂÏD M., HERZENNI A. (2005), *Croissance et développement humain, rapport thématique*, 50 ans de développement humain, perspectives 2025, Cinquantième de l'indépendance du royaume du Maroc.
- EL KADIRI N. (2010), « L'approche territoriale du développement : exemple des projets de territoire au Maroc », Colloque international « Développement local et cohésion territoriale », 19-20 juin 2009, Maroc, p. 109-117.

MARSHALL A. (1971), «Organisation industrielle (suite). Concentration d'industries spécialisées dans certaines localités», in *Principe d'économie politique*, traduction en langue française, tome 1, livre IV, chap. 10, p. 460-473.

MINISTÈRE DU COMMERCE, DE L'INDUSTRIE ET DES NOUVELLES TECHNOLOGIES, *Pacte de l'émergence industrielle : contrat programme 2009-2015*, Maroc, 90 p.

PIERMAY J.L. (2009), «De nouveaux lieux de frontières au Maroc: la production d'espaces compétitifs pour l'entreprise», in *Frontières profitables: les économies de voisinage inégal*, revue *Critique économique*, n° 25, p. 41-54.

PIERMAY J.L., PIVETEAU A., 2006, «Du Sénégal au Maroc: Pertinence et impertinence des territoires productifs», in *les Territoires productifs en question (s): transformations occidentales et situations maghrébines*, revue *Alfa. Maghreb et sciences sociales*, n° 3, p. 101-114.

RALLET A. (1993), Choix de proximité et processus d'innovation technologique, *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 3, p. 365-386.

# Le déficit de la balance commerciale

Nabil Boubrahimi

## Introduction

Le développement des échanges commerciaux et le processus de libéralisation ont largement contribué à la mise en œuvre des politiques publiques visant l'attraction des investissements directs étrangers (IDE), la promotion des exportations, la croissance du PIB et la création de l'emploi d'une manière différenciée au sein des pays développés, en développement et émergents.

Les indicateurs que ces pays retiennent, généralement, pour mesurer leurs performances commerciales, notamment leurs efforts d'exportation, sont devenus des éléments indispensables des tableaux de bords statistiques qui renseignent sur la santé économique du pays.

Si, par exemple, l'indicateur relatif au solde commercial reste insuffisant pour démontrer réellement la santé économique d'un pays, il convient de noter que celui-ci est utilisé avec d'autres indicateurs économiques qui restent plus fondamentaux: le taux de croissance du PIB, la productivité des facteurs de production (travail et capital), le taux de croissance du revenu par habitant ou encore l'évolution de la valeur ajoutée exportable. Ces indicateurs permettent amplement d'apporter une évaluation fiable de la situation économique d'un pays.

Par exemple, l'analyse de la valeur ajoutée exportable permet de mettre en exergue la pertinence et la performance des exportations d'une économie. Car le simple fait d'exporter peut ne pas se traduire par des gains supplémentaires en termes d'efficacité des facteurs de production (travail et capital), et l'amélioration du revenu par habitant, étant donné l'accroissement des exportations à lui seul ne signifie pas d'une manière mécanique une amélioration du revenu par tête, la qualification de la main-d'œuvre ou encore la valorisation de l'innovation et des nouvelles technologies.

Les échanges commerciaux entre les pays ont été stimulés, pendant longtemps, par l'abaissement des barrières aux échanges dans un environnement concurrentiel, ce qui permet, *in fine*, d'engendrer une allocation optimale des ressources vers les secteurs et les entreprises les plus compétitifs et une hausse du revenu des pays participants aux échanges internationaux.

Le présent texte essaie d'apporter un éclairage sur les questions ayant trait à un indicateur largement utilisé dans les rapports et les études économiques: le solde de la balance commerciale. On analysera l'évolution de ce solde pour l'économie marocaine avant de faire quelques recommandations visant à atténuer le déficit commercial marocain enregistré ces dernières années.

## 1. Analyse empirique de l'évolution de la balance commerciale du Maroc

Le déficit commercial extérieur demeure un indicateur global de la stabilité économique d'un pays. Certes, cet indicateur n'est pas suffisant pour juger de la situation macroéconomique, mais il demeure indispensable à toute analyse préliminaire en vue de donner un aperçu général sur la situation des échanges commerciaux d'un pays. Il renseigne sur les performances des échanges des biens ou encore des biens et des services lorsqu'on analyse la balance commerciale élargie (1).

Dans cette section, l'analyse portera sur l'évolution de la balance commerciale des biens et des services en vue d'évaluer le comportement des exportations et des importations marocaines de marchandises et de services durant la période 1998-2012.

---

(1) Compte tenu de l'importance du commerce des services dans les PIB nationaux, l'analyse des échanges extérieurs à travers leurs soldes intègre de plus en plus les échanges des biens et des services: la balance commerciale élargie.

### 1.1. Evolution des échanges commerciaux des biens et des services

L'analyse de la balance commerciale marocaine révèle le caractère structurel du déficit commercial. Cette analyse porte sur l'évolution de ses deux composantes : les exportations et les importations. Celles-ci ont enregistré, durant la période 1998-2003, en moyenne, le même rythme de croissance, soit 7% ; cependant, durant la période qui a suivi, 2004-2012, le taux de croissance des importations (14%) était plus rapide que celui des exportations (10%). Cela s'explique notamment par :

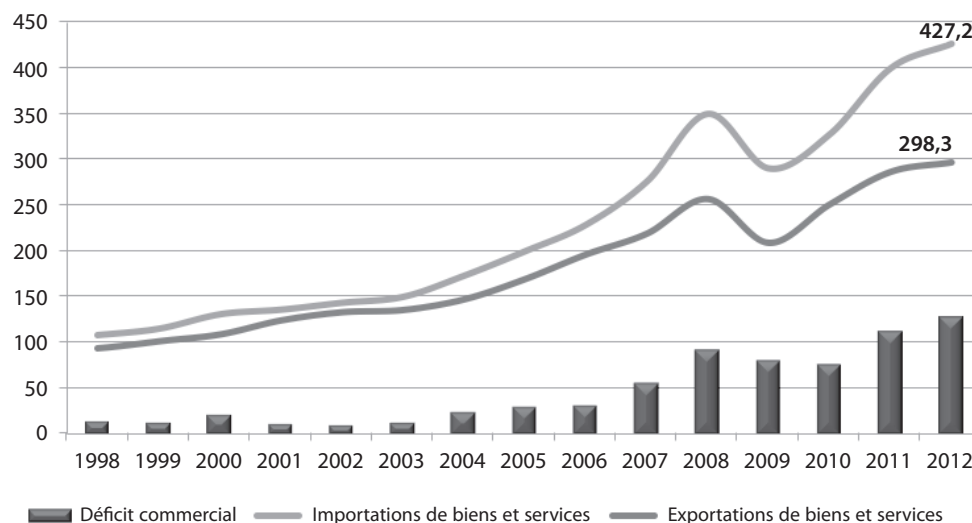
- l'entrée en vigueur de différents accords de libre-échange (ALE) conclus par le Maroc (2) ;
- le manque de compétitivité de notre économie par rapport à nos concurrents dans le cadre de ces ALE ;
- la dynamique de la demande intérieure largement satisfaite par les importations ;
- les besoins en biens d'équipement nécessaires aux chantiers de réformes lancés ces dernières années (stratégies sectorielles principalement).

Globalement, les échanges commerciaux du Maroc avec ses partenaires étrangers sont passés de 205 milliards de dirhams en 1998, à près de 725,4 milliards de dirhams en 2012, après deux années de sous-performances commerciales par rapport à 2008 en raison de la crise internationale.

On peut distinguer durant cette période deux phases pour présenter l'évolution du solde des échanges commerciaux des biens et des services. La première va de 1998 à 2006, où le comportement du solde commercial a évolué lentement, la seconde, allant de 2007 à 2012, reflète le passage à un rythme d'évolution du déficit commercial très rapide pour atteindre 129 milliards de dirhams en 2012.

Le graphique ci-dessous montre que durant toute la période 1998-2012, la dynamique des échanges commerciaux des biens et des services a profité aussi bien aux exportations qu'aux importations mais d'une manière plus prononcée à ces dernières, ce qui démontre l'existence d'un déficit commercial chronique en dépit de son rythme de croissance.

Graphique 1  
Evolution de la balance commerciale des biens et des services  
(1998-2012) (en milliards de dirhams)



Source : Office des changes.

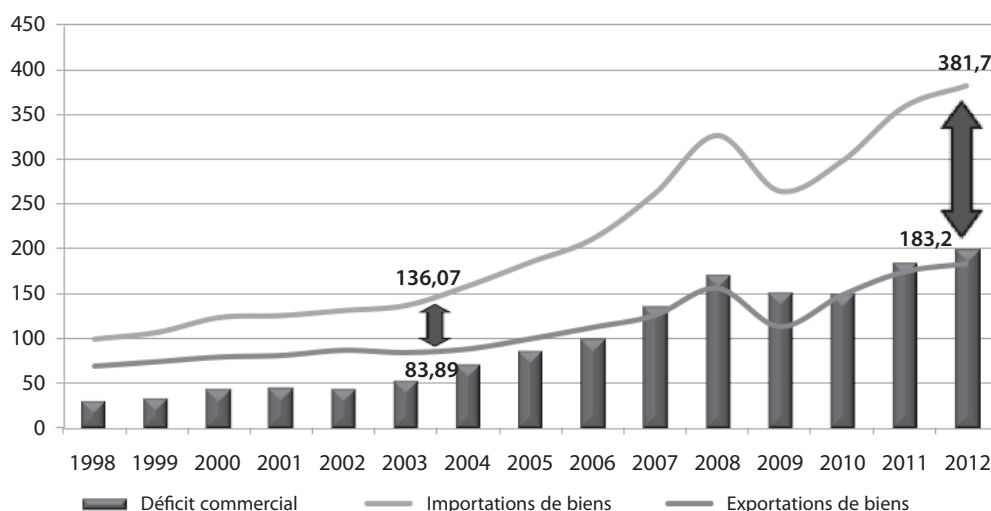
(2) Le Maroc a conclu une dizaine d'accords le liant aujourd'hui à près de 55 pays. Ces accords ont été conclus aussi bien au niveau bilatéral, tels ceux signés avec l'UE, l'AELE, l'USA, l'Egypte, la Tunisie, la Jordanie, les Emirats Arabes Unis et la Turquie, qu'au niveau régional tels l'Accord portant création de la zone de libre-échange dans le cadre de la Ligue arabe et l'Accord d'Agadir regroupant le Maroc, l'Egypte, la Tunisie et la Jordanie.

### 1.1.1. Evolution et structure des échanges des biens

L'analyse de l'évolution de la balance commerciale élargie peut se faire en deux temps : celle de la balance commerciale des biens et celle de la balance commerciale des services.

L'analyse de l'évolution de la balance commerciale des biens, telle qu'elle apparaît dans le graphique ci-dessous, montre que durant la période 1998-2003, les exportations marocaines des biens ont enregistré une croissance annuelle moyenne de 4%, alors que durant la même période, le taux de croissance des importations était de l'ordre de 7%. Cependant, après que le Maroc se soit engagé dans le processus de libéralisation de son économie, le rythme de croissance des importations de biens est devenu plus rapide que celui des exportations, soit respectivement 14% et 10% sur la période 2004-2012.

Graphique 2  
Evolution de la balance des biens (en milliards de dirhams)



Source : Office des changes.

Malgré l'ouverture de l'économie marocaine sur plusieurs marchés, rendue possible par les ALE conclus par le Maroc et la poursuite des réformes tarifaires volontaristes et globales, le déficit commercial a poursuivi sa dégradation en conséquence de l'augmentation rapide des importations.

A cela s'ajoutent la perte de confiance dans les produits locaux et la concentration de nos échanges sur le marché de l'UE, notre principal partenaire ; tout cela a eu un impact défavorable sur la dynamique des exportations marocaines.

Il convient de noter enfin que durant la période 2005-2007, l'excédent du compte courant a atteint 1,3% du PIB, alors que les réserves de changes ont atteint 9,5 mois d'importation des biens et des services. En revanche, le compte courant a connu un déficit de 5,8% durant la période 2008-2011, et les réserves de changes ont atteint 6,5 mois d'importations en moyenne.

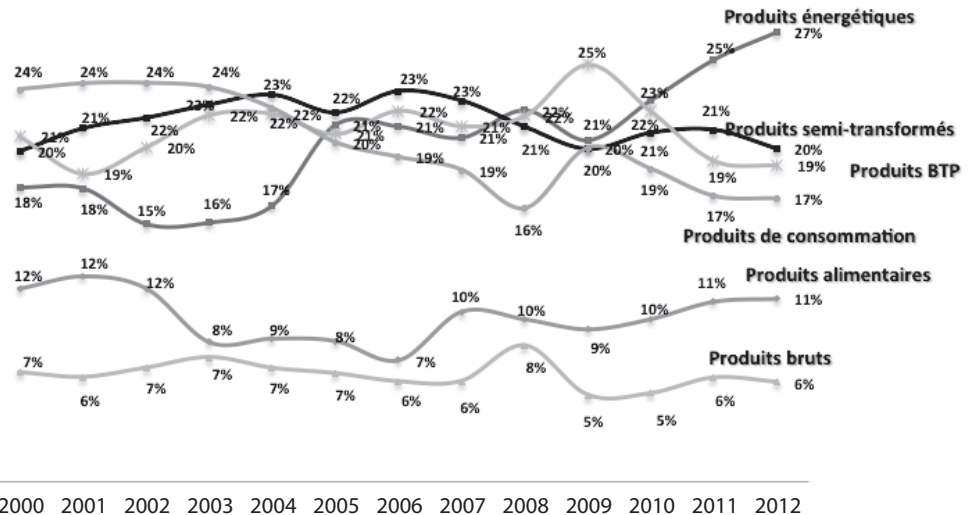
#### • Structure des échanges des biens

Quant à la structure générale de la balance commerciale des biens, il convient de noter que celle-ci n'a pas connu de modification significative sur le plan sectoriel, dans la mesure où les principaux secteurs tant importateurs qu'exportateurs continuent à orienter les tendances générales des échanges.

Ainsi, comme le montre le tableau ci-dessous, les produits énergétiques représentent près de 27% des importations en 2012 contre 24% en 1998. Les produits semi-transformés ont représenté, quant à eux, près de 20% des importations, suivis par les produits de

BTP avec 19%, gardant quasiment le même niveau que celui enregistré en 1998, soit respectivement 21% et 20%.

Graphique 3  
Evolution de la structure des importations (3) des biens  
(1998-2012) (en milliards de dirhams)



Source: Office des changes.

Une précision, cependant, est à apporter quant à l'analyse fine de la structure des importations. Il s'agit du secteur du textile et de l'habillement et celui des produits énergétiques, dont la part, pour le premier, est en baisse continue: il est passé, en moyenne, de 18% avant 2005 (fin des préférences et des quotas sur les produits textiles avec l'entrée en vigueur de l'accord multifibres) à un niveau moyen de 6% à 8% entre 2006 et 2012.

En revanche, la part du secteur énergétique est en hausse continue puisqu'elle est passée en moyenne de 15% avant 2002 à un niveau moyen de 22% à 23% entre 2006 et 2012.

S'agissant des autres secteurs, ils ont maintenu leur part moyenne pour la période 1998-2012, c'est le cas notamment du secteur mécanique et métallurgique (25%), des produits chimiques (18%), du secteur électrique et électronique (12%), des produits agricoles non transformés (7%), du secteur agroalimentaire (6%) et, enfin, des produits de minerais (2%).

Il convient enfin de noter que 39% du total des importations, notamment les produits énergétiques comme l'huile de pétrole brut et le pétrole, ont contribué à hauteur de 67% au taux de croissance des importations des biens.

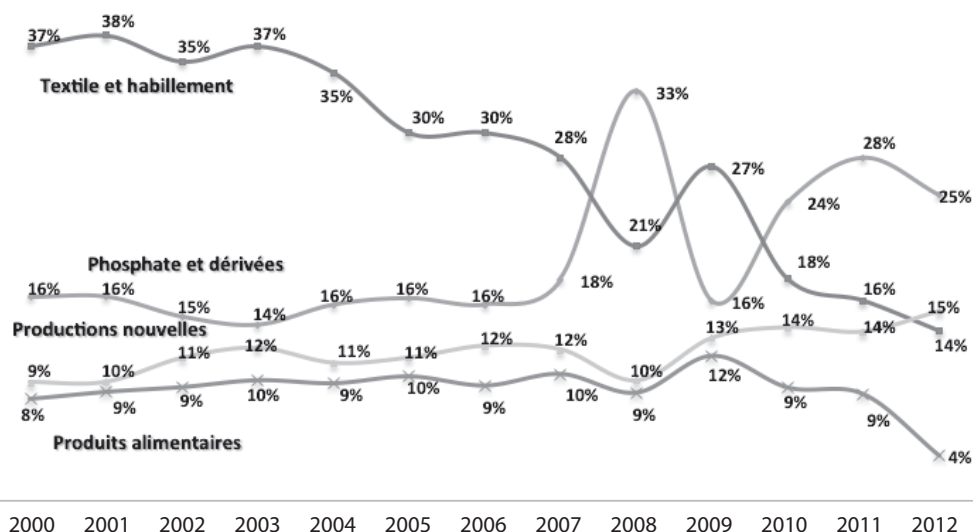
Du côté des exportations marocaines des biens, comme le montre le graphique ci-dessous, leur structure a montré une amélioration des parts du secteur des phosphates et dérivés qui est passé de 16% avant 2009 à 26%, tiré principalement par les performances des dérivés du phosphate et le secteur de la production industrielle nouvelle (automobile, aéronautique, électrique et électronique, etc.). Ce dernier a vu sa part passer de 10% avant 2009 (4) à 14%.

(3) Selon les premiers résultats des quatre premiers mois de 2013, les échanges commerciaux demeurent quasiment marqués par les mêmes tendances observées depuis le début de l'année avec un ralentissement du déficit commercial sous l'effet du recul des importations en valeur absolue (-3,337 MDh) plus important que celui des exportations (-2,326 MDh), un accroissement des flux des investissements directs étrangers au Maroc (+53,6%) et un léger repli des autres flux financiers, notamment les voyages et les transferts des MRE.

(4) L'année a connu la concrétisation du plan d'action Emergence I et le lancement du plan Emergence II.

Graphique 4

**Evolution de la structure des exportations des biens  
(1998-2012) (en milliards de dirhams)**



Source: Office des changes.

En ce qui concerne les autres secteurs, ils ont maintenu en moyenne sur la période 1998-2012 leurs parts, notamment les produits alimentaires (10%), les produits de la pêche (5%) et les produits de minerais (7%). Cependant, la part du secteur du textiles et de l'habillement, dans le total des exportations, est passée d'une moyenne de 35% avant 2005 (entrée en vigueur de l'AMF) à un niveau moyen de 24% actuellement.

Ainsi, on peut noter, par ailleurs, que la structure des exportations par secteur a connu relativement un changement en faveur des branches émergentes à forte et moyenne valeur ajoutée (notamment celles faisant partie des «métiers mondiaux du Maroc»), au moment où les secteurs dits traditionnels stagnent voire reculent en termes de dynamique à l'exportation. C'est le cas notamment du secteur du textile et de l'habillement.

On peut noter aussi que la dynamique des échanges des biens et services reste très corrélée à la dynamique de la croissance économique, soit 4% sur les cinq dernières années (5), et que le rythme de croissance reste différent pour les exportations et pour les importations.

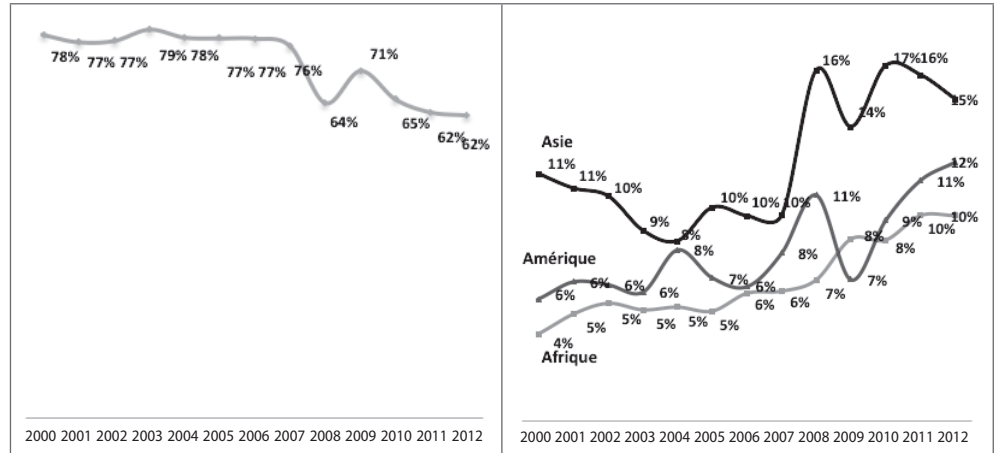
Si on admet qu'il y a eu une relative diversification de la structure de nos exportations en faveur de nouveaux produits en relation avec la mise en œuvre de la stratégie industrielle Emergence II (automobile, composants pour l'industrie aéronautique, câbles électriques et produits agroalimentaires, etc.) dont la part est passée à 15% en 2012 contre 10% en 2008, il faut préciser que 30 produits représentent à eux seuls 79% des exportations et 10 produits, plus de 60%.

#### • Répartition géographique

L'autre volet important de l'analyse de la balance commerciale est la répartition géographique des exportations des biens, qui démontre que l'essentiel des échanges commerciaux du Maroc avec l'extérieur reste concentré sur l'Europe (67%), principalement le marché de l'UE (62%). Les principaux partenaires du Maroc sont la France, l'Espagne et l'Italie.

(5) Selon les données statistiques du Haut-Commissariat au Plan.

Graphique 5  
Evolution de la structure des exportations des biens  
(1998-2012) (en milliards de dirhams)



Source: Office des changes.

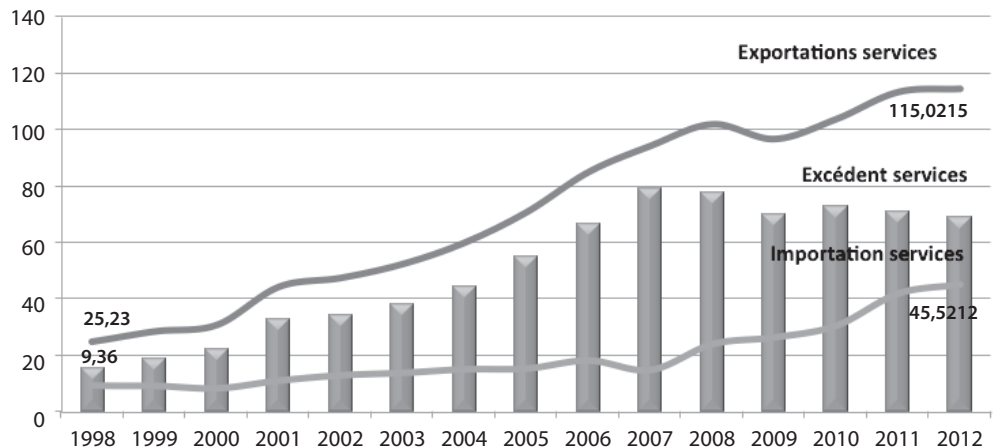
Cependant, il convient de noter que cette tendance commence à évoluer progressivement aux dépens d'autres destinations. En effet, la part moyenne de la destination Europe dans nos exportations globales est passée de 77% avant 2008 à 65%. Par contre, la part moyenne de l'Asie est passée de 10% avant 2008 à 16% aujourd'hui; celle de l'Amérique de 6% avant 2006 (date d'entrée en vigueur de l'ALE Maroc-USA) à 9%; enfin, celle de l'Afrique de 5% avant 2008 à 8%.

### 1.1.2. Evolution et structure des échanges des services marocains

En 2012, la valeur des exportations marocaines des services ont atteint 115 milliards de dirhams, marquant une légère hausse de deux milliards par rapport à 2011 (113 milliards de dirhams). Toutefois, les exportations marocaines ne représentent que 0,32% des exportations mondiales des services, qui se chiffrent à près de 35 700 milliards de dirhams.

Le graphique ci-dessous montre que le solde des échanges des services a toujours été excédentaire, contrairement à celui des biens, malgré plusieurs années de récession économique qui ont limité ce rythme de croissance.

Graphique 6  
Evolution de la balance des services (1998-2012)  
(en milliards de dirhams)



Source: Office des changes, Département du commerce extérieur.

## 2. Composition et déterminants du déficit de la balance commerciale

Les exportations de services ont connu un rythme de croissance annuelle soutenu de l'ordre 18% durant la période 2000-2007, grâce au bon comportement des services touristiques et à l'expansion des services de communication, particulièrement les activités des centres d'appel et la dynamique affichée par les services de transport. Cette dynamique des exportations des services s'est ralentie durant la période 2008-2012, marquée par la crise internationale qui a beaucoup affecté le secteur. Leur progression moyenne s'est limitée à 3%. Ceci peut s'expliquer principalement par le ralentissement des recettes de voyages dont la part est passée de près de 67% en 2000 à près de 52% en 2012, conséquence des effets de la crise économique internationale sur nos principales sources de touristes.

Côté importations de services, ce sont les mêmes activités de services importés qui ont maintenu un rythme de croissance quasiment stable en moyenne annuelle, soit 12%. La structure de ces importations n'a pas connu de changements importants, sauf pour les services de voyages dont la part moyenne est passée de 19% avant 2004 à 16% après cette date.

La plupart des autres secteurs ont maintenu, durant la période 2000-2012, leurs parts moyennes respectives, notamment les services du transport avec 38%, les services de communication 2%, et les autres services 44%. Cette dernière catégorie comporte plusieurs sous-secteurs, notamment les services d'assistance technique qui ont crû de près de 4,8 milliards de dirhams en 2006 à 9,1 milliards de dirhams en 2011.

L'analyse de l'évolution du déficit commercial révèle son caractère structurel: durant toute la période 1998-2012, il a connu une croissance soutenue. Les données statistiques de l'Office des changes permettent de relever que 50% du déficit commercial répond essentiellement aux besoins de développement et de croissance du pays car il a pour origine les importations des biens en nature: biens d'équipement produits énergétiques et intrants semi-transformés servant aux activités productives.

Cependant, l'autre moitié des importations contribue à un déficit considéré comme « malsain » puisqu'il s'agit essentiellement des importations de produits de consommation finale pouvant être fabriqués localement (6).

Il convient de noter à ce titre que le Maroc dépend aujourd'hui, à hauteur de 95%, pour ses besoins énergétiques de l'extérieur, et cette rubrique a contribué, à elle seule, à l'aggravation du déficit commercial à hauteur de 53% en 2012 contre 44% en 2011 et 26% en 1998.

Le déficit commercial hors énergie se situe, quant à lui, à hauteur de 63 milliards de dirhams en moyenne entre 1998 et 2012. De plus, le déficit d'origine alimentaire est passé d'un excédent de 3 milliards de dirhams en 1998 à un déficit chronique à partir de 2007 (7).

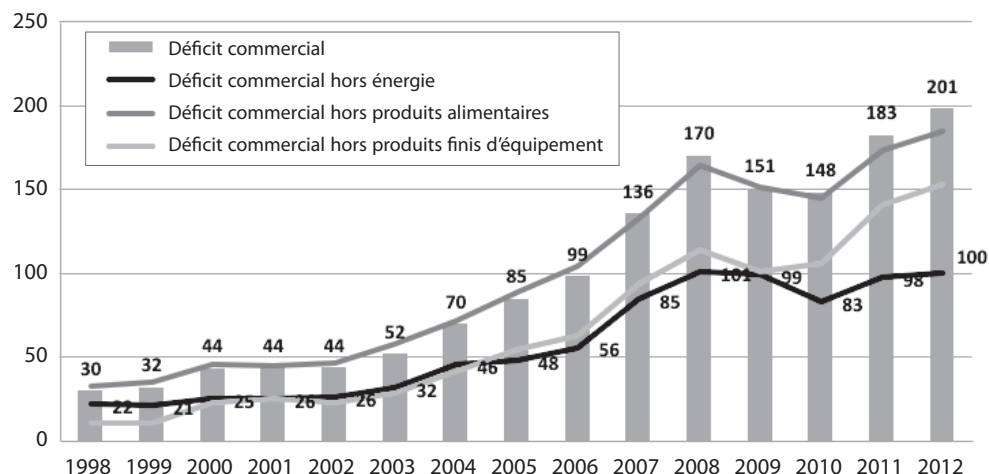
---

(6) Le remplacement des importations par une production locale permettra, en plus de l'allègement du déficit, de préserver les activités productives nationales relevant des secteurs agricole et industriel et de protéger des emplois, notamment dans les services considérés comme étant un secteur transversal aux autres activités.

(7) Selon les statistiques de l'Office des changes, les produits alimentaires représentent aujourd'hui 11% du total des importations du Maroc.

Graphique 7

## Evolution du déficit par catégorie (1998-2012) (en milliards de dirhams)



Source : Office des changes, Département du commerce extérieur.

Compte tenu de ce qui précède, on peut décomposer le déficit commercial selon trois principaux secteurs : le déficit hors énergie, le déficit hors produits alimentaires et le déficit hors produits finis d'équipement (voir le graphique ci-dessus).

Selon une étude (8) récente réalisée par le département du Commerce extérieur analysant les déterminants du déficit commercial, on relève les principaux produits contribuant au déficit commercial :

- les produits énergétiques : 8 points ;
- les biens finis de consommation : 3 points ;
- les biens d'équipement : 2,85 points ;
- les produits alimentaires : 1 point.

D'une manière plus globale, les facteurs à l'origine du déficit commercial découlent d'abord de la dynamique de croissance de l'économie marocaine tirée, essentiellement, par la demande intérieure et qui est satisfaite, en grande partie, par des produits importés en l'absence d'une production de substitution locale compétitive. Aussi, l'offre exportable marocaine souffre d'un manque de compétitivité et reste caractérisée par sa faible teneur en valeur ajoutée et en apport technologique par rapport aux concurrents directs du Maroc.

A cela s'ajoutent d'autres facteurs déterminants comme l'effet négatif de la conjoncture défavorable qui a impacté la performance des exportations marocaines, accentué par l'atonie de la croissance dans la zone euro, le renchérissement des matières premières sur les marchés internationaux, tels les produits énergétiques et les céréales et les produits finis de consommation.

Sur le plan des politiques publiques, on note la faible articulation des différentes politiques économiques (politique commerciale, politique budgétaire et monétaire, politique de changes, etc.) mesurée par leur cohérence d'ensemble en termes d'objectifs ultimes assignés à chacune d'elles. Cela s'est traduit par un manque de coordination qui a profondément impacté leur efficacité en termes de rigueur et d'objectifs à atteindre.

Dans le même registre, les effets des accords de libre-échange conclus par le Maroc sont aussi considérés comme des facteurs déterminants du creusement du déficit commercial

(8) Voir l'étude élaborée en 2012 par le département du Commerce extérieur, cellule des études économiques et juridiques, « Analyse des échanges commerciaux du Maroc : principaux déterminants du déficit commercial (1998-2011) ».

puisque dès l'entrée en vigueur de la plupart de ces accords, on a assisté à une aggravation du déficit commercial avec pratiquement tous les partenaires du Maroc dans les ALE, à l'exception de la Jordanie. Les constats suivants relatifs aux échanges préférentiels méritent d'être examinés :

- inversion des excédents enregistrés dans le cadre de certains ALE (Etats-Unis et Tunisie) par des déficits juste après l'entrée en vigueur de ces accords;
- forte baisse du taux de couverture des importations par les exportations marocaines dans le cadre de la plupart des ALE;
- importante baisse de la part du Maroc sur le marché européen conjuguée à une hausse de celles des pays concurrents (Egypte, Tunisie et Turquie);
- multitude des régimes de démantèlement et des règles d'origine à gérer dans le cadre des ALE, ce qui complique énormément l'usage de ces accords et ne favorise guère l'émergence d'une politique cohérente de l'amélioration de l'offre exportable;
- effet de taille (Etats-Unis et UE) faisant que le Maroc est appelé à supporter, seul, les coûts d'ajustement pour opérer une mise à niveau de son économie tant sur le plan économique (mise à niveau industrielle), procédural et financier (coût supporté par l'administration) que sur le plan de la mobilisation des ressources (énergie, eau et RH);
- effet d'effritement des préférences avec la baisse du droit commun des pays partenaires, notamment l'UE.

Ensuite, il convient de noter la concentration de l'effort de promotion sur un nombre restreint de marchés mondiaux, ce qui a largement contribué à la faiblesse du rythme de croissance des exportations marocaines, surtout en l'absence d'une vision prospective et participative visant à accompagner les plans sectoriels principalement dans leur volet export.

Sur le plan institutionnel, la multitude des intervenants dans la chaîne de promotion (CMPE, Maisons de l'artisan, AMI), l'absence d'un cadre juridique cohérent favorisant les concertations dans la prise des décisions ainsi que l'absence d'antennes régionales dédiées à l'écoute des doléances des entreprises exportatrices compliquent largement l'efficacité des instruments de veille, de promotion et de suivi.

Enfin, malgré la réforme tarifaire globale entamée le 1<sup>er</sup> janvier 2009 visant à réduire, progressivement à l'horizon 2012, les droits de douane communs pour réduire les coûts d'approvisionnement hors ALE ainsi que le lancement des différents plans sectoriels, la signature d'un ensemble de contrats-programmes et le lancement de plusieurs projets structurants (ports, aéroports, autoroutes, tramway de Rabat et de Casablanca, etc.), la tendance à l'aggravation du déficit commercial n'a pas changé d'une manière substantielle, d'où la nécessité d'engager d'autres réformes, plus profondes et transversales, en vue de remédier à l'aggravation du déficit commercial et relever la compétitivité de l'économie marocaine, en général, et du tissu productif, en particulier.

### 3. Pour réduire le déficit extérieur du Maroc

Des mesures ont été mises en place par les pouvoirs publics en vue d'atténuer l'aggravation du déficit de la balance commerciale en intervenant sur les deux composantes : soutien aux exportations et régulation des importations.

Parmi les principales mesures visant le développement de l'offre exportable, on note la mise en œuvre des différents stratégies sectorielles : Pacte national pour l'émergence industrielle (pour les secteurs de l'offshoring, l'électronique, l'automobile, l'aéronautique, l'agroalimentaire, les produits de la mer et l'artisanat industriel); le Plan Maroc vert, le Plan Halieutis, la Stratégie énergétique, le Plan Maroc numérique, la Vision 2015 pour le développement de l'artisanat.

La mise en place de ces stratégies a été conjuguée avec le déploiement de la stratégie Maroc Export Plus consacrée au développement et à la promotion des exportations nationales. Cette stratégie repose sur trois piliers majeurs. Le premier concerne le ciblage des secteurs et produits visant à orienter les efforts de promotion en priorité vers les produits dont l'offre est disponible puis ceux issus des plans sectoriels en cours. Le deuxième pilier vise

le ciblage des marchés pour consolider la position du Maroc sur ses marchés traditionnels tout en se diversifiant sur de nouveaux marchés à fort potentiel tels que certains marchés d'Afrique, d'Asie ou du Moyen-Orient. Le troisième pilier consiste à accompagner des entreprises actuellement ou potentiellement exportatrices, tous secteurs confondus, dans leurs démarches marketing de développement à l'international.

Enfin, dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie «Maroc Export Plus», des conventions ont été signées avec le secteur privé pour décliner celle-ci en mesures concrètes: les contrats de croissance à l'export, le programme d'appui aux consortiums d'exportation, le programme d'audit à l'export, l'internationalisation des salons sectoriels et, enfin, la formation et le renforcement des capacités en commerce international.

Mais il faut savoir que cette stratégie «Maroc Export Plus» a accusé du retard, d'où l'urgence d'accélérer la cadence dans le cadre des concertations public/privé pour pouvoir traduire ses objectifs sur le terrain et concrétiser son plan d'action.

Sur le volet régulation des importations, on note l'assainissement du cadre normatif du commerce extérieur par notamment l'adoption de la loi-cadre n° 15-09 relative aux mesures de défense commerciale et ses décrets d'application conformément aux dispositions des accords de l'OMC. Si ce chantier est bien avancé, celui relatif à la refonte de la loi 13/89 sur le commerce extérieur est à l'arrêt, alors que cette réforme juridique est très attendue pour adapter les engagements pris par le Maroc dans le cadre multilatéral, régional et bilatéral au nouveau contexte international.

Ces efforts doivent être complétés par des mesures concrètes, si l'on veut enrayer le creusement du déficit commercial. Il s'agit d'intervenir sur d'autres facteurs :

- le renforcement de l'investissement productif, créateur de valeur ajoutée, par l'orientation des incitations fiscales et sociales vers les activités productives et non pas en faveur des activités de négoce sources d'importations excessives;
- l'augmentation de l'intensité capitaliste et technologique des produits exportés pour favoriser un bond de productivité et pour développer une offre exportable à forte valeur ajoutée et intensité technologique;
- le redressement de la rentabilité de nos entreprises pour stimuler la prise de risque et l'innovation.

Il convient de noter que le Maroc dispose, aujourd'hui, d'un parc technologique insuffisant tant sur le plan quantitatif que qualitatif, ce qui peut être considéré comme la conséquence des années de désinvestissement dans le domaine de l'innovation technologique. Cela confirme le fait que seulement le quart des exportations de produits marocains est classé dans la catégorie des produits ayant une forte et moyenne valeur ajoutée.

Pour remédier à cela, il faut assurer une cohérence globale des politiques publiques en matière d'innovation et de formation pour améliorer l'offre marocaine sur la base d'une bonne gouvernance institutionnelle et d'une concertation étroite entre le public et le privé.

Le volet sensibilisation des exportateurs n'est pas en reste. Il est aujourd'hui indispensable pour que les exportateurs puissent assurer une certaine veille stratégique sur les marchés des pays partenaires et concurrents et profiter de partenariats public-privé visant l'amélioration des formations pointues dans les spécialités du commerce international.

## Conclusion

En guise de conclusion, il convient de noter que, certes, des mesures et réformes ont été mises en place ces dernières années pour dynamiser l'offre exportable marocaine et relever la compétitivité de notre tissu productif pour tirer profit du processus de libéralisation, mais jusqu'à présent ces mesures n'ont pas donné de résultats positifs sur le compte extérieur et, en termes de points de croissance des exportations, de hausse du revenu par habitant ou encore d'accroissement du PIB.

D'où la nécessité de poursuivre le chantier de réformes d'une manière plus efficace et coordonnée en vue d'opérer les ajustements nécessaires au moment opportun.

Trois chantiers nous paraissent indispensables à mettre en œuvre : d'abord, l'institutionnalisation de l'intelligence économique et la veille commerciale d'une manière coordonnée avec l'appui sur l'enseignement, la formation et le transfert des nouvelles technologies; ensuite, la cohérence des stratégies sectorielles visant l'amélioration de l'offre Maroc et sa promotion et, enfin, l'articulation des différentes politiques économiques (commerciale, budgétaire, de change, monétaire) pour qu'elles convergent vers les mêmes objectifs ultimes que sont la croissance économique et la création d'emplois productifs.

## Références

- ABDELMALKI L. *et al.* (sous la direction de) (2009), *le Maghreb face aux défis de l'ouverture en Méditerranée*, Paris, l'Harmattan.
- CONSEIL NATIONAL DU COMMERCE EXTÉRIEUR (2010), *Rapport sur les échanges extérieurs*.
- DÉPARTEMENT DU COMMERCE EXTÉRIEUR (2012), *Principaux déterminants du déficit commercial (1998-2011)*, février.
- HAUT-COMMISSARIAT AU PLAN, pour les données macroéconomiques.
- KRUGMAN P., OBSTFELD M., (2009), *Economie internationale*, 8<sup>e</sup> éd., Paris, Ed. Pearson, 713 p.
- MINISTÈRE DU COMMERCE EXTÉRIEUR (2009), *l'Impact des accords de libre-échange (modèle calculable d'équilibre général : IMPALE)*, Ministère du Commerce extérieur, février.
- MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES (2013), *la compétitivité des exportations marocaines: quel bilan?*, Direction des Etudes et des Prévisions financières, Ministère de l'Economie et des Finances, mai.
- OFFICE DES CHANGES, pour les statistiques du commerce extérieur et des IDE.

# Ouverture commerciale et pauvreté

Radouane Raouf

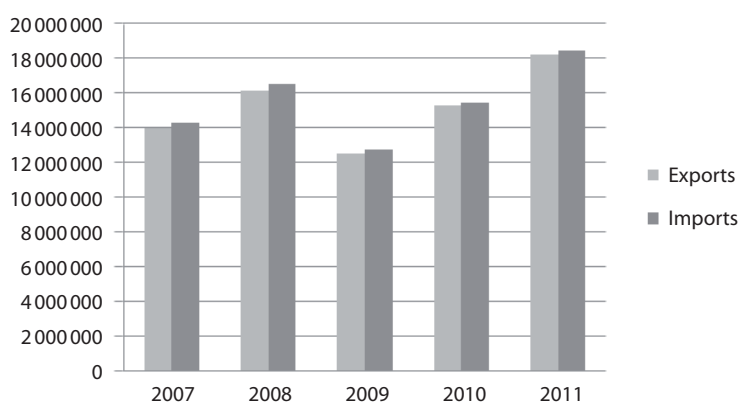
## Introduction

Les évolutions de la structure des échanges se sont produites à un rythme croissant ces dernières années. Elles ont modifié quelques-uns des points de repère traditionnels de la théorie économique. La diversité et l'ampleur de ces bouleversements ont façonné un nouvel ordre économique mondial.

En dépit de la crise mondiale et du ralentissement de la croissance économique dans bon nombre de pays, la valeur des exportations mondiales de marchandises a augmenté de 20% en 2011 et celle des services de 11% la même année selon les statistiques de l'OMC (2012), alors que le PIB mondial a augmenté de 2,4%. Cette tendance ne date pas d'aujourd'hui; bien avant la création de l'OMC, les échanges internationaux n'ont cessé d'augmenter dans le contexte de mondialisation. Les échanges de marchandises intra-régionaux augmentent plus que les échanges interrégionaux, notamment en Amérique du Nord, en Europe et en Asie, faisant apparaître l'importance des accords régionaux et des zones de libre-échange.

Graphe 1

Le commerce mondial des marchandises (en millions de \$)



Source: OMC (2012).

Le Maroc, conscient de l'importance du commerce extérieur dans son développement économique, a été l'un des premiers pays arabes et africains à opter pour l'ouverture de son économie et l'intégration à l'économie mondiale, et ce depuis le début des années 80. En 1987, il marque son adhésion au GATT et conclut en 1994 les accords de Marrakech qui donnèrent naissance à l'OMC en 1995.

L'ouverture commerciale a été renforcée durant les années 90 par la promotion des exportations, la libéralisation des importations des biens et services et l'abolition des restrictions quantitatives. Cette option d'ouverture est consolidée par la signature en 1995 de l'accord de libre-échange avec l'UE, mis en œuvre en 2000 et visant à établir une zone de libre-échange. Le Maroc a signé d'autres accords bilatéraux et régionaux tels que l'ALE arabe en 1998 et l'ALE avec les Etats-Unis et la Turquie en 2004.

Son intégration dans ce processus de libéralisation a érigé le Maroc au rang des pays les plus ouverts de sa région. Le commerce extérieur de biens et services confirme cette tendance, car il constitue en moyenne près de 80% du PIB national sur les cinq dernières

années, dont 46 % à l'importation et 34 % à l'exportation. La structure des échanges est marquée par un faible taux de couverture, qui varie en général entre 48 % et 50 %. Les importations croissent plus vite que les exportations, malgré une diversification progressive de l'offre à l'export, creusant davantage le déficit commercial.

Depuis les années 2000, le Maroc, en adoptant plusieurs plans et stratégies de développement, s'est engagé dans l'industrialisation de nouveaux secteurs, les « Métiers Mondiaux du Maroc » (MMM), notamment l'automobile, l'électricité, l'électronique, l'aéronautique et l'*offshoring*. La part des exportations de ces produits est passée de près de 9 % en 2000 à près de 14 % en 2011, avec de bonnes perspectives de croissance.

Cette ouverture progressive de l'économie s'est accompagnée d'un fait marquant : la diminution du taux de pauvreté. Entre 2000 et 2007, ce taux est presque divisé par deux, passant de 16 % à 8,6 % avec un taux de vulnérabilité qui, lui, est passé de 23 % à 18 % selon les données du Haut Commissariat au Plan (HCP).

Ce constat laisse entendre qu'il existe une corrélation entre l'ouverture commerciale et la pauvreté. Qu'en est-il de leur relation réelle ? Quel lien peut-on établir entre l'ouverture commerciale et la pauvreté dans le cas du Maroc ?

Pour répondre à ces questions, nous analysons dans un premier temps, à l'aide de statistiques descriptives, la structure et la tendance du commerce extérieur ainsi que le taux d'ouverture de l'économie nationale sur les dix dernières années. Deuxièmement, nous étudierons l'évolution des inégalités et de la pauvreté à l'aide des statistiques fournies par le HCP. Nous essayons, en dernier lieu, de faire le lien entre les deux parties pour éclairer la relation ouverture-pauvreté, tout en essayant de s'interroger sur d'autres variables qui peuvent influencer positivement la pauvreté, tel le taux de croissance.

## 1. Ouverture commerciale et pauvreté : cadre général

Depuis la Seconde Guerre mondiale, les échanges extérieurs ont fortement progressé. En cinquante ans, le commerce international de marchandises a été multiplié par trente, tandis que la production mondiale a été multipliée par dix. Cette évolution traduit une plus grande ouverture des économies nationales et donc une interdépendance accrue entre les pays.

Cette mondialisation de l'économie s'accompagne d'une réduction sensible du taux de pauvreté. Selon le rapport du PNUD de 2012 sur les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) : « Pour la première fois depuis que les tendances de la pauvreté ont commencé à faire l'objet d'un suivi, le nombre de personnes vivant dans la pauvreté extrême ainsi que les taux de pauvreté ont décliné dans toutes les régions en développement, y compris en Afrique subsaharienne, où les taux sont les plus élevés. La proportion des personnes vivant avec moins de 1,25 dollar par jour est passée de 47 % en 1990 à 24 % en 2008, passant de 2 milliards à moins de 1,4 milliard. »

Une analyse postérieure à 2008 de la Banque mondiale, montre que, bien que les prix très élevés de la nourriture et du carburant et la profonde récession économique au cours des quatre dernières années aient frappé les populations vulnérables et ralenti la diminution du taux de pauvreté dans quelques pays, les taux de pauvreté ont continué de décroître au plan mondial. Une estimation montre que le taux mondial de pauvreté à 1,25 dollar par jour est passé en 2010 à moins de la moitié de sa valeur en 1990.

Alors que le taux de pauvreté est en baisse à l'échelle mondiale, les autres indicateurs liés à l'appauvrissement et à l'exclusion ne sont pas au beau fixe. Le creusement des inégalités salariales et l'évolution du chômage dans différents pays constituent l'un des faits marquants de l'ouverture commerciale et de la mondialisation ces dernières années. Généralement, l'ouverture est très souvent présentée comme un facteur accélérant la croissance économique. Cependant, la croissance économique ne permet de combattre la pauvreté et les inégalités que si elle est inclusive, permettant la création d'emplois et la cohésion sociale et économique.

Le faible taux d'employabilité ou de participation dans le marché du travail est l'un des principaux déterminants de la pauvreté. La situation socio-économique, l'âge et le niveau d'étude du chef de famille influent directement sur le degré de pauvreté des ménages, comme la taille de la famille et le nombre d'actifs occupés par ménage. Un ménage avec moins de deux personnes actives occupées (travailleurs) a beaucoup plus de chance de souffrir de la pauvreté, selon Gottlieb *et al* (2008). Cela implique que le fait d'avoir un revenu minimum stable peut être considéré comme un filet de sécurité. La notion matérielle de la pauvreté reste décisive.

### 1.1. Ouverture et pauvreté : une relation mitigée

L'argument selon lequel la libéralisation commerciale exerce des effets considérables sur le développement économique et sur la réduction de la pauvreté est au cœur de la controverse depuis l'essor de la mondialisation. Tandis que nombre d'économistes [Krugman (2000)] et d'institutions financières internationales défendent les mérites du libre-échange et de l'ouverture en prétendant qu'ils sont la clef de la réussite économique et de la réduction de la pauvreté, d'autres économistes, de nombreuses organisations non gouvernementales et les mouvements altermondialistes soutiennent quant à eux que, si elle n'est pas liée à des objectifs sociaux plus ambitieux, la libéralisation du commerce et des capitaux peut être facteur d'inégalités et de pauvreté. Le désaccord réside dans la manière de s'intégrer dans la mondialisation, car aucun des deux courants n'est pour l'autarcie. Il s'agit de savoir comment tirer profit des perspectives offertes par cette vague déferlante. Les uns sont pour un renforcement des institutions, d'autres sont pour une intégration mieux structurée ou mieux gérée.

Depuis les années 70 et après le «Consensus de Washington», peu de pays en développement sont parvenus à réduire l'écart qui les sépare des pays les plus avancés en termes de revenu et de technologie. Il existe même des pays qui ont vu leur situation s'aggraver, en termes relatifs ou absolus, avec les changements économiques qui accompagnent la mondialisation. La façon de concevoir l'intégration économique mondiale semble être décisive pour le chemin que peut prendre l'économie. L'expérience des pays d'Asie de l'Est et du Sud-Est montre que la combinaison de politiques industrielles actives et d'une intégration graduelle constituent une stratégie gagnante et qui a permis à ces pays de réduire le fossé les séparant des certains pays développés. Plusieurs pays d'Amérique latine et d'Afrique ont adopté une libéralisation économique profonde et rapide mais qui n'a pas abouti au résultat escompté.

Dans la pratique, la corrélation entre ouverture commerciale et pauvreté n'est ni simple à établir ni systématique. Théoriquement, l'échange volontaire est bénéfique pour les deux pays. L'ouverture favorise la croissance économique, qui conduira à une réduction de la pauvreté si elle est inclusive. La corrélation peut être qualifiée d'indirecte et peut avoir un effet positif sur la pauvreté.

### 1.2. Ouverture et pauvreté : les explications théoriques et empiriques

#### 1.2.1. Les explications théoriques

Selon la théorie standard du commerce international, l'ouverture à l'échange permet l'égalisation des prix relatifs des biens échangés et, par voie de conséquence, l'égalisation des prix relatifs des facteurs de production. Une augmentation du prix relatif d'un bien augmente la rémunération relative du facteur utilisé intensément dans la production de ce bien. Théoriquement, la concurrence internationale a tendance à exercer une pression sur les rémunérations des facteurs telle que ces rémunérations soient identiques dans tous les pays. Ce théorème n'est vrai que sous certaines hypothèses : la spécialisation, deux biens échangés entre deux pays en utilisant deux facteurs de production.

Dans la réalité bien entendu, les revenus relatifs des facteurs ne sont pas égalisés entre les pays. Ceci est relatif à plusieurs facteurs : les coûts de transport, les barrières au commerce, l'imperfection de la concurrence, la divergence des politiques commerciales, etc.

Le théorème Stolper-Samuelson qui stipule que «sous les hypothèses du modèle HOS, une augmentation du prix relatif d'un bien augmente le revenu réel du facteur utilisé intensément dans la production de ce bien et diminue le revenu réel de l'autre facteur».

Ce théorème établit un résultat encore plus important concernant les rémunérations réelles des facteurs: à l'ouverture la rémunération réelle d'un des deux facteurs sera améliorée, et la rémunération de l'autre sera dégradée, traduisant un conflit redistributif dans l'ouverture au commerce. Ce théorème établit plusieurs résultats fondamentaux concernant les effets de l'ouverture sur la distribution des revenus entre facteurs de production:

1. une hausse du prix relatif du bien intensif en capital (par exemple) entraîne une hausse de la rémunération relative du capital;
2. un effet d'amplification: la hausse du prix relatif du capital est supérieure à la hausse du prix relatif du bien intensif en capital; cela signifie que même dans un cas où l'ouverture se fait entre pays « proches », les effets redistributifs peuvent être importants;
3. une hausse du prix relatif du bien intensif en capital entraîne une hausse de la rémunération réelle du capital et une baisse de la rémunération réelle du travail.

Dans une économie mondiale caractérisée par un écart des revenus croissant entre pays riches et pays pauvres, le commerce peut contribuer à faire converger les niveaux de revenus [Dan Ben-David, OMC 2000]. D'une manière générale, en plus de la convergence des revenus, les pays qui ont opté pour la libéralisation connaissent une croissance plus rapide. Selon Winters (2000, 2004), la libéralisation du commerce international contribue généralement à la réduction de la pauvreté, car elle aide les gens à réaliser leur potentiel de production, stimule la croissance économique, limite les interventions arbitraires des pouvoirs publics et aide à résister aux chocs.

### 1.2.2. Les analyses empiriques

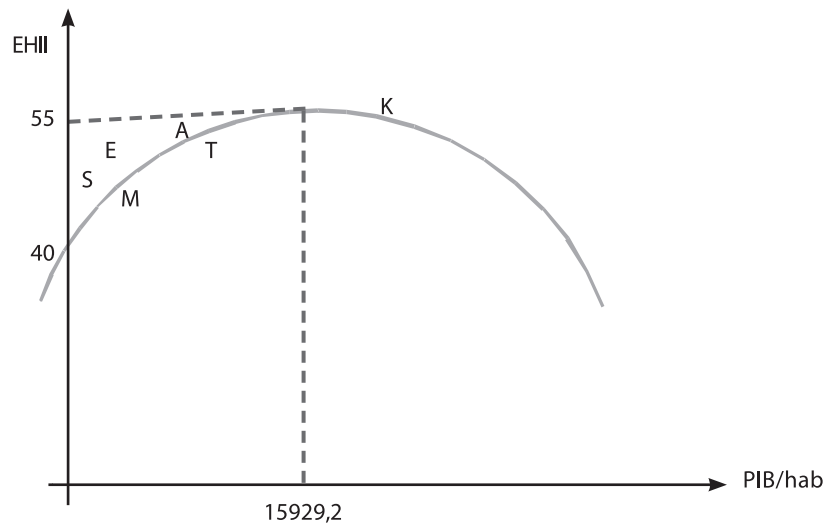
Les liens entre le commerce international et la pauvreté ne sont pas aussi directs et immédiats que les liens qui existent entre la pauvreté et les politiques nationales dans les domaines de l'éducation, de la santé, du microcrédit, des infrastructures, de la gouvernance des affaires publiques, etc. Toutefois, le commerce international peut avoir des effets, tant négatifs que positifs, sur les perspectives économiques des pauvres (des plus démunis).

Empiriquement, les analystes se penchent davantage sur la relation entre l'ouverture et la croissance pour établir un lien avec la pauvreté et les inégalités. L'ouverture commerciale stimule la croissance à travers plusieurs canaux, et la croissance contribue à la réduction de la pauvreté. Des travaux empiriques se sont penchés sur la relation triangulaire: croissance, inégalité et pauvreté [Bourguignon (2003); Ravallion et Chen (2003); Bigsten et Levin (2000); Kakwani (1990)...]. En utilisant l'approche microéconomique et/ou l'approche économétrique, les économistes cherchent à établir une relation de cause à effet entre les deux premiers facteurs et la pauvreté. Selon Bourguignon (2003), pour un niveau de croissance donné, une diminution des inégalités réduit fortement l'extrême pauvreté. De la même façon, avec un niveau d'inégalité initial constant, l'effet pur de la croissance contribue à une réduction rapide de la pauvreté. Selon cette approche, connue sous le nom de *pro-poor growth* (1), la croissance n'est pas une condition suffisante, et il est donc nécessaire de distinguer l'effet croissance et l'effet inégalité.

En utilisant des données de panel pour la région MENA, Daymon C. et Gimet C. (2007) ont cherché à déterminer les facteurs permettant de réduire les inégalités et la pauvreté. Dans un premier temps et à l'aide d'un test de l'hypothèse de Kuznets, les résultats de leur étude montrent que le PIB par habitant n'a pas atteint un niveau suffisamment important pour parvenir à réduire les inégalités. Hormis le Koweït, les autres pays en sont encore à un stade où l'augmentation du revenu par tête fait se creuser davantage le fossé entre les riches et les pauvres (graphe 2). Dans un deuxième temps, ces auteurs ont testé la théorie du *pro-poor growth* qui montre l'intérêt qu'il y avait à promouvoir dans ces pays des politiques qui améliorent l'équité sociale.

(1) A l'encontre de cette approche, pour les théoriciens du *trickle-down development* (Kuznets, 1955), la réduction des inégalités et de la pauvreté découlent du processus de croissance.

Grappe 2  
La courbe de Kuznets appliquée aux pays du MENA



Source: Daymon C. et Gimet C. (2007).

En étudiant cette relation pour le cas de l'Inde, J. Salcedo Cain, Rana Hasan et Devashish Mitra (2010) (2) montre que le lien entre l'ouverture commerciale et l'aggravation de la pauvreté n'est pas fondé. Dans leur article intitulé «Trade liberalization and poverty reduction, new evidence from Indian States», les auteurs affirment qu'en réalité les Etats indiens les plus exposés à l'ouverture commerciale ont connu une réduction plus rapide de la pauvreté absolue (mesurée par la proportion d'individus vivant avec un niveau de consommation insuffisant pour assurer une ration journalière de 2000 kilo-calories). Les données, extraites du National Sample Survey (NSS), révèlent que l'ampleur de l'effet positif est significative : «En moyenne, chaque baisse d'un point de pourcentage du taux de droit de douane pondéré est accompagnée d'une réduction de la pauvreté de 0,57 %, ce qui implique que 38 % de la réduction de la pauvreté durant la période 1987-2004 peut être attribué à l'exposition au commerce mondial (p. 7).» Autrement dit, l'ouverture à l'économie mondiale aurait fait émerger de la pauvreté plus de vingt millions d'Indiens. Il existe peu de programmes de protection sociale pouvant prétendre à de tels résultats.

De manière générale, les explications théoriques ainsi que les analyses empiriques arguent pour un effet positif de l'ouverture sur la pauvreté. Les faits de par le monde corroborent ces conclusions. L'exemple des pays de l'Asie du Sud et du Sud-Est et de la Chine est saillant, où l'ouverture a fait sortir des millions d'habitants de l'extrême pauvreté, tandis que les pays qui se sont tournés vers des politiques de substitution aux importations avec une protection douanière n'ont pas réussi ou au moins pas efficacement à sortir la population de la pauvreté, comme ce fut le cas des pays d'Amérique latine durant les années 60.

## 2. Ouverture commerciale et pauvreté : qu'en est-il pour le Maroc ?

### 2.1. L'état de l'ouverture

L'ouverture commerciale, qui est un choix de politique économique au Maroc et qui caractérise son intégration dans l'économie mondiale, est renforcée par plusieurs facteurs :

- des accords de libre-échange et préférentiels avec 55 pays (pour un marché estimé à 1 milliard de consommateurs), ce qui s'est traduit par une souplesse dans les politiques commerciales et une réduction des tarifs ;

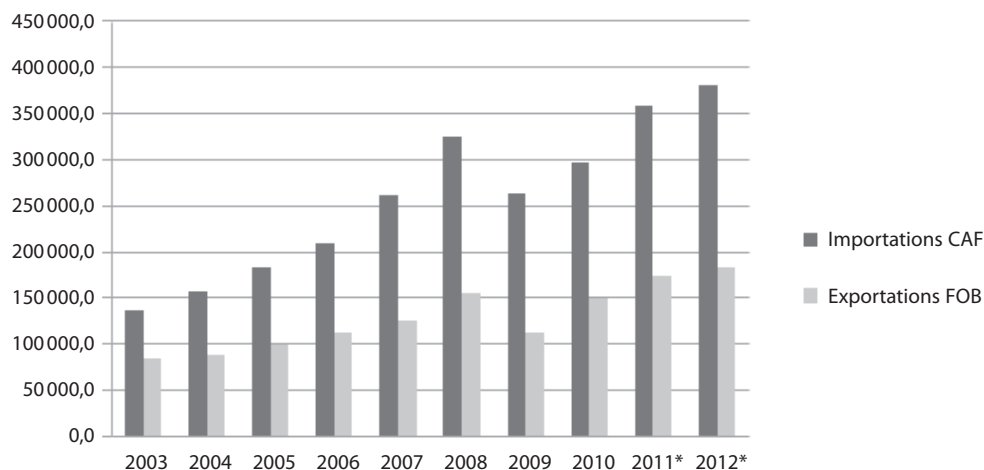
(2) J. Salcedo Cain, Rana Hasan et Devashish Mitra (2010), «Trade Liberalization and Poverty Reduction, New Evidence from Indian States», *Working Paper* n° 2010-3, Columbia Program on Indian Economic Policies.

- des stratégies diversifiées à l'export «Maroc Export Plus» (et au niveau national: Plan Maroc Vert pour l'agriculture, plan Halieutis pour les pêches maritimes, Vision 2020 pour le tourisme);
- un environnement politique et économique stable avec un potentiel de croissance moyen de 5%;
- des facteurs de production compétitifs: capital humain qualifié et bon marché, des infrastructures de standards internationaux (autoroutes, aéroports et ports), un environnement des affaires favorable.

Cette politique d'ouverture s'est caractérisée par une augmentation rapide des importations de près de 280% entre 2003 et 2012, passant respectivement de 136 à 381 milliards de dirhams, et les exportations se sont accrues de l'ordre de 220% sur la même période, passant de 83 à 183 milliards de dirhams (graphe 2).

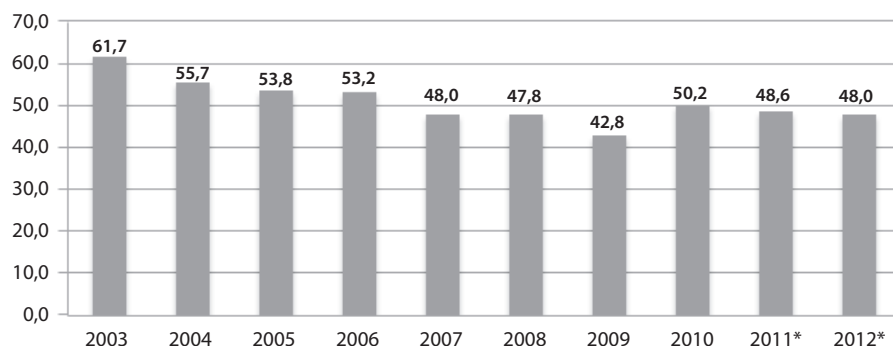
Les chiffres révèlent une ouverture croissante de l'économie marocaine vers l'international et en particulier vers ses principaux partenaires sur les dix dernières années. En revanche, la structure du commerce extérieur du Maroc est marquée par un taux de couverture très faible qui oscille autour de 50% (graphe 4).

Grappe 3  
Les importations et exportations du Maroc  
(en millions de dirhams)



\* Chiffres provisoires.

Grappe 4  
Taux de couverture en %



Source: Office des changes, 2012.

Le taux d'ouverture (3) mesuré par le poids des exportations et des importations dans le PIB (tableau 1) montre que ce taux est passé de 52,5% en 1998 à 75% en 2010. Le montant des exportations a représenté près de 33% du PIB.

Tableau 1  
Taux d'ouverture de l'économie en %

Année	Importations des biens et services/PIB	Exportations des biens et services/PIB	Taux d'ouverture
1998	28,1	24,4	52,5
1999	29,6	26,3	55,9
2000	33,4	28	61,4
2001	31,9	29,4	61,3
2002	32,3	30,2	62,5
2003	31,5	28,7	60,2
2004	34,3	29,4	63,7
2005	37,9	32,3	70,2
2006	39,7	34,2	73,9
2007	44,9	35,7	80,6
2008	50,9	37,5	88,4
2009	39,7	28,7	68,4
2010	42,9	33,0	75,9

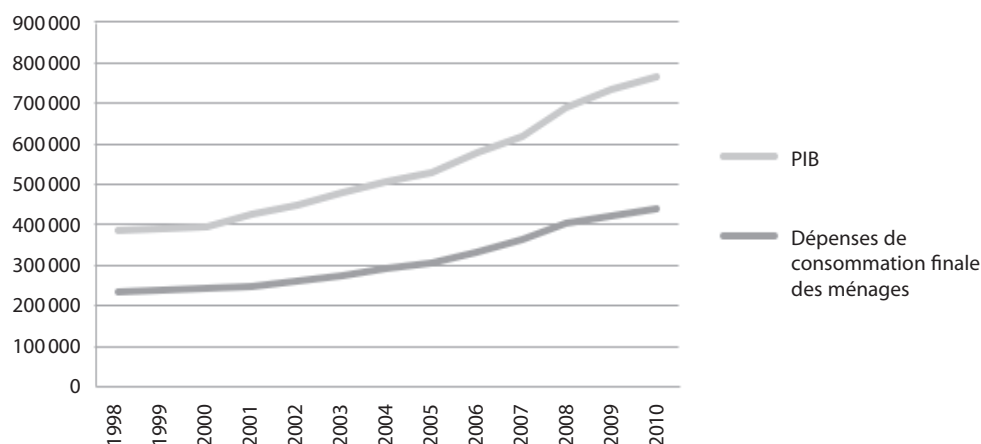
Source : Office des changes, calcul de l'auteur.

Cette tendance haussière de l'ouverture, qui se caractérise par une augmentation continue simultanée des importations et des exportations, peut s'expliquer par deux facteurs : la demande et l'offre.

Du côté de la demande : l'économie marocaine, dopée par des politiques économiques orientées vers la demande, notamment celles des subventions et de la compensation, a stimulé la demande des ménages. Les dépenses de consommation finale des ménages ont augmenté de 186% entre 1998 et 2010, passant de 234 à 437 milliards de dirhams (graphe 5). En l'absence d'une offre locale satisfaisante, nous avons assisté à une augmentation appuyée des importations, qui s'explique aussi en partie par la baisse des prix des produits importés aux critères de qualité et de variété répondant aux exigences des consommateurs. Les accords signés par le Maroc ont permis aux entreprises étrangères de répondre efficacement aux besoins du marché national.

(3) Cet indicateur d'ouverture doit être complété par d'autres mesures de la politique commerciale en termes de droit de douane, de quotas et de barrières non tarifaires (voir Ann Harison, 2007). Pour le cas du Maroc, ces indicateurs vont dans le même sens que le taux d'ouverture mesuré par le volume du commerce sur les dernières années.

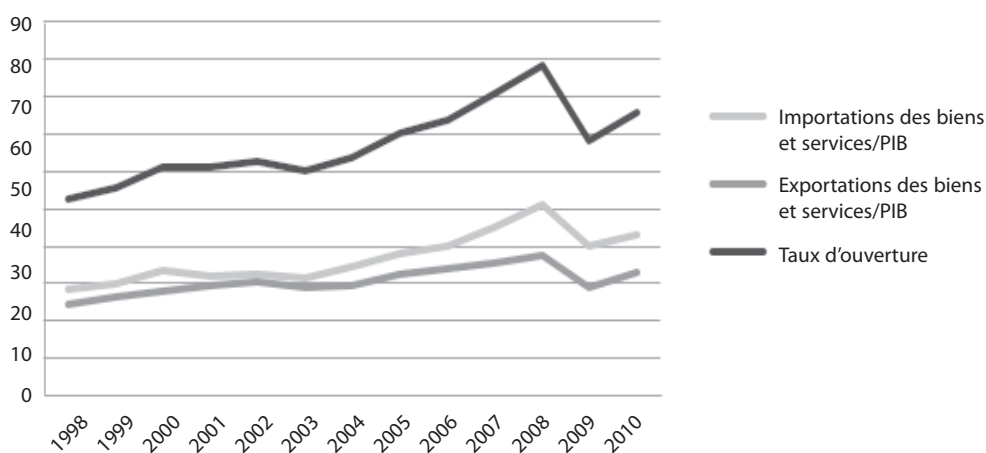
Graphe 5  
Les dépenses de consommation des ménages



Source: HCP.

Du côté de l'offre: les facteurs favorisant le libre-échange auraient pour effet l'accroissement des possibilités d'exploitation des économies d'échelle dans la production et la commercialisation des produits à l'étranger. Moins importantes que les importations en valeur et en volume, les exportations marocaines évoluaient dans le même sens que les importations (graphe 6). Cette tendance est due essentiellement au dynamisme d'un certain nombre de secteurs et à la compétitivité aiguisée par l'implantation des entreprises étrangères sous forme d'IDE (investissement direct étranger). Dans un marché mondialisé, les exportations constituent une opportunité grandissante pour les entreprises marocaines et, par voie de conséquence, une source de croissance pour l'économie en général.

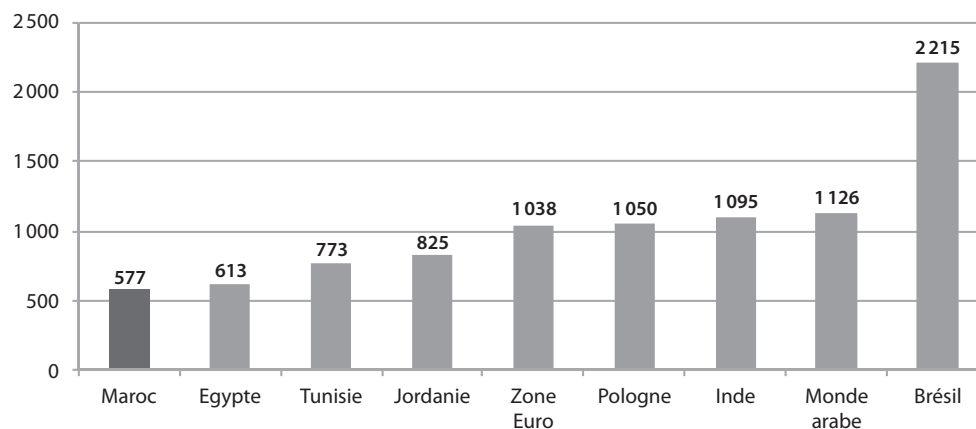
Graphe 6  
Evolution des importations et des exportations  
par rapport au PIB en %



Source: Office des changes.

Se rajoute à ces facteurs des coûts à l'export très compétitifs, 577\$ par conteneur selon les données de la Banque mondiale, qui place le Maroc à la 6<sup>e</sup> place.

### Coûts à l'export (US\$ par conteneur)



Source : Banque mondiale.

## 2.2. La tendance de la pauvreté et des inégalités au Maroc

En se basant sur les enquêtes du HCP relatives à la pauvreté au Maroc, nous constatons que la tendance baissière du taux de pauvreté annoncée dans le rapport du PNUD de 2012 concernant les OMD est aussi confirmée pour le cas du Maroc. Le taux de pauvreté à l'échelle nationale a été réduit quasiment de moitié entre 1990 et 2007, passant de 15,15 % à 8,8 % (tableau 2). Cette baisse n'est pas linéaire mais se fait à des rythmes différenciés selon le milieu de résidence. Le milieu rural est le plus touché, il compte près de 70 % des pauvres du pays.

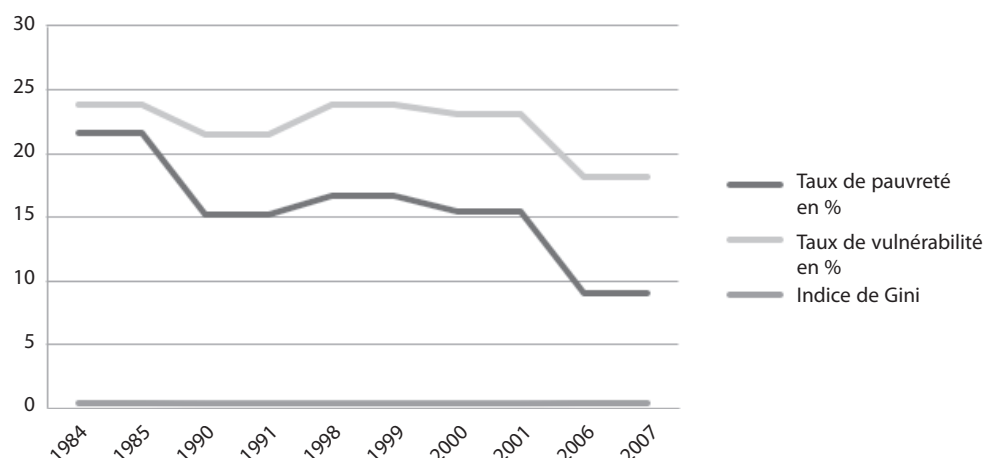
Tableau 2  
Taux de pauvreté en %

Année	Taux de pauvreté en (%) (4)	Taux de vulnérabilité en (%) (5)	Indice de Gini (6)
1984	21,51	23,85	0,38
1990	15,15	21,5	0,37
1998	16,53	23,82	0,37
2000	15,29	23,06	0,37
2007	8,89	18,16	0,38

(4) Taux de pauvreté : c'est la proportion des personnes pauvres dans la population, c'est-à-dire les individus membres d'un ménage dont la dépense par tête est inférieure au seuil de pauvreté relative. En 2007, ce seuil était de 3 834 dirhams par personne et par an en milieu urbain et de 3 569 dirhams par personne et par an en milieu rural.

(5) Taux de vulnérabilité à la pauvreté : c'est la proportion des individus dont la dépense annuelle moyenne par personne se situe entre le seuil de pauvreté relative et 1,5 fois ce seuil.

(6) Indice d'inégalité : l'inégalité se fonde sur l'indice de Gini reconnu à l'échelle internationale comme mesure du niveau de disparité des niveaux de vie. Cet indice se situe entre les valeurs 0 (en cas d'égalité parfaite des niveaux de vie) et 1 (en cas d'inégalité absolue).



Source: Calcul de l'auteur, HCP.

Cette dynamique de baisse du taux de pauvreté extrême est accompagnée d'une baisse du taux de vulnérabilité qui est passé de 23,06 % en 2000 à 18,16 % en 2007, alors que le niveau des inégalités n'a pas changé depuis 1984 (indice de GINI = 0,37). Ce constat vient confirmer la théorie du *pro-poor growth*, selon laquelle avec un niveau d'inégalité stable, un taux de croissance soutenu permet de réduire le taux de pauvreté.

Selon le rapport du HCP (2008), « toute croissance économique entraînerait une réduction de la pauvreté dans toutes ses formes et quel que soit le milieu de résidence, de façon plus que proportionnelle, pourvu que cette croissance ne génère pas une hausse de l'inégalité. En 2007, une croissance économique de 1% donnerait lieu à une réduction de la pauvreté de 2,9% (3,6% en milieu urbain et 2,7% en milieu rural) ». Cela montre l'importance de la réduction des inégalités pour faire face à la pauvreté. Il est très difficile d'avoir des politiques qui combinent croissance économique et réduction des inégalités, c'est la raison pour laquelle on se retrouve avec des taux de croissance économique moyennement élevés et une baisse très faible du taux de pauvreté. Dans le cas du Maroc, l'étude du HCP a montré que lorsque les inégalités se creusent, la croissance a moins d'impact sur le recul de la pauvreté.

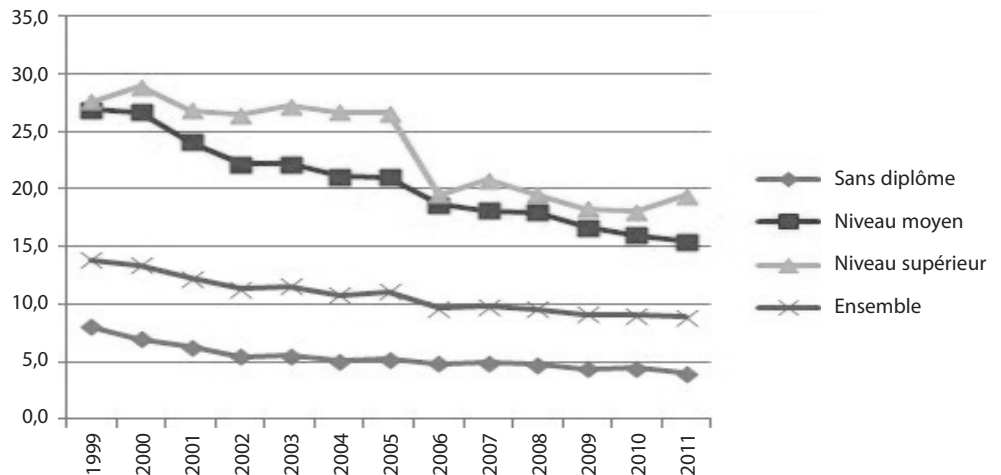
Théoriquement, l'ouverture commerciale d'un pays est déterminée par son niveau de productivité ou son avance technologique, selon la théorie des avantages comparatifs [D. Ricardo (1817)], et par sa dotation relative en facteurs de production, selon le modèle de Heckscher et Ohlin (1933). Par conséquent, les pays se spécialisent dans la production des biens pour lesquels ils sont les plus compétitifs. Dans ce cadre, le commerce extérieur est bénéfique pour les coéchangistes. Les pays qui ont réussi à tirer profit du commerce international, en se spécialisant ou en exploitant l'abondance relative d'un facteur de production, ont aussi pu réduire leur taux de pauvreté.

Au début des années 80, après les chocs pétroliers de 1973 et 1979 et la crise de la dette de 1982, les pays qui avaient mis en place des politiques d'ouverture ont connu une croissance économique soutenue et ont mieux résisté aux différents chocs économiques, tandis que les pays qui avaient opté pour le protectionnisme ont vu leurs revenus baisser. C'est dans ce contexte de surendettement et de déséquilibre économique que les pays en développement ont dû adopter des programmes d'ajustement structurel sous la supervision de la Banque mondiale et du FMI. Certains pays ont, par la même occasion, entamé des réformes commerciales visant à libéraliser leur commerce extérieur.

Le Maroc faisait partie de ces pays qui ont depuis les années 90 opté pour la libéralisation du commerce en s'intégrant progressivement à l'économie mondiale, ce qui a permis de réaliser des taux de croissance positifs sur le moyen terme et, par voie de conséquence, une réduction de la pauvreté avec une stabilité des inégalités. Cette situation peut être

expliquée par la structure du marché de l'emploi. L'ouverture commerciale a orienté l'économie vers une spécialisation basée sur le travail non qualifié (TNQ), cette tranche socioprofessionnelle qui constituait à la base la classe la plus défavorisée ou pauvre. Cette spécialisation a fait passer une part très importante de la population de l'inactivité à l'emploi, ce qui s'est traduit par une baisse du taux de chômage des TNQ dans les années 2000 (graphe 7).

Grappe 7  
Taux de chômage par niveau d'étude



Source: Enquête nationale sur l'emploi, Haut Commissariat au Plan (Direction de la Statistique).

### 2.3. L'ouverture commerciale s'est-elle traduite par une réduction de la pauvreté au Maroc ?

Une première explication de ce phénomène a trait à ce que la théorie standard du commerce international appelle le « théorème de Stolper-Samuelson (1941) ». Ce théorème énonce que lorsqu'un pays s'ouvre au commerce, les détenteurs du facteur de production utilisé de façon intensive dans le processus de fabrication du bien dans lequel le pays se spécialise voient leur rémunération réelle augmenter. Le Maroc, abondamment doté en travail peu qualifié, doit se spécialiser dans la production de biens dont la fabrication requiert davantage cet intrant. Le théorème de Stolper-Samuelson prédit donc que la rémunération (le salaire réel) des travailleurs peu qualifiés (bien souvent les plus pauvres) doit augmenter avec l'ouverture au commerce. Cela s'est traduit aussi au Maroc par une diminution du taux de chômage des travailleurs non qualifiés (tableau 3).

Une deuxième explication concerne le lien étroit qui existe entre ouverture commerciale, croissance et réduction de la pauvreté. Ici, l'argument établit que l'ouverture commerciale génère de la croissance économique et qu'en retour, la croissance économique conduit à une réduction de la pauvreté absolue. L'ouverture commerciale stimule la croissance par l'effet qu'elle produit sur la « productivité totale des facteurs » : lorsqu'une économie s'ouvre, les firmes qui la composent bénéficient de technologies plus efficaces et plus variées. En outre, la concurrence étrangère force les entreprises domestiques à réorganiser continuellement leur production pour rester compétitives. La croissance, en retour, encourage la réduction de la pauvreté en mettant à disposition de la population davantage de biens et services bon marché et en favorisant la création d'emplois rémunérés hors du secteur informel [Andrew Berg et Anne Krueger (2003), Bhagwati et Srinivasan (2001)].

Les deux explications avancées, liant l'ouverture commerciale, la croissance et la réduction de la pauvreté, s'appliquent au cas du Maroc si on se fie aux statistiques descriptives. J. Salcedo Cain, Rana Hasan et Devashish Mitra (2010) dans leur étude sur le cas de l'Inde montrent, d'une part, que « les États dont les travailleurs étaient plus

exposés à la compétition étrangère... ont crû plus vite que les autres» (p. 35) ; et, d'autre part, que «les États qui ont crû plus vite que les autres ont réduit leur pauvreté plus rapidement» (p. 35).

Par ailleurs, les trois auteurs, en s'appuyant sur des données de panel, détectent un autre phénomène remarquable. L'ouverture commerciale exerce un effet d'autant plus bénéfique que le marché du travail est peu réglementé. «Comparé à un État où les institutions du marché du travail sont rigides», affirment les auteurs, «un État avec des institutions flexibles exposé à une réduction du taux de droit de douane pondéré de 1 %, connaît une réduction de la pauvreté urbaine supérieure de 1,5 %» (p. 36). Cela provient du fait que, lorsque le marché du travail est lourdement réglementé, la réallocation des travailleurs vers les secteurs les plus productifs est entravée. Autrement dit, pour que l'ouverture exerce pleinement ses bienfaits, elle doit être accompagnée de réformes visant à libéraliser le marché du travail.

Tableau 3

**Taux de chômage des sans-diplôme et taux de croissance  
(base 1998) en %**

Année	Sans diplôme	Taux de croissance du PIB
1999	8,0	0,5
2000	7,0	1,6
2001	6,3	7,6
2002	5,5	3,3
2003	5,5	6,3
2004	5,0	4,8
2005	5,2	3
2006	4,8	7,8
2007	4,9	2,7
2008	4,7	5,6
2009	4,4	4,8
2010	4,5	3,7
2011	4,0	5

Source : Enquête nationale sur l'emploi, Haut Commissariat au Plan (Direction de la Statistique).

Nous soulignons le fait qu'il n'est pas aisé de mesurer avec précision la libéralisation des échanges internationaux et la pauvreté. De ce fait, il serait imprudent d'établir un lien direct entre ouverture et réduction de la pauvreté. Certes, l'ouverture à l'échange contribue à l'amélioration de la croissance, à l'augmentation des revenus et à la réduction de la pauvreté, mais elle n'est pas le seul facteur. La croissance économique ne permet de combattre la pauvreté et les inégalités que si elle est inclusive. Une croissance inclusive est également essentielle pour la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement.

## Conclusion

Dans ce travail, étant donné l'ouverture croissante de l'économie marocaine et son intégration dans l'économie mondiale, notamment à travers son adhésion à plusieurs accords de libre-échange, nous avons essayé d'analyser l'impact de cette ouverture sur la pauvreté et les inégalités au Maroc. Pour ce faire, nous avons confronté l'évolution de plusieurs indicateurs économiques et sociaux sur une période récente (1998-2012).

Notre analyse s'appuie sur des bases théoriques solides concernant le lien entre commerce international, croissance et inégalités. Les résultats de ce travail montrent, à

l'aide de l'analyse statistique et par déduction logique, que l'économie marocaine s'est développée davantage avec l'accentuation de l'ouverture. Cela s'est traduit par une diminution forte de la pauvreté, qui est passée de 15,5 % en 2000 à 8,5 % en 2007, avec une stagnation des inégalités.

Il est très difficile d'établir une corrélation directe entre commerce international et pauvreté, mais les données semblent indiquer que la libéralisation du commerce extérieur contribue généralement à l'amélioration du bien-être de la classe défavorisée. Toutefois, la plupart des réformes commerciales font des victimes, généralement sur le court terme, et elles peuvent aggraver temporairement la pauvreté. En pareil cas, la politique la plus judicieuse consiste à revoir les instruments de la politique redistributive pour soulager les perdants et faciliter l'ajustement. Sur le long terme, l'ouverture stimule la croissance, crée de la richesse et, par voie de conséquence, fait reculer la pauvreté.

Pour réduire les inégalités et la pauvreté dans les pays en développement, l'ouverture commerciale doit être accompagnée des mesures économiques et sociales devant éliminer toutes sortes de distorsions sur les prix, dont les monopoles et les entraves aux échanges commerciaux. Des mesures qui doivent être orientées vers les classes les plus démunies en encourageant l'accès à l'éducation, en améliorant les services de soins et de santé et en développant les activités génératrices de revenus permettant à cette tranche de la population d'avoir un emploi stable qui constitue un filet de sécurité à long terme. Pour le Maroc, l'Initiative nationale pour le développement humain (lancée en 2005) pourrait contribuer sur le moyen et le long terme à réduire les inégalités et la pauvreté. Il reste à évaluer les résultats de ce programme, car nous ne disposons pour l'instant, en ce qui concerne les inégalités et la pauvreté, que des statistiques datant de 2007.

## Références

- ACHY L. and SEKKAT Kh. (2006), *Globalization, Employment and Income Distribution in Developing Countries: Morocco*, in Ed. E. Lee and M. Vivarelli, Palgrave-MacMillan, New York, p. 24-62.
- BEN-DAVID Dan, HAKAN Nordström et WINTERS L. Alan (2000), *Commerce international, disparités des revenus et pauvreté*, OMC, 2000.
- BERG Andrew et KRUEGER Anne, (2003), « Trade, growth, and poverty, a selective survey », [www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp0330.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp0330.pdf)
- BHAGWATI et SRINIVASAN (2001), *Trade and poverty in the poor countries*, Economic Growth Center, Yale University.
- BOURGUIGNON F., (2003), « The Poverty-Growth-Inequality Triangle », Conférence sur la pauvreté, inégalité et croissance, Agence française du développement/EU Development Network, Paris, Novembre 2003.
- HARISON Ann (2007), *Globalization and Poverty*, University of Chicago Press.
- HAUT-COMMISSARIAT AU PLAN (2009), *Evolution des niveaux de vie, des inégalités et de la pauvreté au Maroc*, Haut-Commissariat au Plan, Maroc, 14 décembre 2009.
- KAKWANI N., (1990), « Poverty and Economic Growth with Application to Côte d'Ivoire », Living Standards Measurement Study (LSMS), *Working Paper* n° 63, Washington D.C., The World Bank.
- KRUGMAN Paul (2000), *la Mondialisation n'est pas coupable: vertus et limites du libre échange*, la Découverte.
- SALAMA Pierre, 2006, « Ouverture et pauvreté: quelle ouverture ? » Les Dossiers de la Mondialisation, Mondialisation, inégalités et redistribution interne: Comment rendre la mondialisation socialement acceptable ? n° 3, juillet-août 2006.
- SALCEDO J. Cain, HASAN Rana et MITRA Devashish (2010), « Trade liberalization and poverty reduction, new evidence from Indian States », *Working Paper*, n° 2010-3, Columbia Program on Indian Economic Policies.

# Le système fiscal : état des lieux et perspectives de réforme

Mohamed Benhrida

Depuis l'indépendance du Maroc, le système fiscal national a fait l'objet de plusieurs mouvements de réforme dans le but de l'adapter aux changements permanents de l'environnement tant national qu'international. Dans un contexte de mondialisation des économies et de généralisation des accords de libre-échange, les pouvoirs publics de tous les pays cherchent à adapter leur fiscalité à ces nouvelles mutations. C'est dans cette dynamique qu'à la fin du mois d'avril dernier se sont tenus à Skhirat les travaux des Deuxièmes assises nationales sur la fiscalité. Une rencontre qui a réuni différents opérateurs et responsables du monde économique et politique pour un échange de points de vue sur les mesures à prendre pour mettre en place une véritable réforme du système fiscal marocain.

Notons à ce niveau que, en plus de l'adaptabilité à l'environnement, l'efficacité du système fiscal est fortement liée à sa neutralité, à sa simplicité et à son équité (1).

La neutralité est souvent considérée comme un corollaire de l'efficacité. Un impôt neutre est celui qui ne crée pas de distorsions fiscales, sources de charges excédentaires.

De même, un impôt simple est plus facile à administrer, plus compréhensible pour le contribuable et donc susceptible d'être mieux accepté. A contrario, des modifications excessives de la législation fiscale peuvent être source de complexité et donc de rejet du système fiscal.

L'équité, quant à elle, signifie que la répartition de la charge fiscale entre les différents contribuables soit juste. Il s'agit là d'un principe constitutionnel même : « Tous les citoyens supportent, en proportion de leurs facultés contributives, les charges publiques... »

Trois grandes thématiques ont été au cœur des débats de ces assises : la fiscalité et l'équité, la fiscalité et la compétitivité et l'administration fiscale et les attentes des usagers.

Les différents points de vue partent de constats ayant trait au système fiscal actuel caractérisé par son anachronisme sur certains de ses aspects, pour proposer des voies à scruter pour le réformer en profondeur.

Il en découle que les deux questions majeures auxquelles nous allons essayer de répondre dans le cadre de cette contribution peuvent être formulées comme suit :

1. Quels sont les principaux traits caractérisant le système fiscal marocain dans sa configuration historique et actuelle ?
2. Quels sont les grands axes de la réforme à entreprendre pour asseoir les conditions d'une fiscalité juste, efficace et favorable à la compétitivité de l'économie nationale ?

Pour répondre à cette double question, nous allons présenter dans une première partie un aperçu critique sur le système fiscal actuel, en nous laissant guider par une approche historique mais aussi par les résultats d'une recherche que nous avons menée au début des années 2000 dans le cadre de la préparation d'une thèse de doctorat. La deuxième partie mettra l'accent sur quelques pistes de réflexion pouvant constituer des axes de réforme du système fiscal pour les prochaines années.

## 1. Les traits caractérisant le système fiscal marocain

Nous privilégierons dans cette partie une approche historique qui nous permettra de présenter l'évolution du paysage fiscal marocain depuis la période coloniale jusqu'à nos jours.

(1) A. El Akkouchi, *Fiscalité et compétitivité de l'entreprise industrielle au Maroc*, Edition Omnia, 2000, p. 87.

## 1.1. Aperçuhistorique

L'analyse de l'évolution du système fiscal marocain fait ressortir que celui-ci a connu plusieurs étapes marquantes (2) :

- la période coloniale avec une fiscalité simple et réduite;
- la période d'avènement de l'indépendance du Maroc, avec la mise en place d'une fiscalité moderne de 1957 à 1983;
- la réforme fiscale de 1984 à 2010.

### 1.1.1. La période coloniale

Durant cette période, les principaux impôts et taxes en vigueur étaient les suivantes :

- la taxe urbaine, assise sur la valeur locative des propriétés situées dans le périmètre urbain;
- l'impôt des patentes, dû par toute personne physique ou morale exerçant une activité professionnelle, industrielle ou commerciale;
- la taxe d'habitation, établie au nom de toute personne disposant d'une habitation dans les villes et les centres urbains;
- le « tertib » ou impôt agricole, assis sur le revenu annuel des exploitations.

Outre ces impôts et taxes, d'autres impôts étaient perçus, notamment :

- diverses taxes locales;
- des taxes à la consommation;
- des droits d'enregistrement;

D'autres impôts ont vu le jour durant les années 40 :

- l'impôt sur les traitements et les salaires;
- l'impôt sur les bénéfices des activités patentables;
- la taxe sur les transactions.

### 1.1.2. La période d'avènement de l'indépendance du Maroc

- En 1957, le Maroc a mis en place une nomenclature et un tarif douaniers modernes.
- En 1959 furent adoptés l'impôt sur les bénéfices professionnels (en remplacement de l'impôt sur les bénéfices des activités patentables) et le prélèvement sur les traitements et les salaires (en remplacement de l'impôt sur les traitements et les salaires).

En ce qui concerne les autres impôts directs, il y a eu l'instauration de l'impôt agricole.

De même, l'impôt des patentes et la taxe urbaine furent réformés en profondeur.

En matière d'impôts indirects, la taxe sur les transactions en vigueur depuis 1949 fut supprimée au profit de l'instauration de la taxe sur les produits et les services.

- En 1971 fut instaurée la contribution complémentaire sur le revenu global des personnes physiques en vue d'une appréhension des revenus non encore soumis à un impôt de type spécifique.
- En 1973, les revenus des capitaux mobiliers furent soumis à un impôt spécifique appelé « taxe sur les produits des actions ou parts sociales et revenus assimilés » (TPA).
- En 1978, une réforme a porté essentiellement sur la fiscalité immobilière.

La taxe urbaine en tant qu'imposition du revenu foncier a été complètement modifiée.

Pour la première fois, il a été créé un impôt spécifique sur les profits immobiliers imposant le revenu brut.

De même, un impôt sur les terrains urbains et une taxe annuelle sur les terrains non bâtis ont été institués.

D'autres aménagements importants ont eu lieu concernant la contribution complémentaire sur le revenu global des personnes physiques et la taxe sur les produits des actions et parts sociales.

(2) M. Kesraoui, *Gestion fiscale de l'entreprise marocaine*, Editions Cabinet Kesraoui, 2003, p. 27.

- La loi de finances pour l'année 1980 a institué un nouvel impôt appelé « participation à la solidarité nationale » collecté dans les mêmes conditions que les impôts directs.
- En juin 1980, l'adoption du code immobilier a permis la suspension de la fiscalité immobilière pendant quinze ans au profit des promoteurs du secteur.

### 1.1.3. La réforme fiscale de 1984 à 2010

#### La période allant de 1984 à 1990

Nous distinguerons trois phases durant cette période : la première allant de 1984 à 1990, la deuxième allant de 1991 à 2000 et la troisième allant de 2000 à 2010.

Jusqu'en 1984, année où fut promulguée la loi cadre relative à la réforme fiscale, l'évolution qu'a connue le système fiscal marocain a porté essentiellement sur l'accentuation des taux **d'imposition tant au niveau des impôts directs, des taxes sur le chiffre d'affaires qu'à celui** des droits et taxes à l'importation.

En avril 1984 fut promulguée une loi qui trace le cadre général de la réforme fiscale, en énonçant les principes et en fixant les limites.

Cette réforme visait à atteindre les objectifs suivants :

- neutralité fiscale la plus complète possible par rapport, d'une part, aux formes juridiques des entreprises et, d'autre part, aux secteurs d'activité ;
- généralisation de l'impôt à l'ensemble des activités économiques ;
- simplification et rationalisation de la législation et harmonisation du système fiscal marocain avec celui des pays de l'Union européenne ;
- élargissement de l'assiette des impôts directs et abaissement de la pression fiscale.

Dans ce cadre, de nouveaux instruments fiscaux ont été adoptés :

- la taxe sur la valeur ajoutée (1985) (en remplacement de la taxe sur les produits et services, TPS), l'impôt sur les sociétés (1987) (en remplacement de l'impôt sur les bénéfices professionnels, IBP) ;
- l'impôt général sur le revenu (1990) (en remplacement du prélèvement sur traitements et salaires, PTS) ;
- la fiscalité des collectivités locales et de leurs groupements (1984).

Par ailleurs et parallèlement à ces impôts et taxes, il existait des codes d'investissement en vigueur jusqu'en 1996 dont l'objectif était de favoriser le développement économique de certains secteurs d'activité.

#### La période allant de 1991 à 2000

Cette phase s'est caractérisée par :

- L'abrogation des codes des investissements par la loi de finances transitoire de 1996 avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 1996. Cette situation a contribué à mettre en harmonie la législation et la réglementation de droit commun avec les dispositions de la charte d'investissement issue de la loi cadre n° 18-95, et promulguée par le dahir n° 1-95-213 du 8 novembre 1995.
- La réduction progressive des taux d'imposition à l'IGR et à l'IS et l'élargissement de leur assiette.
- Le renforcement de l'incitation à l'investissement par la réduction de la charge fiscale grevant les revenus des entreprises et des ménages afin d'améliorer les disponibilités que ces derniers consacrent à l'épargne et à l'investissement.
- L'harmonisation des procédures et la simplification des textes en vue de la mise en place d'un code général des impôts.

De même, un cadre spécifique a été mis en place autorisant :

- la création de zones franches financières et d'exportation ;
- l'accès à des régimes économiques douaniers favorables au commerce international.

*La période allant  
de 2001 à 2010*

*Recherche de  
la simplification et  
de la cohérence*

*Recherche de  
l'efficacité du système  
et de la rationalisation  
des dépenses fiscales :  
élargissement de l'assiette  
et baisse des tarifs*

## **1.2. Les limites du système fiscal**

### **1.2.1. Le système fiscal**

Le fléchissement des recettes et la persistance des distorsions économiques ont été à l'origine de la réflexion menée sur le nouveau sens à donner au système fiscal marocain. C'est ainsi que des Assises nationales sur la fiscalité ont été organisées en octobre 1999.

Inspirée des recommandations issues de ces assises, la réforme s'est poursuivie dans la recherche de l'efficacité, de la simplification et de la cohérence des impôts (3).

L'objectif de la simplification et de la cohérence du système fiscal va se poursuivre par :

- l'intégration de la taxe sur les produits de placement à revenu fixe, la taxe sur les produits des actions, la taxe sur les profits immobiliers et la taxe sur les cessions de valeurs mobilières dans l'impôt sur le revenu ;
- la suppression des impôts moins rentables ou faisant double emploi avec les impôts locaux (suppression de la PSN/IS et de la PSN, de l'impôt sur les terrains non bâtis et de la contribution sur les revenus exonérés).

Ces efforts d'harmonisation, de simplification et d'aménagement des textes fiscaux ont abouti à l'adoption, en 2007, du Code général des impôts, instrument qui offre aux opérateurs économiques une meilleure lisibilité du dispositif fiscal.

La réflexion, au regard du nombre de plus en plus important des avantages fiscaux consentis par l'Etat, a permis de constater que leur efficacité reste difficile à vérifier.

Ce qui est certain, c'est que ces mesures incitatives ont pour conséquence de diminuer les ressources fiscales. Elles représentent de ce fait une charge pour le budget de l'Etat et un allègement pour les contribuables qui en bénéficient.

A cet effet et afin d'évaluer l'impact des dépenses fiscales sur les recettes, la Direction générale des impôts procède, à compter de 2006, à l'élaboration du rapport annuel sur les dépenses fiscales. Cette opération a, entre autres, eu le mérite d'introduire plus de transparence dans l'octroi des avantages fiscaux.

Ainsi, les pouvoirs publics s'emploient à un exercice de rationalisation des dépenses fiscales qui consiste en la suppression progressive des exonérations, des déductions et des abattements fiscaux. Cette politique a été suivie de la baisse des taux d'imposition de l'IS et du réaménagement du barème de l'IR en attendant la compression des taux de la TVA.

Nous ne nous limiterons pas dans ce qui suit au seul système fiscal, mais nous présenterons une vision critique de la deuxième composante du paysage fiscal marocain : l'administration fiscale.

Le système fiscal marocain est très complexe et nécessite un très haut niveau pour la maîtrise de ses différentes composantes. Cette complexité découle de la multitude des impôts et taxes aussi bien au niveau central (fiscalité d'Etat) que local (fiscalité des collectivités locales) et aussi de la complexité des règles fiscales et du nombre élevé des déductions, des exonérations, des abattements et des taux d'imposition.

Ces éléments rendent la tâche très difficile pour le contribuable et exigent de lui une parfaite connaissance des textes en vigueur et des modifications qui interviennent annuellement dans le cadre des lois de finances.

A ces facteurs ayant trait à la complexité du système fiscal et qui expliquent l'absence d'une conception dynamique de l'impôt au sein des entreprises, on peut en ajouter d'autres, qui concernent les techniques fiscales proprement dites.

(3) A. Hassoune, « Les tendances actuelles des réformes fiscales orientées vers la modernisation des outils, des pratiques et le développement : l'expérience marocaine », Séminaire sur la réforme des politiques fiscales axées sur l'innovation et la modernisation des institutions en charge de la collecte et de la gestion du patrimoine public, Tanger, 29 novembre-1<sup>er</sup> décembre 2010.

En effet, la technique des déductions, qui est largement utilisée pour la détermination des résultats imposables, constitue en fait une incitation à majorer parfois frauduleusement les charges déductibles et, partant, à minorer l'impôt à payer. Rappelons à ce niveau que « 80% de l'impôt sur les sociétés sont acquittés par seulement 2% des entreprises et 73% de l'impôt sur le revenu sont payés par les salariés seuls. Ceci met en évidence l'importance de l'évasion fiscale, dans un pays où pourtant le rôle de l'Etat demeure central dans la prise en charge des investissements et des transferts sociaux (4). »

De même, l'évaluation de la matière imposable (en matière d'IS, d'IR et de TVA notamment) continue de reposer sur la technique de la déclaration. Basée sur l'évaluation par les particuliers, cette technique n'est pas adaptée à la mentalité fiscale de certains contribuables caractérisée par la faiblesse de leur sens civique. Présument de la bonne foi et de la sincérité du contribuable, elle constitue, en fait, une incitation à la sous-évaluation de la matière imposable et donc à la fraude fiscale.

Pour nous renseigner sur l'attitude des entreprises marocaines à l'égard du système fiscal, nous avons prévu – dans le cadre d'une enquête auprès d'une trentaine d'entreprises réalisée dans le cadre la préparation d'une thèse de doctorat (5) en 2003 – deux questions essentielles: l'une concernant la perception par les contribuables des changements permanents touchant la législation fiscale et l'autre ayant trait aux limites du système fiscal marocain.

En ce qui concerne la question portant sur les modifications qui interviennent chaque année au niveau de la législation fiscale, la plupart des réponses (80% environ) expriment l'insatisfaction et même le mécontentement des contribuables à l'égard de ces changements successifs qui sont sources de complexité de notre législation fiscale et mènent souvent à des erreurs dont les conséquences peuvent être inquiétantes en cas de redressement. C'est ce qui provoque chez les chefs d'entreprise un sentiment d'insécurité et une attitude passive face à l'impôt.

Quant à la question portant sur les limites (ou les points perfectibles) du système fiscal marocain, elle nous a permis de constater que ce système est presque unanimement dénoncé pour son iniquité et ses piètres effets en matière de réduction des injustices sociales. Les changements intervenus depuis la réforme des années 80 n'ont malheureusement pas modifié ce constat. Ainsi, et à titre d'exemple, ce système reste marqué par la place considérable occupée par les impôts indirects, notamment la TVA, dans les recettes fiscales. Ce type d'impôt pèse lourdement sur les agents économiques à faible revenu ainsi que sur la trésorerie des entreprises.

Le tableau suivant illustre bien la prédominance des impôts indirects dans le total des recettes fiscales au Maroc :

#### Evolution de la structure des recettes fiscales au Maroc (2009-2011) (6)

	2009	2010	2011
Impôts directs	41,5%	35,9%	36,9%
Impôts indirects	51,7%	56,8%	56,4%
Enregistrement et timbre	5,4%	5,8%	5,7%
Majorations	1,4%	1,5%	0,9%
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

(4) *La Vie économique* n° 4702 du 3/5/2013, p. 12.

(5) M. Benhrida, « Contribution à l'étude de la gestion fiscale de l'entreprise: de la gestion du risque fiscal à l'optimisation des choix fiscaux », thèse de doctorat présentée et soutenue publiquement à la faculté des sciences juridiques, économiques et sociales de Casablanca, juillet 2004.

(6) Rapport du Conseil économique et social sur la fiscalité au Maroc, mars 2013.

### 1.2.2. L'administration fiscale

Dans le cadre de notre enquête, nous avons essayé d'avoir une idée sur le climat régnant dans les rapports entre l'administration fiscale et les entreprises.

La conclusion générale qui se dégage de l'avis des contribuables sur cette question est que ces derniers restent méfiants à l'égard du fisc.

La cause de ce sentiment réside à notre sens dans la nature même de la mission confiée à l'administration fiscale. Payer l'impôt pour chaque contribuable n'est jamais agréable, et faire payer l'impôt est une tâche malaisée et souvent mal perçue. Aussi l'image d'une administration exagérément répressive et tatillonne est-elle encore largement répandue chez bon nombre d'entreprises.

Les entreprises se plaignent en particulier de la lourdeur des obligations fiscales qui leur incombent et du manque d'information sur la matière fiscale.

Ainsi, si on prend l'exemple des déclarations qui doivent être souscrites par les entreprises, on peut constater qu'elles sont étalées sur toute l'année. Le contribuable voit son activité se transformer en une course contre les délais des déclarations en tout genre qu'il doit souscrire au moindre changement de situation et à chaque fois qu'il a l'occasion de traiter une nouvelle affaire. Cela explique l'allergie qu'il ressent vis-à-vis du fisc avec qui il désire entretenir le minimum de rapports possible (7).

Or, pour favoriser la gestion fiscale au sein de l'entreprise, les rapports entre l'administration fiscale et les contribuables doivent être basés sur la transparence et le partenariat et non sur le sentiment d'inquiétude et de crainte à l'égard de l'administration et de ses agents.

D'un autre côté et concernant l'effort de communication et d'information entrepris par l'administration fiscale, plusieurs entreprises interrogées se sont déclarées insatisfaites des actions administratives destinées à vulgariser la matière fiscale. Or, la maîtrise de la fiscalité par une information adaptée et en temps opportun constitue une condition nécessaire pour une bonne gestion fiscale au sein de l'entreprise.

Le problème réside, à notre sens, non pas dans l'effort d'information lui-même, mais plutôt dans le langage utilisé pour véhiculer cette information qui reste obscure en regard du niveau d'instruction de beaucoup de chefs d'entreprise (PME notamment).

Dans un tel paysage fiscal, quelles sont les principales pistes à suivre pour la réalisation d'une véritable réforme fiscale ?

## 2. Les perspectives de la réforme fiscale

### 2.1. Mesures préconisées au niveau de l'IR

#### 2.1.1. Instauration de taux d'imposition spécifiques aux détenteurs de revenus élevés

Une fiscalité plus équitable et plus efficace, voici les maîtres-mots à retenir des recommandations des dernières assises nationales.

La conception actuelle qui considère l'impôt comme un instrument pour renflouer les caisses de l'Etat doit céder la place à une approche plus adaptée au contexte actuel où l'impôt doit constituer un levier du développement économique et social. Cela passe par une série de mesures à prendre au niveau des différents impôts et taxes qui forment le paysage fiscal marocain. Ces mesures peuvent être résumées de la manière suivante :

Le dernier amendement ayant touché le barème de l'IR date de janvier 2010 et limite le taux plafond à 38 % pour tous les revenus dépassant 15 000 dirhams par mois. Autrement dit, un contribuable ayant un revenu mensuel de 15 500 dirhams, par exemple, est imposé au même taux qu'un autre ayant un revenu mensuel de 100 000 dirhams ou même 200 000 dirhams. A ce niveau, il importe de constater que certains contribuables (commerçants ou membres de professions libérales) sont sous-imposés, soit parce qu'ils sont soumis au taux de 38 % alors que leurs revenus dépassent de loin le seuil des 15 000 dirhams par mois, soit parce qu'ils ne déclarent pas leurs revenus réels. Or, il s'agit là d'une injustice flagrante. La justice fiscale veut que la classe aisée paye plus que la classe moyenne. Il s'agit justement là du rôle social de l'impôt.

(7) Aboulhassan, *la Fraude fiscale*, Arabian al Hilal impression et édition, p. 49.

Pour pallier cette injustice, il y a un courant d'économistes qui suggèrent purement et simplement d'instituer un impôt sur la fortune. Cependant, cette proposition ne semble pas faire l'unanimité au niveau de la classe politique sous prétexte qu'il s'agirait d'une mesure de taxation du capital improductif. Face à une telle opposition à l'impôt sur la fortune, nous proposons, pour rester dans la logique de la progressivité de l'IR, de renouer avec les taux de 40 %, 42 % et 44 % pour les revenus dépassant respectivement les seuils de 30 000, 50 000 et 100 000 dirhams par mois. Cette mesure ne peut donner l'effet escompté que si en parallèle un effort est déployé par l'Administration pour mieux cerner l'assiette fiscale en engageant des mesures efficaces contre l'évasion et la fraude fiscales.

### 2.1.2. L'IR sur les profits fonciers

Le mode d'imposition des profits fonciers suscite depuis toujours le plus grand sentiment de spoliation en raison non seulement de l'existence d'un minimum à payer de 3 % du prix de cession même en l'absence d'un profit mais aussi de la politique de redressement systématique suivie par l'administration fiscale. En effet, comme le signale l'économiste et chef du parti de l'Istiqlal, Adil Douiri: «Sur 10 transactions immobilières, 9 sont systématiquement redressées, au motif que les vendeurs ne déclarent jamais le vrai prix du bien cédé. Les gens bien sûr le font, mais l'administration n'a pas toujours raison. Ce n'est pas parce qu'il y a une poignée de fraudeurs qu'on va traiter tout le monde de la même manière (8).» On peut même dire que c'est ce comportement de méfiance de l'Administration et cette pratique de redressement systématique qui poussent les contribuables même les plus honnêtes à ne pas déclarer les prix réels de cession des biens immeubles parce qu'ils sont persuadés que de toutes les manières l'administration les reverra à la hausse.

Pour mettre fin à ce problème, il est souhaitable que l'Administration publie un barème des prix par ville et par quartier. L'avantage d'une telle mesure sera de permettre à chaque citoyen de connaître à l'avance le prix de cession qui pourra être retenu par l'administration fiscale pour la détermination de l'impôt sur le profit foncier, ce qui facilitera la tâche aux vendeurs de biens immobiliers pour gérer fiscalement leurs opérations en toute visibilité.

### 2.2. Mesures préconisées au niveau de l'IS

Depuis de nombreuses années, on reprochait à l'impôt sur les sociétés (IS) d'être un impôt à taux proportionnel n'établissant aucune distinction entre PME et grandes entreprises. En effet, jusqu'à fin décembre 2010, toutes les sociétés assujetties à l'IS étaient soumises à un taux unique de 30 % (35 % quelques années auparavant), quels que soient leur chiffre d'affaires et leurs résultats, ce qui était une injustice en soi.

Considérant le poids des petites et moyennes entreprises dans le tissu économique national, la loi de finances 2011 avait institué un taux de l'IS de 15 % au profit des sociétés réalisant un chiffre d'affaires inférieur ou égal à 3 000 000 dirhams hors taxes. En vue d'améliorer davantage le climat des affaires et encourager ces entreprises à plus de transparence, la loi de finances 2013 a abrogé ce taux de 15 % et a institué un taux de 10 % applicable aux sociétés réalisant un bénéfice fiscal inférieur ou égal à 300 000 dirhams.

Il faut avouer à ce niveau qu'il s'agit d'une mesure pertinente revendiquée depuis de nombreuses années. En effet, les PME et les grandes entreprises n'ont pas les mêmes niveaux de rentabilité et encore moins les mêmes capacités contributives. Il est anormal qu'elles soient soumises au même taux d'imposition. C'est pourquoi l'introduction de ce taux réduit est une décision bénéfique dont l'impact a été immédiat. Ainsi, force est de constater, avec le directeur général des Impôts, Abdellatif Zaghoun, que «depuis la mise en place du taux réduit pour les petites entreprises, plus de 14 000 entités ont rejoint la légalité». Toutefois, nous pensons que l'Etat pourrait faire mieux encore en instaurant des taux intermédiaires entre les deux taux en vigueur actuellement (10 % et

(8) *TelQuel* n° 569 du 3 au 9 mai 2013, p. 22.

30%). En effet, dans le système actuel, il suffit qu'une société dépasse 300 000 dirhams de bénéfice pour passer d'un seul coup d'un taux d'imposition de 10% à 30%, ce qui peut être considéré comme une forme d'injustice pouvant favoriser les conditions d'une concurrence inéquitable. En effet, si on prend par exemple deux petites sociétés (des concurrents directs dans un secteur d'activité) dont l'une a un bénéfice de 300 000 dirhams environ et l'autre de 360 000 dirhams, la deuxième (plus rentable avant impôt) sera pénalisée et donc moins rentable (après impôt).

Plusieurs imperfections peuvent être relevées à ce niveau.

Le taux normal de 20% est jugé exorbitant par rapport au pouvoir d'achat du « petit » citoyen marocain, d'autant plus que c'est le consommateur qui supporte en fin de compte cette taxe. Les entreprises ne sont en effet que de simples intermédiaires entre le percepteur et le consommateur qui est le redevable réel de cet impôt. A titre de comparaison, le taux normal de la TVA en France est de 19,6%, en Algérie et en Chine de 17%, au Canada et au Japon de 5% seulement, au Liban de 10%, en Tunisie et en Turquie de 18% (9)... Bref, le Maroc présente quand même le taux de la TVA le plus élevé parmi les pays voisins (10).

Ce taux élevé de la TVA n'est pas sans avoir un impact sur le pouvoir d'achat des consommateurs et donc sur le niveau général de la demande en biens et services. Un léger sacrifice fiscal de la part de l'Etat au niveau de ce taux pourrait « booster » la demande et, par conséquent, la production, l'investissement et, de toute évidence, la croissance économique.

La TVA à payer par l'entreprise à l'Etat résulte de la différence entre le montant de la TVA facturée et celui de la TVA récupérable. Or, si pour les immobilisations acquises la TVA est récupérable le mois même de son paiement, pour les charges, la TVA ne peut être récupérée que le mois suivant celui de son règlement. Cette règle du « décalage d'un mois » n'est pas justifiée à notre sens et ne fait qu'augmenter le besoin de trésorerie des entreprises. Or, quand on sait qu'une bonne partie des entreprises nationales souffre de problèmes de sous-capitalisation et de liquidité, on comprend facilement l'impact positif que pourrait avoir sur la trésorerie des entreprises la suppression de cette règle.

Dans le même ordre d'idées, il faut rappeler que beaucoup d'entreprises sont dans une situation de butoir (11) ou de crédit de TVA qu'elles ont du mal à récupérer. Non seulement le délai légal de remboursement est long (la demande de remboursement est trimestrielle et le délai de remboursement ne peut être inférieur à 3 mois), mais pour certaines entreprises, le crédit de TVA est presque chronique, ce qui les pénalise sérieusement au niveau de leur trésorerie. On a l'impression ici que la notion de temps change quand il s'agit de régler des montants à l'administration et quand il s'agit de bénéficier d'un remboursement. Pour plus d'équité, nous recommandons de raccourcir les délais de remboursement et d'en simplifier les formalités.

L'article 92 du Code général des impôts prévoit une exonération de la TVA pour les biens d'investissement à inscrire dans un compte d'immobilisation et ouvrant droit à la déduction pour les entreprises assujetties à la TVA, pendant une durée de 24 mois à compter du début de l'activité. Une telle exonération est certainement un bon exemple d'incitation fiscale à l'investissement, mais ce qui est déplorable, c'est la limitation dans le temps de cette exonération. Autrement dit, un investissement d'extension pouvant intervenir deux ou trois ans après le démarrage d'un projet ne peut donner lieu à

(9) [www.tvacalc.com](http://www.tvacalc.com) : les taux de la TVA dans le monde en 2013.

(10) A l'exception de l'Espagne, où le taux normal de la TVA vient d'augmenter de 18% à 21%.

(11) Le montant actuel du butoir de TVA est estimé à dix-sept milliards de dirhams, in *TelQuel*, n° 569 du 3 au 9 mars 2013, p. 22.

## 2.3. Mesures préconisées en matière de TVA

### 2.3.1. Le taux de la TVA

### 2.3.2. La règle de décalage d'un mois

### 2.3.3. La limitation de l'exonération des biens d'investissement à 24 mois à compter du début de l'activité

## 2.4. Mesures communes aux différents impôts

l'exonération de la TVA, et ce depuis l'entrée en vigueur de la loi de finances 2007. A ce niveau, nous suggérons simplement un retour au régime antérieur à cette loi de finances: un régime d'exonération de la TVA pour les biens d'investissements mais sans limitation dans le temps.

Pour lutter contre l'injustice fiscale et en même temps permettre à l'Etat de disposer de nouvelles sources de revenu, il faut remettre à plat les régimes dérogatoires et les nombreuses incitations fiscales accordées à certains secteurs sans qu'ils soient toujours mérités et justifiés.

On peut citer à titre d'exemple les exonérations accordées à certains promoteurs immobiliers sous prétexte qu'ils réalisent des programmes de grande envergure dans le cadre de ce qu'on appelle le logement social. De telles mesures auraient été justifiées et même recommandées si l'investissement dans le secteur du logement social était peu rentable. Or beaucoup de reportages télévisés et d'enquêtes montrent que le taux de rendement dans ce secteur peut dépasser les 20%. On se demande alors quelle est l'utilité et le motif des incitations fiscales prévues dans ce secteur ?

Le deuxième secteur bénéficiant de ces exonérations est celui de l'agriculture. Depuis plusieurs décennies, les opérations agricoles sont exonérées de l'IS et de l'IR et hors champ d'application de la TVA. Ce régime est une autre forme d'injustice inexplicable. Comment peut-on admettre qu'un salarié qui touche par exemple un peu plus que le SMIG paye son impôt sur le revenu alors qu'un agriculteur qui dégage un bénéfice 10 ou 20 fois plus important échappe à l'impôt? Notre position à ce niveau est très claire: les petits agriculteurs méritent bien d'être exonérés et même subventionnés par l'Etat, mais à partir d'une certaine taille les entreprises agricoles doivent payer leurs impôts comme les autres. L'imposition des moyennes et grandes exploitations de ce secteur pourrait même permettre à l'Etat de disposer des ressources pour venir au secours des petits, et l'équilibre serait ainsi atteint en faisant jouer à l'impôt son rôle social de redistribution.

Pour plus d'équité et d'efficacité du système fiscal, il importe de rappeler les principales recommandations résultant des travaux des Assises nationales sur la fiscalité et notamment la nécessité de:

- rééquilibrer la structure des recettes fiscales entre impôts directs et impôts indirects;
- rationaliser le système des exonérations fiscales et des régimes dérogatoires;
- instituer un impôt sur la fortune et sur l'investissement improductif;
- intégrer le secteur informel dans l'économie officielle pour participer à la couverture des charges publiques;
- continuer à soutenir les PME parallèlement à une lutte plus efficace contre les phénomènes de fraude et d'évasion fiscales;
- optimiser le recouvrement des créances fiscales à travers l'élargissement de l'assiette fiscale, ce qui permettra de réduire ultérieurement les taux d'imposition;
- circonscrire le pouvoir discrétionnaire de l'administration fiscale en vue d'améliorer le climat des relations avec les contribuables pour plus de collaboration et moins de méfiance;
- fiscaliser progressivement le secteur agricole;
- refondre le système de l'IR et de la TVA.

## En guise de conclusion

L'idée fondamentale à retenir est que le rôle budgétaire de l'impôt (renflouer les caisses de l'Etat) ne doit pas dissimuler son rôle social (redistribution) et encore moins son rôle économique (levier de développement économique et de promotion des secteurs prioritaires). Mais si aujourd'hui les avis des économistes, des hommes d'affaires et de la classe politique semblent converger vers l'idée de la nécessité d'une réforme fiscale, l'unanimité est loin d'être acquise sur le contenu détaillé de cette réforme. A titre d'exemple, la diminution ou même la suppression des avantages accordés à certains secteurs (immobilier, agricole...) ne plaisent pas aux opérateurs de ces secteurs. Les

agriculteurs avertissent le gouvernement de l'impact sur les prix des fruits et légumes d'une défiscalisation de leur secteur. D'un autre côté, au chapitre de la TVA, les mesures que nous avons proposées ci-dessus n'arrangent pas les intérêts de l'Etat dans ce contexte de crise, car elles risquent d'altérer ses recettes d'au moins 3 milliards de dirhams, ce qui limite les possibilités de concrétisation de cette réforme de la TVA au moins pour les trois prochaines années.

Enfin, si l'idée de réforme est actuellement acquise, c'est son calendrier qui reste imprécis, et le risque est de voir ces différentes recommandations exprimées lors des dernières assises par les spécialistes se convertir en de simples opinions de leurs auteurs sans aucune répercussion concrète sur le terrain.

## Références

- BENHRIMIDA M. (2004), *Contribution à l'étude de la gestion fiscale de l'entreprise : de la gestion du risque fiscal à l'optimisation des choix fiscaux*, thèse de doctorat présentée et soutenue publiquement à la Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales de Casablanca, juillet.
- CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL, *Rapport sur la fiscalité au Maroc*, mars 2013.
- EL AKKOUCHE A. (2000), *Fiscalité et compétitivité de l'entreprise industrielle au Maroc*, Edition Omnia.
- EL BOUZZAOUI A., ESSAFI Y., REMMAL R. et EL BOUKRI A. (1996), *la Fraude fiscale*, Arabian al Hilal impression et édition.
- HASSOUNE A., « Les tendances actuelles des réformes fiscales orientées vers la modernisation des outils, des pratiques et le développement: l'expérience marocaine », séminaire organisé à Tanger, 29 novembre-1<sup>er</sup> décembre 2010.
- KESRAOUI M. (2003), *Gestion fiscale de l'entreprise marocaine*, Editions Cabinet Kesraoui.

# Le contrôle fiscal : quelle efficacité ?

Cherif El Hilali

Le système déclaratif adopté par le Maroc dès l'avènement de la réforme fiscale au milieu de la décennie quatre-vingt marque l'option du pays pour une approche de l'impôt fondée sur « le consentement volontaire ».

Désormais, c'est le contribuable qui détermine le montant de sa contribution aux charges publiques, en déclarant son chiffre d'affaires, son revenu ou son résultat fiscal et en payant spontanément l'impôt correspondant. Cette déclaration établie sous sa responsabilité est réputée exacte sauf preuve du contraire.

On conçoit dès lors le rôle fondamental du contrôle fiscal pour réparer les omissions, erreurs et insuffisances commises par les contribuables. Le contrôle fiscal devient alors un corollaire indispensable du système déclaratif (1).

Plus fondamentalement et au-delà de la réparation de la transgression de la règle fiscale, l'action du contrôle fiscal en matière de dissuasion et de répression de la fraude contribue fortement à la promotion du civisme fiscal et à la concrétisation de l'équité fiscale (2).

Vu l'importance de cette mission, il était nécessaire de doter l'Administration fiscale de prérogatives à même de lui permettre de mener à bien cette mission. Toutefois, aux pouvoirs dévolus à l'administration des impôts doivent obligatoirement correspondre des garanties reconnues aux contribuables aussi bien vis-à-vis de l'action de cette administration qu'en matière de recours contre les décisions qu'ils jugeraient infondées. Ces recours visent à rétablir l'équité fiscale et à équilibrer les rapports entre l'Administration et les contribuables.

Par ailleurs, l'Administration fiscale, investie de la mission de réaliser le contrôle, est soumise à l'exigence d'efficacité au même titre que toutes les entités chargées de mettre en œuvre les politiques publiques. Toutefois, le premier constat montre l'inefficacité du contrôle fiscal.

Donc, pour le rendre plus efficace, il faut réunir plusieurs facteurs dont notamment : le renforcement du consentement à l'impôt, l'amélioration du cadre législatif qui l'explique, des outils de travail pour mener à bien cette mission et de l'effectif des agents de l'Administration fiscale qui manipulent la mission en question. Ces derniers, responsables d'un bon « marketing fiscal », sont les garants d'une image moderne de l'Administration fiscale.

Autrement dit, un contrôle performant et équitable nécessite, d'une part, le renforcement de tous les moyens de l'administration fiscale (humains, techniques...) et, d'autre part, l'adhésion des contribuables au concept de contrôle fiscal grâce à la garantie de leurs droits tout au long du processus de contrôle fiscal.

Dans ce sens, pour qu'un contrôle fiscal soit efficace et efficient, et face à la contrainte des moyens humains et matériels nécessaires pour la couverture optimale de la population fiscale, il est impératif de mener une démarche rationnelle de contrôle fiscal tout en sauvegardant les droits et garanties du contribuable. Cette démarche devrait se construire autour des axes suivants : d'une part, l'amélioration des moyens du contrôle (I), d'autre part, le développement d'un environnement d'exercice favorable (II).

(1) La DGI accorde un intérêt croissant au contrôle fiscal. Les missions de vérification sont passées de 841 en 2000 à 1 421 en 2011, selon le rapport de la Cour des comptes de 2011.

(2) A titre d'illustration, le contrôle fiscal constitue un moyen essentiel de maintien d'une saine concurrence entre les entreprises.

## 1. Amélioration des moyens du contrôle

### 1.1. Amélioration des moyens techniques du contrôle fiscal

#### 1.1.1. Rationalisation du choix des entreprises à vérifier

L'amélioration des moyens techniques de la vérification fiscale (A) et le renforcement des moyens humains et matériels (B) aboutiront, certainement, à améliorer la gestion du contrôle fiscal et celle de l'impôt, dans la mesure où il y aura augmentation des recettes fiscales (3).

L'efficacité du contrôle fiscal nécessite préalablement l'amélioration des moyens techniques prévus à son égard. Ainsi, il est souhaitable de rationaliser le choix des entreprises à vérifier (a), d'assister le vérificateur non seulement par la brigade des recoupements mais en mettant à sa disposition les documents et les études lui apportant aide et soutien pour mener à bien sa mission (études sectorielles et monographiques) (b), de créer une banque de données qui faciliterait l'accès aux informations sur les contribuables (c) et, enfin, de réviser les procédures et les délais du recours fiscal (d).

Le choix des entreprises à vérifier doit se baser sur des critères rationnels et des études pertinentes afin d'aboutir à des redressements appréciables. Ainsi, il faudrait distinguer les entreprises qui se conforment spontanément à leurs obligations fiscales et celles qui ne s'y conforment pas. Autrement dit, la rationalisation des dossiers à vérifier doit conduire à distinguer les entreprises qui déclarent leurs bénéfices et payent leurs impôts et celles qui utilisent les failles de la loi fiscale pour éluder le paiement de l'impôt. Cette rationalisation permettrait de procéder à une réorientation de l'essentiel des moyens du contrôle fiscal vers les entreprises présentant le risque le plus important et de ne pas procéder à des opérations de contrôle lourdes pour les entreprises « conformes ». Elle devrait passer, à notre avis, tout d'abord par l'exploitation des données provenant des dossiers déjà vérifiés afin d'établir, le cas échéant, des comparaisons.

De même, la rationalisation du choix des entreprises à vérifier devrait être accompagnée par une amélioration des méthodes de sélection des dossiers. L'utilisation à cette fin d'une démarche de qualité fondée sur une analyse du risque individuel que présente l'entreprise sur le plan fiscal et sur la surveillance de ce risque est capitale.

Ce risque est apprécié en termes de pertes de recettes pour l'Administration fiscale. Il peut être analysé, grâce aux moyens informatiques, sur deux plans :

- d'une part, au niveau du comportement de l'entreprise vis-à-vis de ses obligations déclaratives : la logique est donc d'assurer le lien entre le contrôle fiscal et le recouvrement ; l'analyse de ce risque permet ainsi de sanctionner les comportements délictueux en permettant un véritable suivi de l'entreprise défaillante ;
- d'autre part, au niveau de sa situation financière : l'utilisation de l'approche financière axée sur le calcul des ratios pourrait être fructueuse. Cette méthode a l'avantage de permettre non seulement d'apprécier la structure financière et les résultats de gestion d'une entreprise à un instant donné, mais elle permet également d'effectuer des comparaisons significatives entre les entreprises appartenant à la même branche d'activité et de dégager les tendances générales et des anomalies fiscales réelles ou supposées.

Le nombre de ces ratios devrait être réduit et ne tenir compte que de ceux présentant un réel intérêt pour la détection des anomalies dans la situation fiscale de l'entreprise, afin de rendre cette opération plus opérationnelle en simplifiant au maximum la méthode de sélection des entreprises à vérifier.

A titre d'illustration, on peut citer certains ratios utilisés par la DGI française pour découvrir les irrégularités fiscales et, par voie de conséquence, pour orienter les recherches vers les entreprises les plus intéressantes et les plus rentables du point de vue du redressement (4).

(3) Selon le rapport de la Cour des comptes de 2011, les recettes issues de la vérification ont connu une progression significative. Elles sont passées d'une moyenne d'un milliard de dirhams entre 2000 et 2004 à 4,3 milliards de dirhams en 2011.

(4) P. Colin, *la Vérification fiscale*, Economica, 1979, p. 21.

Le recours à l'analyse du risque pour une rationalisation des entreprises à vérifier permet d'atteindre l'objectif final d'une administration chargée du contrôle, qui n'est pas de sanctionner pour sanctionner, mais de faire passer les entreprises de la catégorie des entreprises non conformes envers leurs obligations fiscales à celle des entreprises conformes. L'intérêt objectif d'une entreprise étant son maintien dans la catégorie jugée sans risque et de cesser de faire partie de la catégorie à risque.

Enfin, la rationalisation du choix des entreprises à vérifier devrait passer par la réduction du délai entre deux vérifications afin qu'elles puissent être contrôlées régulièrement.

### **1.1.2. Création d'un service des études sectorielles et des monographies**

La création d'un service chargé de procéder à des études sectorielles et de confectionner des monographies par type d'activité permettrait au vérificateur d'avoir les outils de travail nécessaires lui facilitant sa mission. En effet, la tâche du vérificateur est délicate, elle nécessite à la fois du temps pour la recherche de l'information et l'investigation pour détecter les foyers de fraude et des efforts pour faire de bons redressements sans léser ni les intérêts du Trésor public ni ceux des contribuables vérifiés.

Ce service va lui permettre d'avoir non seulement une plus grande connaissance du secteur d'activité soumis au contrôle, mais également une idée précise sur les activités de l'entreprise à vérifier: ses problèmes, son marché, ses clients et ses fournisseurs, ses procédés de fabrication, les matières premières utilisées, les produits ou articles fabriqués.

Ce service lui permettra d'établir des taux de marge brute par secteur d'activité, ce qui facilitera l'établissement de comparaisons fondées sur des données réelles pour l'appréciation des entreprises. Il lui permettra d'avoir des statistiques sur le nombre des vérifications effectuées au cours d'une année et le montant total des redressements réalisés, ce qui lui donnera une idée sur les entreprises qui cherchent plus à éluder l'impôt.

Ces renseignements sont précieux pour le vérificateur car ils lui permettront d'être en position de force vis-à-vis du contribuable. En leur absence, l'Etat pourra perdre des recettes fiscales énormes.

### **1.1.3. Création d'une banque de données**

La collecte des informations et leur traitement sont un élément important pour la lutte contre la fraude fiscale, qui peut réussir grâce à l'intensification de l'informatisation des services fiscaux et leur liaison avec le service central des Impôts. Cette informatisation doit concerner surtout les services du recoupement qui ont un rôle de premier plan pour fournir aux services de gestion de l'impôt les informations nécessaires sur le territoire national. Ce service doit être relié à toutes les sous-directions régionales afin d'obtenir les renseignements, de les regrouper et de transmettre de nouveaux recoupements dans un temps record.

L'utilité de ces recoupements pour le service des vérificateurs est incontestable. L'agent du contrôle peut réaliser des redressements importants s'il arrive à obtenir ce genre de recoupements sur les achats et les ventes des contribuables ou sur l'origine de leurs revenus. En effet, la grande difficulté que rencontre le vérificateur a trait à la dissimulation par le contribuable de ses achats ou de ses ventes. Une fois ce point cerné, le travail du vérificateur sera plus aisé et pourra être réalisé en un temps record, assurant ainsi une grande rotation des dossiers à vérifier (5).

Dans le but de mener à bien la collecte et la diffusion des informations reçues aux différents services demandeurs, l'AF a cherché à centraliser les données recueillies en créant une brigade de recherches et de recoupements, entité centralisatrice des renseignements en un casier fiscal national à Casablanca.

(5) Certes, au début, le service du recoupement trouve des difficultés énormes pour l'obtention de ces informations, faute de la généralisation de l'établissement de factures. Toutefois, la loi de finances pour 1996-1997 a introduit de nouvelles mesures pour assurer l'obligation de vente par facture.

#### **1.1.4. Révision des procédures et des délais du recours fiscal**

L'utilité de ces recoupements pour l'agent du fisc est incontestable dans la mesure où il peut réaliser des redressements importants, dans un temps record, s'il arrive à obtenir ce genre de recoupements sur les achats et les ventes des entreprises ou sur l'origine de leurs revenus.

D'ailleurs, afin d'augmenter le rendement de ce service, une solution provisoire peut être prise consistant à obliger les sociétés, les grossistes et les demi-grossistes à fournir chaque mois à la DGI un relevé détaillé des ventes en gros et des clients qui ont effectué ces achats avec les numéros de facture et les modalités de paiement.

Le contrôle fiscal débouche dans la majorité des cas sur des redressements que l'entreprise doit verser au Trésor public et sur la base desquels sont calculés les majorations et les pénalités de retard.

Pour sauvegarder les intérêts des entreprises et les prévenir contre les abus du fisc, la loi a institué les procédures de recours devant la CLT et la CNRF, puis en dernier lieu devant les tribunaux. Or, ces procédures sont longues et peuvent durer des années. Une telle situation a des effets négatifs au niveau :

- des caisses de l'Etat, car une fois la procédure terminée, l'argent remboursé par l'entreprise peut, sous l'effet de l'inflation, être dévalué, même si on applique les pénalités et les majorations de retard ;
- de l'agent vérificateur, car avec le temps, celui-ci oublie les détails du dossier vérifié qu'il a la charge de défendre devant les commissions, car entre temps il a été chargé de vérifier d'autres contribuables.

De ce qui précède, il est nécessaire de réactiver les commissions (CTL et CNRF) pour leur redonner l'importance assignée par le législateur. En effet, il est insoutenable de voir un dossier traité pendant plusieurs années entre ces deux commissions, alors qu'il suffit de trois ou quatre séances au maximum pour arrêter une décision définitive (6).

Du surcroît, le retard dans la prise de décision peut être incombé, en partie, aux difficultés des magistrats à se prononcer, à cause, d'une part, du manque de connaissances fiscales et comptables et, d'autre part, du fait que la majorité d'entre eux s'expriment mal en français et, parfois, n'arrivent pas à suivre les raisonnements et les démarches techniques adoptés par le vérificateur.

Celui-ci se trouve contraint non seulement de défendre son dossier et la méthode adoptée mais également d'expliquer aux magistrats – et quelquefois à certaines entreprises, la réglementation en vigueur ou l'interprétation de la loi fiscale.

## **1.2. Renforcement des moyens humains et matériels**

### **1.2.1. Accroissement et qualification du nombre des vérificateurs (7)**

Devant la multiplication et la diversification des activités économiques, d'une part, et l'accroissement de la matière imposable, d'autre part, les tâches de l'AF se multiplient. C'est ce qui suppose l'accroissement du nombre des vérificateurs et leur qualification (a) ainsi que l'acquisition de moyens matériels supplémentaires (b).

Les contribuables sont contraints de déposer leurs déclarations aux services fiscaux. Certaines de ces déclarations sont mensuelles ou trimestrielles (TVA), d'autres sont annuelles (IR ou IS). Les agents du fisc se trouvent face à d'innombrables déclarations qu'ils doivent vérifier, et, dans le cas où il y a lacune dans la déclaration, ils doivent convoquer les contribuables concernés ou leur rendre visite (cas des entreprises).

Pour faire face à toutes ces tâches, l'AF doit disposer d'un personnel suffisant en nombre et doté d'une formation nécessaire à l'exercice de ses fonctions. En d'autres termes, l'objectif est de rendre les vérificateurs plus aptes à exécuter leurs tâches en parfaite connaissance de la législation en vigueur et des procédures mises en place.

(6) La loi de finances des années 1996-1997 a limité le délai maximum du recours devant la CNRF à 12 mois. Ce recours débute de la date de son introduction jusqu'à sa date de prise de décision.

(7) Cette mesure constitue l'une des recommandations des Assises nationales de la fiscalité organisées à Rabat les 29 et 30 avril 2013.

*Augmentation  
de l'effectif  
des vérificateurs*

L'AF présente à ce niveau une double insuffisance : quantitative et qualitative. C'est ce qui influe négativement sur le rendement et l'équité de l'impôt (8). Pour améliorer la qualité de la vérification fiscale, l'AF devrait donc augmenter l'effectif des vérificateurs (1) et améliorer leur formation (2).

Le renforcement quantitatif du personnel chargé du contrôle fiscal demeure une nécessité impérieuse, vu l'augmentation du nombre des entreprises susceptibles d'être vérifiées. En effet, et comme il a déjà été souligné plus haut, il y a une disproportion entre l'accroissement continu du nombre des entreprises et la stagnation de l'effectif des agents chargés du contrôle(9).

Cette insuffisance du nombre des vérificateurs se répercute inéluctablement sur le nombre des contribuables vérifiés. L'Administration fiscale ne donne aucun chiffre sur cette situation, mais si on procède à une estimation sur la base du nombre des vérificateurs et des dossiers vérifiés par an et par agent vérificateur, on ne peut que confirmer cette assertion.

On peut dire qu'aujourd'hui les vérifications effectuées chaque année restent trop peu nombreuses pour permettre vraiment un contrôle satisfaisant et systématique de toutes les entreprises. Pour pallier cette lacune, les responsables de la DGI ont confié aux agents de l'assiette la responsabilité de vérifier les petits dossiers qui n'exigent pas des investigations poussées ni un temps important, mais qui peuvent déboucher sur des redressements appréciables.

Le recours à ces agents pour effectuer le contrôle sur place est loin de résoudre le problème de la faiblesse du nombre des vérificateurs, d'autant plus que l'effectif de ces agents est insuffisant et qu'ils ont d'autres tâches : saisie des déclarations, accueil et informations des contribuables, traitement des courriers, etc.

Il est donc, recommandé de recruter de nouveaux vérificateurs en nombre suffisant et en formation de qualité pour rendre le contrôle fiscal plus efficace. Et pour reprendre les mots de Ngaosyvanth, on peut dire que « toute augmentation du nombre des agents qualifiés du fisc, accompagnée d'une meilleure organisation des services, pourra accroître la rentrée des recettes fiscales. Ces dernières compenseront largement les frais entraînés (10) ».

*Amélioration de  
la formation  
des vérificateurs*

La compétence des vérificateurs dépend largement de leur niveau de formation. L'AF n'a pas besoin seulement de vérificateurs en nombre suffisant, mais que ceux-ci aient la qualification souhaitée. Il faut donc leur offrir une formation permanente et continue (11) adaptée à l'évolution des facteurs endogènes (système fiscal) et des facteurs exogènes (système étatique dans son ensemble).

Pour remédier aux problèmes de formation, Ngaosyvanth (12) a élaboré quatre solutions : l'envoi de boursiers dans les pays industrialisés, la réception d'experts dans les PVD, la création d'écoles spécialisées et, enfin, la formation sur le tas. La plupart de ces solutions ont été adoptées par l'AF, mais elles n'ont pas donné de grands résultats. La première solution reste insuffisante car l'expérience a montré que l'envoi de deux inspecteurs et sur des critères bien définis par année n'a pas abouti. De plus, elle est coûteuse.

(8) R. Ihsan, « La plainte des agents du fisc », *la Vie économique*, n° 3874, juin 1996, p. 10.

(9) L'effectif des vérificateurs, à l'instar de l'effectif global de la DGI, est resté stable avec une moyenne d'environ 350 vérificateurs sur la période 2001-2010 selon le rapport de la Cour des comptes de 2011.

(10) P. Ngaosyvanth, *le Rôle de l'impôt dans le développement des pays en voie de développement*, tome I, Paris, LGDJ, 1974, p. 149.

(11) Vu l'importance de la formation, le budget de la DGI devrait être revu dans le sens d'une augmentation la dotation relative à la formation. A titre d'exemple, l'Irlande consacre 3% des dépenses de personnel à la formation. Le fisc néerlandais a mis en place en 1996 un centre de formation érigé en source autonome.

(12) P. Ngaosyvanth, *op. cit.*

La deuxième solution, qui consiste à recourir à l'assistance technique d'experts, est avantageuse à condition qu'elle ne se transforme pas en une pure transposition du système fiscal français.

La troisième solution consiste en la création des écoles spécialisées dans la formation des agents du fisc. La DGI dispose de quatre centres de formation : Casablanca, Rabat, Fès et Marrakech. Toutefois, pour bien jouer leur rôle, ces centres doivent bénéficier d'une autonomie leur permettant d'élaborer des programmes adéquats de formation : à côté de la formation des nouvelles recrues, ils doivent prévoir des programmes de recyclage pour les anciens.

Quant à la dernière solution, la formation sur le tas, elle présente des inconvénients, car elle se fait sous forme de stages dans les bureaux du fisc, et, dans ce cadre, on connaît bien la problématique de la transmission du savoir-faire aux nouveaux. Cette solution semble donc beaucoup plus une mystification qu'une alternative fiable.

En vue d'une meilleure formation de ses agents, le fisc devrait renforcer son ouverture sur l'externe et surtout sur le milieu universitaire. En effet, c'est l'université qui peut développer, au-delà des connaissances, les concepts, les projets et les visions de réforme. La DGI doit faire confiance aux universitaires, les professeurs de finances publiques et de fiscalité, pour être de véritables formateurs en la matière. Dans ce contexte, il serait très utile d'initier une collaboration entre l'AF et les facultés de droit, et plus particulièrement entre la DGI et les unités de formation et de recherche spécialisées en finances publiques et fiscalité. Cela pourrait se faire grâce à une convention qui aurait pour objet de former des agents polyvalents (techniciens et conceptualiseurs).

Par ailleurs, cette formation devra permettre aux vérificateurs, dans la perspective d'une mondialisation galopante, de faire face aux entreprises géantes qui s'installeront au Maroc. Elle les aidera à affronter les problèmes nouveaux et suscitera chez eux le sens de la créativité et de l'initiative.

#### *Motivation des vérificateurs*

Les théories économiques et les postulats de la science administrative ne manquent pas quant à l'impact de la motivation sur l'amélioration du rendement des agents.

Au sein de l'AF, la motivation dépend dans une large mesure de la rémunération et de l'avancement. Une hausse des rémunérations n'aurait que des effets bénéfiques : un agent traité avec plus de considération sera motivé pour doubler ses efforts et exercer un meilleur contrôle fiscal. Ce qui est avantageux pour l'administration fiscale.

L'AF doit donc encourager et motiver cette catégorie de fonctionnaires, comme l'a souligné M. Laure : « L'Etat a le devoir de réserver un traitement spécial à la catégorie particulière de fonctionnaires qui non seulement engagent leur responsabilité morale dans leur métier, mais encore sont professionnellement les mieux placés pour juger de l'inégalité des conditions (13). »

D'ailleurs, pour immuniser les vérificateurs contre les tentations et les sollicitations, d'une part, et les inciter à travailler plus et à réaliser des redressements significatifs au profit du Trésor, d'autre part, il est nécessaire de les motiver et d'améliorer leurs conditions matérielles.

Cette motivation pourrait consister aussi dans une promotion professionnelle dans le cadre d'un système adéquat de responsabilisation et de délégation. Dans ce sens, la DGI devrait permettre à chacun de ses fonctionnaires de bâtir une véritable carrière sur la base de ses compétences et de son mérite et leur assurer une progression dans la hiérarchie avec occupation de postes de responsabilité. Elle pourrait faire usage de la procédure d'appel à candidatures dans un souci d'assurer l'égalité des chances dans l'accès aux postes de responsabilité.

(13) M. Laure, *Traité de politique fiscale*, PUF, 1957, p. 407.

Par ailleurs, l'Administration fiscale devra renforcer la gestion prévisionnelle des ressources humaines qui lui permettra d'effectuer un meilleur suivi de l'évolution des emplois et des carrières, base d'une gestion plus efficace des effectifs et des compétences.

### 1.3. Informatisation et équipement des services de l'AF

#### 1.3.1. Informatisation des services de l'AF

##### *L'intérêt de l'informatique*

La montée en puissance des technologies de l'information connaît actuellement une évolution importante qui va vers un remplacement progressif d'une informatique de masse par une informatique en ligne. On traitera successivement l'informatisation des services de l'AF (1.3.1) et l'équipement des services de l'AF (1.3.2).

Il n'est pas bien entendu dans l'objet de notre contribution d'analyser dans le détail les évolutions techniques qui ont vu le jour en matière d'informatique de gestion, mais de constater l'impact massif de la technologie informatique sur l'efficacité de l'AF.

L'un des faits marquants de ces évolutions est le remplacement progressif d'une informatique de masse traditionnelle par la technologie « *on line* ». Le fisc marocain est appelé à intensifier ses efforts pour profiter des mutations effrénées et impressionnantes que connaît le monde de l'informatique. Le lancement du schéma directeur informatique constitue une étape importante.

Ngaosyvathn a bien mis en avant le rôle de l'informatique dans le développement et l'extension du champ d'intervention du fisc. L'outil informatique permet de mieux contrôler les contribuables, d'identifier toutes les sources de richesse et de libérer le personnel de l'établissement de l'assiette de l'impôt et de la perception (14). L'informatique peut « libérer l'AF des tâches de gestion où elle aurait fini par se paralyser. Il permet d'affecter les agents vers les activités plus nobles en contrôle fiscal, tout en permettant une réflexion plus éclairée (15) ».

S'agissant des services déconcentrés, le renforcement de l'informatique est d'une importance capitale, dans la mesure où la compression des délais de traitement des dossiers fiscaux est l'une des clés décisives pour améliorer le rendement des recettes fiscales. L'interconnexion avec la direction centrale des impôts est le but recherché par les directions régionales.

Les services fiscaux locaux ont vraiment besoin d'un réseau informatique pour que le traitement des dossiers des contribuables soit fait dans un contexte de sérénité et de précision. A titre d'exemple, pour approfondir les investigations et les contrôles, les agents des services déconcentrés trouveront dans l'informatique une voie rassurante de réussite. La mise à jour des irrégularités liées aux doubles facturations ou aux fausses factures et la reconstitution du chiffre d'affaires sont deux opérations, entre autres, qui pourraient être effectuées facilement (16).

D'ailleurs, en matière de communication des dossiers relative à la procédure de taxation, l'informatisation constituera un appui pour faciliter le va-et-vient entre le service central et les services déconcentrés.

L'abandon du traitement manuel des déclarations sera bénéfique à double titre pour le vérificateur: d'une part, il aura plus de temps pour gérer la matière imposable, de l'autre, il n'aura besoin de recourir au support papier qu'en cas de recherche d'une preuve à la suite d'une contestation ou d'un litige opposant le contribuable à l'administration.

En outre, dans la perspective de consolider le système d'informatisation, l'administration fiscale devra veiller au renforcement du personnel utilisateur du matériel, à sa formation permanente ainsi qu'à l'équipement de l'outil informatique. Encore faut-il aussi, en vue d'une gestion intégrée du système fiscal (l'assiette et le recouvrement), que l'informatisation

(14) P. Ngaosyvathn, *op. cit.*, p. 140.

(15) J.C. Martinez et P. di Malta, *Droit fiscal contemporain : l'impôt, le fisc et le contribuable*, Litec, 1985, p. 261.

(16) A. Narhach, « Essai sur la nature du pouvoir fiscal au Maroc: approche de la dimension administrative des rapports autorité fiscale/contribuable », thèse de doctorat, FSJES, Agdal, Rabat, 2002, p. 124.

*La technologie « on line » : une informatique communicante et d'aide à la décision*

soit pratiquée dans un environnement de collaboration au niveau de l'ensemble des entités territoriales et nationales concernées. Ces dernières devront agir dans un cadre harmonieux.

Dans les faits, l'informatique de masse, apparue dans les années 60 et 70 et qui consiste à automatiser totalement un processus de travail, ne peut concerner que les traitements les plus élémentaires (par exemple, la détermination exacte de la dette fiscale) par substitution intégrale d'un programme informatique à un travail. Cette informatique de « *process* » (traitement par lots) correspond d'ailleurs à un objectif majeur d'augmentation de la rentabilité et de réduction des coûts (objectif d'efficience).

Mais le progrès informatique dont bénéficient les administrations fiscales les plus avancées a surtout porté, depuis le début des années 90, sur les technologies « *on line* », c'est-à-dire des améliorations substantielles et de toute nature portant sur l'interactivité entre l'homme et la machine. Ces progrès ont permis aux administrations qui ont su s'approprier ces technologies de réaliser des avancées très substantielles en matière d'aide à la décision et d'informatique communicante. Ils se sont en outre accompagnés de baisses considérables du coût unitaire des traitements (17). On peut résumer les points-clés de la technologie interactive « *on line* » comme suit :

- temps réel (données immédiatement disponibles pour les opérateurs) ;
- organisation sans papier (dématérialisation progressive des processus) ;
- optimisation de l'interface homme-machine (accessibilité et ergonomie maximales des systèmes d'informations pour les agents utilisateurs) ;
- navigabilité facilitée dans les systèmes (au profit tant de l'agent des impôts que du contribuable : services électroniques).

En matière d'aide à la décision, l'intérêt majeur de la technologie ne se réduit pas uniquement, comme pour l'informatique de masse, au remplacement d'un traitement anciennement manuel par un traitement automatique, mais il réside aussi dans l'assistance automatisée aux agents dans la réalisation d'un travail complexe, le contrôle et le recouvrement.

L'informatique communicante repose, quant à elle, sur la notion de réseau, sur les possibilités de mieux partager toutes les informations entre les agents de l'administration fiscale, voire, pour une partie de l'informatisation, entre l'administration et les contribuables (18) :

- manifestation la plus simple par l'existence du courrier électronique ;
- partage extrêmement large de l'information sur tout le territoire : quelle que soit sa localisation, tout agent dûment habilité travaillant sur un dossier de contribuable a accès aux mêmes informations ;
- optimisation du travail en groupe ;
- convergence de tous les réseaux d'information : informatique interne, téléphone, internet, etc.

*Le schéma directeur informatique (19)*

Les responsables de la DGI ont décidé de réexaminer le système d'information par l'élaboration d'un schéma directeur informatique et de télécommunications après une première planification informatique en 1983 et une actualisation en 1994. Ce choix s'est imposé pour différentes raisons :

- tout d'abord, les services rendus par les applications et les outils informatiques actuels ne répondent plus aux nombreuses attentes des utilisateurs et des responsables de la DGI ; l'actuel système d'information n'est plus en mesure de supporter les objectifs stratégiques et les axes de modernisation que la direction des impôts s'est fixés ;

(17) Rapport de synthèse : « Mission d'analyse comparative des administrations fiscales », IGF française, n° 98-M-041-11, mars 1999, p. 12.

(18) *Idem*, p. 13.

(19) L'étude du schéma directeur est confiée au groupement formé par *Cap'Info* et *Eurogroup* assistés par *Masnaoui Mazars*, *Progestic Inc* (Canada) et autres experts marocains, français et canadiens.

- ensuite, l'évolution importante des technologies de l'information nécessite la modernisation permanente des outils informatiques et de télécommunications: les acquisitions doivent se faire dans un cadre réfléchi et cohérent, tout en garantissant une évolution rigoureuse, optimale et en tenant compte des investissements existants;
- enfin, les attentes nombreuses et diversifiées des contribuables et des partenaires de l'administration fiscale ne peuvent être satisfaites avec les moyens du système d'information actuel.

L'étude du schéma directeur (20) a été structurée autour de quatre grandes phases: étude de l'existant et des besoins, élaboration de scénarios fonctionnels et de plans d'action à court terme, élaboration de scénarios de mise en œuvre et élaboration du schéma directeur.

La mise en œuvre a commencé en 2003, 12 projets ont été lancés et ont été accompagnés par la gestion du système d'information existant. Parmi les principaux, on doit relever ceux relatifs à l'assiette et à la programmation, la vérification, le recouvrement et le contentieux. Le projet « assiette » consiste en la conception et la réalisation des applications de l'assiette. Le projet « P.V.R.C. » consiste en la conception et la réalisation des applications des quatre domaines fonctionnels: la programmation, la vérification, le recouvrement et le contentieux.

Parmi les autres projets on peut citer les suivants: portail public et télé-services, portail privé, projet info-centre, mise à niveau et sécurisation des réseaux, acquisition de postes de travail, généralisation de la solution de messagerie, etc.

### **1.3.2. Equipement des services de l'AF**

Le sous-équipement de l'AF marocaine, surtout au niveau régional, est une réalité que personne ne peut ignorer. C'est ce qui limite sa capacité d'action en matière de contrôle et prive l'Etat, en conséquence, d'énormes ressources fiscales. Ce constat impose aux responsables de la DGI la multiplication de leurs efforts pour développer les équipements afin, d'une part, de garantir les meilleures conditions du travail aux agents du fisc et, d'autre part, de rendre le contrôle fiscal plus efficace (1).

Pour atteindre ces objectifs, et autres, l'AF devrait mettre en place une véritable politique d'équipement des services capable d'accompagner la réforme des structures. Cette politique devrait avoir comme objectifs:

- l'offre d'un cadre agréable pour l'accueil des contribuables;
- l'amélioration du cadre de travail du personnel;
- l'accroissement progressif des locaux;
- le développement des moyens (internes et externes) d'information des contribuables;
- la généralisation des équipements informatiques.

Aujourd'hui, des difficultés entravent la vérification fiscale. Elles sont malheureusement liées à la complexité des textes fiscaux et à l'inadaptation des démarches de contrôle. L'AF devra améliorer le cadre législatif et la qualité du contrôle fiscal (A), instituer des mesures de dissuasion de la fraude fiscale (B) et garantir l'équité fiscale (C).

Pour rendre le contrôle fiscal plus efficace, des actions devront être entreprises dans le sens de l'harmonisation et de la simplification de la législation fiscale (a), de la sélectivité du contrôle (b) et de l'adoption d'une charte du contribuable (c).

Face à une législation fiscale qui présente d'innombrables imperfections, notamment la complexité et les modifications incessantes de ses dispositions, les risques d'erreurs et d'omissions et les problèmes d'interprétation sont inévitables. Malgré les efforts fournis pour la simplifier, les lois sont encore complexes, et on reste alors tributaire des textes d'application. Ces derniers ne se sont pas publiés à temps ou risquent de

(20) Grâce aux moyens matériels, le fisc pourra mieux déceler les contribuables fraudeurs et trouver de nouvelles ressources imposables.

## **2. Développement d'un environnement d'exercice favorable du contrôle fiscal**

### **2.1. Amélioration du cadre législatif et de la qualité du contrôle fiscal**

#### **2.1.1. Harmonisation et simplification de la législation fiscale**

vider de leurs sens les lois votées par le parlement. En effet, l'ambiguïté de certaines lois fiscales laisse le champ libre aux interprétations abusives, loin de l'esprit des textes, ce qui est à l'origine de litiges. De même, la lenteur des procédures est évidente. En matière de vérification, les délais peuvent aller jusqu'à plus de trois ans. La nécessité de simplification et d'harmonisation de la législation fiscale s'impose donc pour assurer à la vérification une plus grande efficacité. La simplification a pour but de rendre la fiscalité plus compréhensible, lisible et de limiter le caractère trop interprétatif de certains points.

Pour atteindre ces objectifs, il faudrait tendre vers l'adoption de textes plus adaptés à la réalité socio-économique et de procédures législatives et réglementaires permettant des adaptations rapides. Le système fiscal devrait répondre facilement, voire automatiquement, aux modifications de l'environnement macro-économique.

Un autre problème est la multitude des exonérations qui encouragent la fraude et l'évasion fiscales. Les systèmes les plus performants ont généralement en commun l'extension du champ d'application à un plus grand nombre d'activités et la réduction du nombre des exonérations à des cas extrêmes.

Il conviendrait donc de généraliser l'imposition de tous les revenus et d'appliquer un délai plus réduit à un certain nombre d'exonérations. Toutes les sommes, à quelque titre que ce soit, doivent être dans le champ d'application de l'impôt, ce qui ne veut pas dire que ces sommes seront effectivement imposées, car il est possible de prévoir un système d'abattements à la base ou de seuils d'exonération pour quelques produits et services à caractère social.

De plus, les textes devraient être revus dans l'optique d'un raccourcissement des délais, notamment au niveau du traitement des réclamations et des contentieux et d'une rédaction simple et concise des procédures fiscales. Cette dernière permettra de renforcer la portée des textes de loi au détriment des circulaires et laisser, par conséquent, moins d'espaces à l'interprétation de ces textes.

Par ailleurs, du point de vue du contrôle fiscal, dans les dispositions de fond il est recommandé de :

- clarifier la portée de certaines dispositions relatives à la possibilité de remise en cause des bases déclarées ;
- consolider la force légale des comptabilités en les appréciant uniquement par référence au droit comptable, et dans cette démarche le référentiel légal du contrôle doit respecter le principe d'indépendance des législations en mettant en évidence le fait que le résultat imposable des entreprises est strictement celui dégagé par leur comptabilité légalement tenue, corrigée, le cas échéant, en fonction des dispositions légales d'ordre fiscal. Toute rectification de base ainsi obtenue doit être justifiée, non par référence à des positions de principe de l'administration fiscale, mais par rapport à un manquement précis dans le respect de la loi comptable ou dans la mauvaise application des déductions et réintégrations fiscales.

En corollaire, le référentiel légal et réglementaire du contrôle fiscal devrait étendre le champ du droit de communication en faveur de l'AF à tout document susceptible de l'éclairer sur la qualité des enregistrements comptables et la régularité des évaluations données en quantité et en valeur aux opérations.

Bref, il est temps de rendre le système fiscal plus simple, homogène et adapté au contexte du pays. Le paysage fiscal marocain y gagnerait d'être plus accessible aux contribuables et la vérification d'être plus efficace.

### **2.1.2. Sélectivité et ciblage du contrôle**

L'idée d'opter pour la sélectivité est un facteur incontestable de l'efficacité que l'on doit replacer dans le contexte de la vérification fiscale. Un meilleur ciblage du contrôle doit être orienté vers les cibles à risques, c'est-à-dire celles dont les dossiers présentent le plus de symptômes de fraudes.

Ainsi, une attention toute particulière devrait être apportée aux sociétés qui se déclarent chaque année déficitaires, en les proposant en priorité à la vérification. Au Maroc, un grand nombre des sociétés se déclarent depuis longtemps en déficit (21) sans être contrôlées. Ces sociétés ne sont déficitaires que fiscalement, la réalité est tout autre, en témoigne le train de vie de leurs dirigeants.

De plus, il est non moins certain que seul un renforcement des recherches extérieures et des échanges intercommunautaires de renseignements permettra d'améliorer la programmation du contrôle. En effet, la réalisation d'études monographiques et de fiches techniques portant sur les activités des entreprises servira à mieux cibler les vérifications en fonction de leur taille, de leur organisation et de leur branche d'activité.

Pour cela, le rôle de l'informatique est incontestable dans la mesure où la relance du contrôle fiscal repose, pour une grande part, sur l'amélioration et l'enrichissement des méthodes de sélection informatiques. A cet égard, la constitution d'une base de données par la saisie des informations figurant sur les agrégats fiscaux sera utile. De cette façon, les services fiscaux pourront assurer la détection rapide et le suivi automatique des contribuables «défaillants» (ceux qui manquent à leurs obligations de déclaration et de paiement).

Dans le même ordre d'idées, certains pays africains (ex. la Tunisie) ont développé des systèmes informatisés permettant l'annotation immédiate de la fiche du contribuable, le suivi des paiements effectués, l'édition de la liste des défaillants et le suivi des taxations d'office.

En outre, le ciblage du contrôle fiscal implique la méthode de vérification étendue comme base du dispositif de vérification, d'une part, et un renforcement du contrôle interne des dossiers, d'autre part. Cette nouvelle approche permettra au contrôle d'être non seulement au plus sélectif, mais aussi plus affiné et exhaustif.

La vérification doit s'étendre à l'ensemble de la situation fiscale des contribuables. Outre les contrôles matériels qu'implique toute vérification fiscale, des recherches extérieures nécessaires à un examen de la situation fiscale personnelle doivent être effectuées. Cet examen simultané et comparatif permettrait de vérifier la cohérence entre, d'une part, les revenus déclarés et, d'autre part, la situation de la trésorerie et le train de vie des dirigeants.

L'administration fiscale ne devrait procéder à des contrôles externes qu'après avoir tenté d'apprécier l'intérêt de l'affaire lors du contrôle sur pièces. D'ailleurs, ce contrôle devrait être exhaustif et non pas se limiter à un contrôle très sommaire et purement matériel des documents produits par le contribuable. Il implique un examen à la fois critique et global: tous les points de la déclaration doivent être vérifiés et confrontés avec l'ensemble des renseignements et documents en la possession du service.

## **2.2. Institution de mesures de dissuasion**

### **2.2.1. Renforcement des sanctions**

La fraude fiscale a atteint un niveau intolérable qui appelle des solutions plus efficaces. La complexité du système fiscal, la sous-évaluation des revenus déclarés et l'existence d'un important secteur informel sont un handicap de taille pour chiffrer correctement l'écart entre les revenus réels et les revenus déclarés. D'où la nécessité d'institutionnaliser de nouvelles mesures (b) pour enrayer ce phénomène et renforcer celles existantes (a).

Afin de lutter contre la fraude fiscale, il est nécessaire de raffermir les sanctions. Ce raffermissement passe à la fois par le renforcement des sanctions en vigueur et par la pénalisation des manœuvres frauduleuses.

Certes, le législateur a institutionnalisé des mesures sous forme de sanctions pécuniaires à l'encontre de toute personne ayant commis une action pour éluder l'impôt, mais

(21) Les sociétés qui se déclarent déficitaires ont atteint 66%, dont seulement 27% nouvellement créées, selon le Directeur général des impôts lors de son intervention devant l'Association des femmes chefs d'entreprise du Maroc, le 13 avril 2010.

elles sont, à notre avis, modestes et peuvent faire l'objet de remises à titre gracieux. Par ailleurs, les sanctions pénales (22) ne sont pas sévères et ne peuvent être déclenchées qu'à l'occasion d'un contrôle fiscal et si les infractions relèvent de celles prévues par la loi.

Il faut noter, également, que la pénalisation de la fraude fiscale risque d'engendrer un certain nombre de dérapages au niveau des personnes à l'encontre desquelles la peine d'emprisonnement est prononcée. En effet, la loi précise que dans le cas des entreprises « incriminées », la peine d'emprisonnement ne peut être prononcée qu'à l'encontre de la personne physique ayant commis l'infraction(23), ce qui est parfois difficile à prouver. A titre d'illustration, si les infractions ont été commises sur instruction ou avec l'accord du dirigeant d'une entreprise, celui-ci ne va jamais laisser à ses subordonnés les preuves pouvant le condamner. De même, le conseil juridique et fiscal ou l'expert qui ont assisté ou conseillé les auteurs des infractions sont coupables. Mais il reste encore à prouver leur complicité.

A côté du renforcement des sanctions, il est nécessaire de réviser les procédures et les délais du recours fiscal pour obliger les entreprises à respecter les lois fiscales en vigueur.

### **2.2.2. Institution de la vérification ponctuelle**

En raison de sa lourdeur, la procédure actuelle n'est pas appropriée pour tous les dossiers. Aussi, l'institution de la vérification ponctuelle basée sur une démarche d'analyse risque peu de se présenter comme une solution pratique compte tenu de l'effectif limité des vérificateurs, de l'accroissement de la population fiscale vérifiable et du caractère hétérogène et diversifié des dossiers à vérifier. Une vérification ponctuelle ne couvrirait pas toute la période non prescrite, ni tous les impôts.

Dans ce cadre, la mise en œuvre du droit de constatation (24) d'une manière rationnelle et bien cadrée, serait un excellent moyen au service du contrôle fiscal en général et de la vérification ponctuelle en particulier.

### **2.2.3. L'exploitation des résultats de la vérification**

L'exploitation des résultats des travaux de vérification des dossiers vérifiés devrait conduire à l'établissement d'une typologie des infractions sur la base des redressements opérés. Cette typologie des infractions devrait servir à déterminer les actions à entreprendre.

De l'analyse des redressements opérés on peut à priori distinguer les infractions suivantes (25) :

- erreurs, omissions, inexactitudes ne revêtant pas un caractère de gravité ;
- erreurs, omissions, inexactitudes revêtant un caractère de gravité ;
- divergences d'interprétation ;
- infractions revêtant le caractère de fraude et d'évasion fiscale.

L'exploitation des données relatives aux dossiers vérifiés permettra de renseigner sur le type ou les types d'infraction les plus courants ; les actions à entreprendre par l'Administration fiscale en dépendent. Si l'exploitation de ces données permet de faire ressortir que l'essentiel des redressements en termes de droit provient de divergences d'interprétation, cela signifie que c'est au niveau législatif que l'action doit porter. Certains cas demandent juste une action supplémentaire de communication et d'explication précédée de concertation.

(22) Sanctions pénales introduites par la loi de finances des années 1996-1997.

(23) L'article 231 du Code général des impôts.

(24) L'article 210 du CGI stipule : « L'administration fiscale dispose également d'un droit de constatation en vertu duquel elle peut demander aux contribuables de se faire présenter les factures, ainsi que les livres, les registres et les documents professionnels se rapportant à des opérations ayant donné ou devant donner lieu à facturation et procéder à la constatation matérielle des éléments physiques de l'exploitation pour rechercher les manquements aux obligations prévues par la législation et la réglementation en vigueur. Le droit de constatation s'exerce immédiatement après remise d'un avis de constatation par les agents assermentés et commissionnés précités. »

(25) M. Aman, « La vérification des entreprises : organisation actuelle et potentialités », Colloque international organisé par le Ministère de l'Economie et des Finances du Maroc les 12, 13 et 14 septembre 2008.

Le même raisonnement est valable pour les erreurs, omissions et inexactitudes qui demandent une action d'accompagnement au profit des entreprises (mise au point conjointe d'outils informatiques à caractère fiscal, c'est le cas par exemple de la prise en compte des encaissements et des déductions pour la déclaration de la TVA).

Cette démarche devrait conduire à concentrer les efforts sur les cas de fraude et d'évasion fiscales à travers une programmation analytique utilisant l'outil d'analyse du risque et mettant à profit les retours sur vérification.

#### **2.2.4. Renforcement de l'expertise du fisc**

Le renforcement de l'expertise de l'administration fiscale passe par une action à deux niveaux : la formation des vérificateurs et la synergie des expériences et des compétences.

##### *• La formation des vérificateurs*

Les nouvelles recrues bénéficient d'une formation initiale qui couvre toutes les disciplines en relation avec la matière fiscale. Si cette formation est indispensable quel que soit le service d'affectation, elle l'est encore plus pour ceux qui sont affectés à la vérification. À côté de la formation initiale, la formation continue constitue un moyen indispensable de renforcement des compétences face à la complexité des systèmes d'information des entreprises et des procédures de gestion interne.

##### *• La synergie des expériences et des compétences*

L'utilisation des outils technologiques dans le cadre du contrôle fiscal devrait permettre une meilleure synergie des expériences et des compétences, cela suppose au préalable l'élaboration d'un guide ou d'un manuel de vérification afin d'harmoniser et d'uniformiser les méthodes et les procédés de contrôle.

Cette synergie passe par la création d'une base de données alimentée au terme de chaque vérification par les redressements qui présentent un caractère de nouveauté et de pertinence avec le fondement légal ou réglementaire correspondant, les diligences et le procédé mis en œuvre à l'appui de ce redressement.

La mise en œuvre de ces actions permettrait une utilisation plus rationnelle des moyens matériels et humains et une économie de temps et d'efforts pour les vérificateurs et conduirait à plus d'efficacité et d'efficacités du contrôle fiscal.

### **2.3. Garantie de l'équité fiscale**

Dans le but d'assurer l'équité fiscale, il faudrait, d'une part, faire face à la fraude fiscale (2.3.1) et, d'autre part, fiscaliser le secteur informel (2.3.2).

#### **2.3.1. Lutte contre la fraude fiscale**

La fraude fiscale constitue l'une des défaillances les plus apparentes du système fiscal marocain malgré les dispositions fiscales promulguées par la loi cadre de 1984.

La persistance de ce fléau nous laisse penser que ces dispositions sont insuffisantes, ou bien que les moyens efficaces pour y faire face font défaut, ou encore que la volonté politique fait défaut, condition nécessaire à la réussite de toute tentative de lutte contre la fraude fiscale.

L'adoption de mesures, sur le plan de la technique fiscale, sur le plan de l'administration fiscale ou sur le plan juridictionnel, sera insuffisante tant que ces mesures ne seront pas soutenues par une volonté politique de les appliquer avec rigueur et sans discrimination entre les contribuables (26).

La lutte contre la fraude fiscale ne doit pas consister seulement en la poursuite du seul objectif financier et négliger l'objectif d'équité. Elle doit concerner trois niveaux : d'abord le niveau de la technique fiscale (1), ensuite le niveau administratif et juridictionnel (2) et enfin le niveau psychologique (3).

(26) On entend par là que, sous l'action des groupes de pression, il se peut que l'AF n'applique pas les mesures légales pour lutter contre la fraude fiscale.

*Lutte contre la fraude  
au niveau de  
la technique fiscale*

La lutte contre la fraude fiscale devrait consister en premier lieu à faire une révision des composantes de la fiscalité actuelle et à combler les lacunes des dispositions techniques des différents impôts outils qui sont des outils efficaces entre les mains des fraudeurs.

A titre d'exemple, on souligne que l'absence de critères objectifs et fiables pour la définition des commerçants grossistes donne la possibilité aux contribuables fraudeurs de se soustraire au paiement de la TVA. Par ailleurs, la persistance du laxisme au niveau de l'IS et de l'IR, surtout en ce qui concerne la définition des charges déductibles, constitue une source importante de fraude.

Les exemples cités ci-dessus supposent la mise en place de mesures pour faire face à la fraude au niveau de la technique fiscale. Parmi ces mesures on peut noter : d'abord, l'établissement de techniques simples, claires et cohérentes et le dépassement du système de pluralité de l'impôt qui est une cause majeure de la fuite devant l'impôt par les contradictions qu'il comporte ; ensuite, l'élargissement de la technique de retenue à la source qui constitue un moyen très efficace de lutte contre la fraude fiscale : cette technique se caractérise par la déclaration d'une tierce personne qui n'a pas intérêt à frauder. D'où la nécessité d'élargir cette technique pour couvrir la partie la plus importante de l'assiette fiscale.

Enfin, la lutte contre la fraude au niveau de la technique fiscale exige l'amélioration de cette technique sur le plan de l'évaluation, de la liquidation et du recouvrement.

*Lutte contre la fraude  
aux niveaux administratif  
et juridictionnel*

*Au niveau  
administratif*

La lutte contre la fraude doit se renforcer, tout d'abord, sur le plan du contrôle fiscal, dans la mesure où l'administration fiscale ne devrait pas se contenter des campagnes de vérification ponctuelles, ce qui donne aux fraudeurs le temps de s'organiser, mais devrait faire des contrôles plus fréquents.

Pour atteindre cet objectif, il faudrait augmenter l'effectif des vérificateurs et leur octroyer une formation qui réponde au développement économique, technologique et fiscal.

De même, il faudrait doter les vérificateurs des moyens techniques nécessaires. Ainsi le droit de constatation (27) constitue un pas positif dans le processus d'amélioration du contrôle fiscal.

En outre, les moyens matériels sont d'une importance non négligeable car ils facilitent la lutte contre la fraude fiscale. Ainsi, à titre d'exemple, le renforcement de l'outil informatique permettrait la centralisation des éléments constituant l'assiette, la liquidation, le recouvrement et le contrôle de l'impôt. Par conséquent, au niveau de ce dernier, le choix des vérifications à opérer serait plus rationnel grâce à une détection plus efficiente des contribuables à vérifier.

*Au niveau  
juridictionnel*

Tout d'abord, il est à souligner que la loi de finances de l'année 1996-1997 (28) a érigé la fraude fiscale en délit pénal. En vertu de cette loi, des mesures revêtent la forme d'une amende allant de 5000 à 50000 dirhams et, en cas de récidive, d'une peine d'emprisonnement de un à trois mois, en sus des sanctions fiscales déjà prévues par la loi en vigueur.

Toutefois, ces mesures répressives ne peuvent avoir une réelle portée sans l'amélioration des procédures et des délais du recours fiscal.

Enfin, il s'avère nécessaire d'introduire des sanctions spécifiques et plus contraignantes, parallèlement aux peines juridictionnelles :

- administratives : non délivrance du passeport au fraudeur ou son retrait, retrait de l'agrément de commerce, etc. ;
- économiques : fermeture temporaire de l'établissement ou interdiction de participer à des marchés publics pour une durée déterminée, non éligibilité au crédit, etc.

(27) Le droit de constatation est prévu par l'article 210 du CGI.

(28) Dahir n° 1-96-77 du 12 safar 1417 (29 juin 1996), *B.O.*, n° 4391 bis du 1<sup>er</sup> juillet 1996.

*Lutte contre  
la fraude fiscale  
au niveau  
psychologique*

Le contribuable doit non seulement assimiler les nouvelles dispositions fiscales, mais aussi adhérer au processus de réforme. C'est pourquoi de nouveaux liens doivent s'établir entre l'administration et les contribuables afin de préparer un terrain propice à la mise en œuvre de la réforme fiscale par le biais d'une « approche client ».

De ce fait, le problème qui se pose est de savoir comment créer les conditions d'une adhésion à l'impôt, que celui-ci cesse d'être une contrainte et devienne aux yeux de chacun une contribution aux charges collectives.

Nos propositions sont les suivantes :

- une large diffusion des textes fiscaux à l'échelle nationale: informer le plus largement possible le contribuable sur les textes fiscaux et les modifications introduites chaque année, en essayant de donner des explications simples et à la portée de tous en sensibilisant sur le motif et l'utilité des charges collectives, en d'autres termes, il faudrait développer le consentement à l'impôt;
- l'amélioration du civisme fiscal par l'éducation : présenter l'impôt comme une discipline indispensable et vitale et donner en exemple l'Association des administrations fiscales des pays latino-américains qui a décidé de commencer la formation fiscale dès l'école primaire, l'instituteur devenant alors « l'allié au fisc (29) »;
- dépasser, enfin, le caractère « conflictuel » des rapports de l'administration fiscale avec les contribuables pour qu'ils deviennent des rapports d'entente et de collaboration, notamment en matière d'évaluation, de liquidation et de recouvrement de l'impôt.

**2.3.2. Fiscalisation  
de l'informel**

La fiscalisation du secteur informel se décline comme un processus de légalisation et de mise en relation de l'Etat et du secteur informel. Elle peut se faire sur la base du volontariat ou de la répression. A ce titre, elle soulève une série de questions et d'implications tout aussi importantes les unes que les autres.

Au plan politique, la fiscalisation suppose la capacité de l'Etat à contrôler son espace interne et à produire des attitudes et des comportements. Il devrait être prêt à assumer la contrepartie attendue de lui, en termes de services ou de réponses à apporter à des demandes d'une frange de la population habituée à se prendre en charge et vivant en dehors du système.

La fiscalisation renvoie également à la lancinante question de la transparence. Nos sociétés seraient-elles prêtes à assumer les valeurs de transparence et les possibilités de traçabilité des flux, actions et interactions qui les traversent ?

Par ailleurs, au plan fiscal, le manque à gagner induit par l'existence de ce secteur n'est pas aussi important que le laissent supposer certaines analyses. La majorité des activités relevant de l'informel se trouvent être d'emblée exonérées parce qu'en dessous des seuils d'imposition. De même faut-il ajouter que les personnes vivant de ces activités ne sont pas totalement exonérées, une partie de leurs revenus revenant à l'Etat sous forme d'impositions sur la consommation (30).

Bien que de prime abord limitée dans sa portée, l'approche fiscale demeure malgré tout le prolongement indispensable de toute stratégie visant l'émergence d'une économie nationale solide, fondée sur le principe de la libre concurrence.

L'examen des expériences de certains pays (31) en la matière révèle que la réussite d'une telle approche suppose une action sur l'environnement par des mesures d'incitation et d'appui. Ces mesures concernent la consolidation aussi bien de l'environnement de transparence (1) que de l'adhésion des contribuables à l'impôt (2).

(29) J. Rivoli, *Vive l'impôt*, le Seuil, 1965, p. 121.

(30) A. Cheikh, « La fiscalisation du secteur informel : quelles bonnes pratiques ? », colloque international sur la réforme des finances au Maroc et en France, Rabat, septembre 2008.

(31) Notamment des pays membres de la CREDAF (Centre de rencontres et d'études des dirigeants des administrations fiscales).

*Consolidation de l'environnement de transparence*

L'analyse comparée des expériences de certains pays fait ressortir l'importance accordée aux mesures de transparence dans la démarche fiscale de lutte contre le secteur informel.

La facturation visant à assurer la matérialisation et la traçabilité des opérations commerciales, l'institution des obligations relatives aux modes de paiement, l'affichage de l'article de la taxe professionnelle, le recensement et l'identification des contribuables non répertoriés ainsi que l'institution de l'identifiant unique sont autant de procédés mis en œuvre pour éradiquer l'informel, sinon du moins pour consolider un environnement hostile à son développement.

*Consolidation de l'adhésion à l'impôt*

Pour faciliter l'adhésion à l'impôt et éviter que les contribuables ne basculent dans l'informel, des mesures devraient être renforcées : la simplification, la réduction de la pression fiscale, l'équité fiscale et l'octroi de garanties aux contribuables.

*Simplification*

La simplification du système fiscal est un facteur important militant pour l'adhésion du contribuable à l'impôt et, partant, de lutte contre l'informel. L'effort de simplification mené dans les différents pays s'est concrétisé dans des démarches aussi nombreuses que variées. Au Maroc, elles se sont traduites, entre autres, dans :

- l'unification de l'identifiant fiscal (au lieu de plusieurs numéros auparavant) ;
- l'unicité de la déclaration d'existence ;
- l'élaboration d'un Code général des impôts regroupant l'ensemble des impôts, en simplifiant toutes les modalités d'assiette et en harmonisant toutes les procédures fiscales quelle que soit la nature de l'impôt.

La simplification a pris aussi la forme d'une assistance et d'un appui apportés aux contribuables grâce à la mise en place de structures spécialisées pour les assister dans la tenue de leur comptabilité et dans l'accomplissement de leurs obligations déclaratives (32).

*Réduction de la pression fiscale*

Dans le contexte d'une économie à niveau de prélèvement fiscal élevé, les avantages de l'intégration au secteur organisé se révèlent des plus aléatoires. D'où, en conséquence, les efforts fournis par différents pays en direction de la réduction de la pression fiscale. D'autant que cette réduction est aussi faite pour renforcer l'attractivité de l'économie nationale.

Au Maroc, en plus de l'abrogation de plusieurs impôts et taxes cédulaires (contribution sur les revenus exonérés, participation à la solidarité nationale, etc.), les taux d'imposition ainsi que leur nombre ont été réduits, mais ils restent toujours élevés et nombreux.

*Equité fiscale*

L'absence ou la faiblesse de l'équité dans le domaine fiscal peuvent aussi engendrer l'hostilité à l'impôt, encourager une ambiance de suspicion envers l'impôt, suspicion de nature à conforter les choix des personnes opérant dans le secteur informel. Les politiques et arbitrages fiscaux porteurs de plus d'équité sont recommandés dans toute stratégie soucieuse de lutte contre l'informel.

*Octroi de garanties aux contribuables*

L'octroi de garanties aux contribuables est de nature à les rassurer quant aux effets pouvant découler de leur intégration dans l'économie organisée. Cette démarche qui participe aussi à la construction et à la consolidation de l'Etat de droit est adoptée par plusieurs pays. Il s'agit entre autres de :

- l'octroi du droit de recours devant les commissions arbitrales et les instances judiciaires ;
- le droit pour le contribuable sous vérification de désigner un conseiller pour l'assister ;
- la mise en place d'une charte du contribuable ;
- l'encadrement juridique de la taxation d'office ;
- le droit à la prescription fiscale.

(32) A ce titre, on peut citer les centres de comptabilité agréés (au Maroc, en Côte d'Ivoire, au Bénin, au Cameroun, au Mali), le Centre d'imposition des petites entreprises (au Cameroun) et le Centre spécialisé des professions libérales et de l'immobilier (au Cameroun).

## Conclusion

La performance du contrôle fiscal est étroitement liée à l'identification des leviers qui la conditionnent. En effet, elle ne peut être accomplie que grâce à une stratégie, claire, pertinente, objective et réalisable.

La stratégie à développer doit nécessairement inciter à la mobilisation de tous les acteurs de l'administration fiscale. La programmation des entreprises doit s'orienter vers plus de pertinence, la préparation des études monographiques doit être plus efficace et le service des recoupements doit être valorisé et impliqué dans le processus de performance dans lequel la DGI est engagée.

En outre, la stratégie de la performance du contrôle fiscal déclinée accorde un intérêt particulier à l'allocation de moyens nécessaires pour sa mise en œuvre, lesquels permettraient à l'ensemble des agents de l'administration fiscale de dépasser la contrainte matérielle dans l'accomplissement de la mission qui leur est confiée.

Par ailleurs, la mise en place d'un cadre juridique favorable à l'évolution du contrôle fiscal est un levier majeur pour la performance souhaitée. Il s'agit à l'origine de la simplification et de l'harmonisation du système fiscal, la généralisation du contrôle fiscal systématique ainsi que la mise en œuvre d'un recueil des décisions de toutes les instances de recours.

A cela s'ajoute le renforcement des garanties et des droits offerts au contribuable lors du contrôle fiscal afin d'assurer un équilibre face aux pouvoirs étendus de l'administration fiscale.

Finalement, il est à préciser que la performance du contrôle fiscal est un enjeu fort pour l'accueil des investisseurs étrangers qui cherchent à s'assurer de leurs droits et de la garantie de la pérennité de leurs investissements dans le pays d'accueil.

# Un préalable à la réforme de la loi organique des finances

## La refonte de la comptabilité de l'Etat

Lahcen Sbaï El Idrissi

Le pilotage des finances publiques vise, outre la maîtrise des ratios budgétaires stratégiques, comme ceux du déficit et de la dette, à s'assurer de la pleine réalisation des objectifs assignés aux finances publiques par les autorités et à s'orienter, progressivement, vers la réalisation de l'équilibre des finances publiques.

Cet équilibre représente désormais un objectif mis à la charge du parlement et du gouvernement par la nouvelle Constitution marocaine (article 77) qui dispose également (article 75) que la loi organique des finances détermine la nature des informations, documents et données nécessaires pour enrichir les débats parlementaires sur le projet de loi de finances.

Le système comptable actuel de l'Etat ne permet pas de répondre pleinement à ces exigences d'information. Au jour d'aujourd'hui, l'Etat marocain ne dispose pas d'un système comptable permettant une remontée des données à même de fournir aux autorités les états de synthèse facilitant le management des finances publiques. Mais peut-on dire, pour autant, que le système actuel est totalement inefficace ?

S'il est clair que ce n'est pas entièrement le cas, il est évident que sans un système d'information sur les opérations publiques, quelle qu'en soit par ailleurs la qualité, le ministère des Finances n'aurait pas pu gérer les finances publiques depuis l'Indépendance et donner même, par certains aspects, l'exemple à des pays comparables.

A quels outils a-t-on eu recours pour atteindre ce résultat ? Quels sont les « correctifs » à introduire au système comptable pour lui permettre de répondre aux besoins d'information des autorités ? Et quelles sont les actions dont l'Etat envisage la mise en œuvre pour plus de transparence dans la gestion des deniers publics, surtout que la réforme de la loi organique des finances a d'ores et déjà été entamée ? En quoi le plan comptable de l'Etat, dont le lancement a déjà été entrepris, permet-il de faciliter la mise en œuvre de cette réforme stratégique ?

### 1. Le système d'information actuel ne répond que partiellement aux exigences de transparence

#### 1.1. Une comptabilité éclatée

La comptabilité de l'Etat, qui est essentiellement une comptabilité budgétaire, est actuellement tenue à trois niveaux pour répondre à des besoins spécifiques aux ordonnateurs et aux comptes publics, c'est-à-dire respectivement les ministres ou leurs délégués et les présidents des collectivités territoriales, d'une part, les trésoriers, les receveurs et les percepteurs, d'autre part (1).

La comptabilité des ordonnateurs leur permet de suivre l'utilisation de leurs crédits budgétaires respectifs. Celle des comptes est constituée de deux composantes : la comptabilité des engagements, analogue à celle des ordonnateurs et qui permet le suivi des crédits budgétaires, de leurs mouvements et des engagements y afférents ; puis la comptabilité de l'Etat proprement dite, dans laquelle la comptabilité budgétaire ne représente qu'une composante, correspondant à un seul compte de la nomenclature actuelle, ouvert pour permettre l'imputation des dépenses budgétaires.

En parallèle, ce compte est éclaté, comme dans les comptabilités de l'ordonnateur et des engagements, pour permettre de suivre la consommation des crédits et pour produire les situations des crédits et des émissions.

(1) Voir pour des définitions des différentes catégories de comptabilité de l'Etat, P. Loïc (sous la direction de), *Dictionnaire encyclopédique des finances publiques*, Paris, Economica, 1991 et P. Lalumière, *les Finances publiques*, Paris, Armand Colin, 1976.

Le compte du budget fait partie d'un ensemble de comptes mouvementés par les comptables publics et dont la nomenclature est constituée de comptes généraux correspondant aux dix classes suivantes :

- classe 0: valeurs;
- classe 1: disponibilités et valeurs mobilisables;
- classe 2: opérations budgétaires;
- classe 3: comptes spéciaux du Trésor;
- classe 4: avances et prêts du Trésor;
- classe 5: dette de l'Etat;
- classe 6: correspondants administratifs;
- classe 7: comptes de tiers;
- classe 8: opérations à classer;
- classe 9: résultats.

Ces dix classes permettent la tenue, en partie double, de la comptabilité de l'Etat; mais uniquement dans l'optique encaissement-décaissement. On ne voit pas, en effet, dans cette nomenclature, de comptes qui permettraient d'inscrire des immobilisations ou autres composantes du patrimoine de l'Etat, lequel n'est donc pas intégré dans la comptabilité.

Ces comptes sont mouvementés par tout un réseau de comptables publics avec à sa tête le trésorier général du Royaume, comptable supérieur de l'Etat, réseau qui est constitué des percepteurs et trésoriers communaux, des receveurs de l'Administration fiscale, de ceux de l'Enregistrement et du Timbre, de ceux des Douanes, des trésoriers régionaux, des trésoriers préfectoraux et provinciaux et des trésoriers ministériels. Les transferts de données entre ces comptables requièrent le passage par des comptes de règlements, surtout que les comptables de base exécutent beaucoup d'opérations pour le compte de leurs trésoriers de rattachement et pour le compte du trésorier général du Royaume.

La centralisation comptable des opérations de ce réseau, constitué de plus de 300 postes comptables, n'est effectuée qu'en fin de mois. Et les données qui remontent de la base ne sont imputées dans la comptabilité de l'Etat qu'à la fin du mois qui suit le mois de leur exécution. Or, au terme du mois qui suit le mois d'exécution des opérations, beaucoup d'eau peut couler sous les ponts. Il en résulte que s'ils basaient leurs décisions sur les seules données comptables ainsi centralisées, les gestionnaires des finances publiques auraient à jouer un rôle analogue à celui des sapeurs-pompiers, à une époque où ils sont appelés à anticiper les flux et à agir avant qu'il ne soit trop tard.

En effet, la maîtrise des finances publiques appelle la disponibilité d'informations dans des délais beaucoup plus courts. Aussi la Trésorerie générale du Royaume a-t-elle mis en place, depuis longtemps, un système permettant de disposer de l'information sur les opérations financières publiques dans un délai beaucoup plus raisonnable, au maximum à la fin de la semaine qui suit le mois d'exécution des opérations. Ces données étaient naguère centralisées par téléphone et par télex. Le fax a ensuite relayé progressivement ce dernier. Aujourd'hui, les grandes possibilités offertes par l'outil informatique et les réseaux de transmission de données sont pleinement utilisées pour fournir une information synthétique, rapide et pertinente.

Pour sa part, la Direction du budget, avec l'aide de la Trésorerie générale du Royaume et d'autres administrations, a introduit, depuis 1989, une classification budgétaire permettant une meilleure lecture des finances publiques.

La nomenclature actuelle des comptes de l'Etat ne permet pas de répondre aux exigences de tenue de la comptabilité nationale. Et la nomenclature budgétaire respecte exclusivement les critères administratifs, à savoir la répartition des crédits ouverts aux ministères par chapitres, puis l'éclatement de ces derniers en articles, paragraphes et lignes; rubriques qui n'ont cependant pas toujours la même signification d'un ministère à l'autre, et parfois d'un exercice à l'autre.

Aussi l'introduction de nouvelles classifications est-elle apparue incontournable, d'abord pour normaliser le contenu des rubriques et ensuite pour y adjoindre des codes spécifiques identifiant les fonctions au niveau du paragraphe et la nature économique à celui des lignes. Mais en dépit des efforts déployés dans la mise en place de ces classifications, celles-ci ne répondent pas totalement aux attentes, notamment du fait de leur non-intégration au niveau de l'exécution.

Les travaux en cours visant la refonte de la loi organique de finances devraient permettre non seulement de dépasser ces insuffisances mais aussi de répondre aux soucis d'une plus grande transparence des finances publiques.

Si la comptabilité a pour objet final d'éclairer les décideurs d'une organisation privée sur le niveau de ses coûts pour leur permettre d'arrêter des stratégies leur assurant plus de rentabilité et développant leur compétitivité, son objectif au niveau de l'Etat reste d'abord la maîtrise des coûts.

Ainsi, les normes de comptabilité générale «appliquées par l'Etat ne se distinguent de celles des entreprises qu'en raison des spécificités de son action (subventions pour charge de service public, impôts, etc.) (2)».

La Cour des comptes française précise dans son rapport sur la mise en œuvre de la Lolf que «la connaissance des coûts est une condition nécessaire pour réaliser de meilleurs choix: elle permet de disposer des informations financières pour arbitrer entre faire ou faire faire... La connaissance des coûts des différents services permet de faciliter la comparaison entre différents services délivrant une prestation proche. Cette comparaison est un élément important dans le dialogue de gestion et fournit une base objective de détermination de la performance (3)».

Faute de réaliser des bénéfices, la puissance publique doit maintenir le déficit budgétaire et l'endettement à un niveau soutenable, tout en optimisant les ressources et en les allouant de manière à répondre aux objectifs économiques et sociaux du gouvernement. Pour cela, les Etats modernes cherchent à améliorer leurs performances, lesquelles sont mesurées au moyen d'indicateurs opérationnels leur procurant des tableaux de bord facilitant le pilotage des finances publiques.

Pour atteindre cet objectif, le projet de loi organique relative aux lois de finances s'inspire des normes en vigueur dans les pays de l'OCDE, notamment du système français. Il reprend les principes comptables empruntés à la gestion privée, prévoit que les comptes doivent être réguliers, sincères et qu'ils doivent fournir une image fidèle du patrimoine et de la situation financière.

Le Maroc a hérité du système comptable mis en place, dans les années 30, par l'administration du protectorat. Aussi, comme en France, et à la différence des pays anglo-saxons qui présentent des comptes par ministère, la comptabilité de l'Etat est centralisée (4). Néanmoins, la grande nouveauté attendue de la réforme de la loi organique des finances, comme dans la Lolf française, est de construire le budget selon «une nomenclature par finalité ou destination de la dépense et non plus par ministère et par nature de dépense (5)».

En France, et pour la mise en œuvre des politiques publiques, les crédits sont en effet désormais répartis en missions, programmes et actions, concepts budgétaires définis ainsi:

(2) Il s'agit d'une disposition législative française rappelée par Nathalie Morin, «La qualité comptable, un enjeu méconnu mais primordial pour la réussite de la Lolf», in *Revue du Trésor*, n° 10, Paris, octobre 2005, p. 493.

(3) Cour des comptes, «La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF): un bilan pour de nouvelles perspectives», *Rapport public thématique*, novembre 2011, Paris, la Documentation française, p. 44.

(4) Frank Mordaq, *Les Finances publiques*, Paris, QSJ, 2011, p. 84.

(5) Frank Mordaq, *op. cit.*, p. 77 et Raphaël Didier, *Comprendre la dette*, Paris, Ellipses, p. 7 et suivantes.

## 2. La réalisation des objectifs de refonte de la loi organique des finances requiert la poursuite de la réforme comptable

- Une politique publique est un ensemble d'objectifs définis en fonction des finalités d'intérêt général auquel sont affectés des crédits ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation.
- La mission, interministérielle ou ministérielle, comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie.
- Le programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un ministère.
- L'action est une composante d'un programme identifiant la destination de la dépense.

L'une des difficultés pour la mise en place de ce schéma est celle qui découle de la non-coïncidence entre l'organigramme gouvernemental et la nouvelle structure budgétaire édifée sur les missions. En France, dès les premiers travaux préparatoires de la Lolf, « il est apparu qu'il ne saurait y avoir de correspondance mécanique entre l'organigramme gouvernemental et le découpage budgétaire en missions. [...] La création d'un portefeuille ministériel peut être motivée par des raisons politiques, comme la volonté de porter l'éclairage sur un objectif gouvernemental, indépendamment du processus d'élaboration et de mise en œuvre du budget. Une politique publique peut, réciproquement, exister en l'absence de structures ministérielles spécialisées: ainsi des politiques concernant l'environnement existaient avant la création d'un ministère en 1971 (6) ».

L'articulation entre la nomenclature budgétaire et la nomenclature comptable doit permettre de stabiliser ces dernières permettant ainsi une meilleure comparabilité des données, une insertion optimale dans les comptes de la nation et une conformité aux normes internationales. Elle peut également fournir des données historiques permettant une maîtrise du processus de préparation des budgets des années ultérieures.

Le projet de Lolf marocaine consacre plusieurs dispositions relatives à la comptabilité privée, prévoyant une comptabilité à trois dimensions, comme c'est d'ailleurs le cas dans le nouveau plan comptable de l'Etat, à savoir une comptabilité budgétaire, une comptabilité générale et une comptabilité analytique. Cette dernière se limite toutefois à « l'analyse des coûts, donc des dépenses ou charges et ne vise pas à calculer un résultat analytique ou des prix de revient [...] parce qu'elle ne doit pas constituer un système autonome mais résulter du rapprochement de la démarche comptable et de la démarche de performance débouchant sur la construction d'indicateurs (7) ».

### **3. La transparence, un des objectifs centraux du projet de plan comptable de l'Etat**

La réforme comptable vise, en premier lieu, à appliquer à l'Etat les règles comptables du secteur privé, sauf lorsque les spécificités de l'action étatique ne le permettent pas. Aussi, le référentiel des comptes de l'Etat est-il inspiré des normes applicables aux entreprises.

De plus, le passage à la comptabilité de l'exercice ne manquera pas d'inciter toutes les administrations à s'organiser en fonction des nouvelles exigences comptables où les intervenants sont appelés à concourir pour fournir une situation fiable des comptes publics (8).

#### **3.1. Une comptabilité générale de l'Etat conforme au plan comptable des entreprises**

La réforme ne va pas supprimer la comptabilité budgétaire, laquelle reste incontournable. Mais elle introduira une comptabilité générale adaptée aux exigences de la gestion étatique ainsi qu'une comptabilité analytique visant la maîtrise ou, tout au moins, la connaissance affinée des coûts, comme signalé plus haut.

(6) Cour des comptes, « La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances... », *op. cit.*, p. 44.

(7) Collectif, coordonné par Frank Mordacq, « La LOLF: un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'Etat », Paris, LGDJ, 2006, p. 299.

(8) Voir l'entretien de M. Nourredine Bensouda accordé à la revue du ministère des Finances, *Al Malya*, n° 49, janvier 2011, dans lequel le trésorier général du Royaume livre les grandes lignes de la réforme de la comptabilité de l'Etat.

En recherchant davantage de transparence, la comptabilité offrira également un outil de pilotage pour les services de l'Etat et un support permettant d'affiner encore davantage le contrôle de leurs opérations. Elle offrira ainsi des outils d'aide à la préparation, à l'évaluation et à l'exécution du budget, ainsi qu'au suivi de l'actif et du passif de l'Etat.

La comptabilité actuelle de l'Etat a été élaborée pour répondre exclusivement au besoin de suivi du budget. Elle est hétérogène et suit une logique de comptabilité de caisse, notamment pour les opérations budgétaires, ne permettant donc pas à l'Etat de disposer d'une vision exhaustive de ses comptes.

Dans le nouveau plan comptable de l'Etat, les comptes publics seront réguliers et sincères, donnant désormais une image fidèle du patrimoine et de la situation financière de l'Etat. La comptabilité générale sera fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations, comme c'est le cas pour les entreprises. Les normes retenues sont celles de la comptabilité d'entreprise, sauf lorsque l'action publique présente une particularité par rapport à la sphère privée; comme c'est le cas de la dette, des opérations de trésorerie, des impôts ou des subventions, particularités pour lesquelles des normes spécifiques ont été créées (9).

### 3.2. Les nouvelles normes comptables

Le recueil des normes comptables couvre l'intégralité du champ de la comptabilité de l'Etat. Au nombre de 13, elles concernent :

- les états financiers;
- les immobilisations incorporelles;
- les immobilisations corporelles;
- les immobilisations financières;
- les stocks;
- les créances de l'actif circulant;
- les opérations de trésorerie;
- la dette publique;
- les provisions pour risques et charges, les dettes non financières et les autres passifs;
- les produits régaliens;
- les produits de fonctionnement, d'intervention et financiers;
- les charges;
- les engagements à mentionner dans l'annexe.

Ces normes ont pour principale source de référence le plan comptable des entreprises et les normes comptables IPSAS (International Public Sector Accounting Standards), normes comptables et financières internationales qui sont en train de s'imposer dans les entités publiques du monde entier (Etats et gouvernements, organismes et services publics, municipalités et établissements publics). L'adoption de ces normes permettra d'améliorer la qualité et d'assurer la comparabilité des informations financières publiées par des entités du secteur public dans le monde.

Les principales innovations introduites dans ces normes concernent le traitement des impôts, pour lesquels aucune norme n'existe, et les méthodes d'évaluation des immobilisations corporelles, pour lesquelles une solution originale d'évaluation à la valeur de marché a été retenue. Le recueil de ces normes, produit par la Trésorerie générale du Royaume, précise les états financiers qui seront présentés annuellement et qui sont constitués :

- (i) du bilan présenté sous la forme d'un tableau de la situation nette;
- (ii) du compte de résultats présenté sous la forme d'un tableau comprenant les produits, les charges et le solde des opérations de l'exercice;
- (iii) du tableau des flux de trésorerie;
- (iv) des notes aux états financiers.

(9) Trésorerie générale du Royaume, *Recueil des normes comptables de l'Etat*.

Ces états seront tirés de la comptabilité dont la tenue sera assurée dans le cadre de dix classes de comptes :

- classe 1 : situation nette et comptes de financement permanent ;
- classe 2 : comptes d'actif immobilisé ;
- classe 3 : comptes d'actif circulant et de liaisons internes ;
- classe 4 : comptes de passif circulant (hors trésorerie) ;
- classe 5 : comptes de trésorerie ;
- classe 6 : comptes de charges ;
- classe 7 : comptes de produits ;
- classe 8 : engagements hors bilan ;
- classe 9 : comptabilité analytique budgétaire ;
- classe 0 : résultats des lois de règlement et comptes d'ordre.

### **3.3. Règles de comptabilisation et méthodes d'évaluation**

Le fait générateur déterminera la date ou l'événement déclencheur de l'enregistrement comptable. C'est le critère essentiel de rattachement à l'exercice. Les actifs seront ainsi comptabilisés au titre de l'exercice au cours duquel il y a eu transfert d'un droit de propriété ou production d'une immobilisation, alors que les passifs sont comptabilisés au titre de l'exercice au cours duquel sont nées les obligations correspondantes.

A la fin de chaque exercice, il sera procédé au recensement et à l'évaluation des éléments du patrimoine de l'Etat, avec une évaluation séparée des postes de l'actif et du passif. Chaque élément du patrimoine sera évalué selon sa valeur d'entrée, sa valeur actuelle et celle à la date de clôture, ou valeur au bilan.

### **En guise de conclusion**

Il apparaît clairement que l'enjeu de la qualité des comptes publics est fondamental pour la réussite de la réforme de la loi organique des finances. La comptabilité de l'Etat fournit à la fois aux décideurs, aux organes de contrôle, aux chercheurs et à la presse spécialisée la possibilité de mesurer concrètement la réalisation des objectifs de l'Etat et d'en évaluer les implications aussi bien financières, économiques que sociales. Elle fournit aux autorités un tableau de bord permettant d'introduire à temps les correctifs qui s'imposent et d'avoir une meilleure visibilité pour l'évolution future des finances publiques.

# La société civile entre contribution économique et plaidoyer politique \*

Azeddine Akesbi

Le projet de l'Indice de la société civile (ISC) a été réalisé à l'initiative de l'Espace Associatif (ES) et de CIVICUS au Maroc selon une approche comparative et participative. Il a démarré avec une consultation qui a porté sur la méthodologie, les enquêtes et les échantillons à retenir. Cet indice est construit sur la base de l'appréciation des principaux acteurs de la société civile des cinq dimensions constitutives de l'ISC qui sont: 1. l'engagement citoyen, 2. l'impact des organisations de la société civile, 3. la situation organisationnelle, 4. la pratique des valeurs et 5. l'environnement général de l'intervention de la société civile (1).

Le présent rapport est structuré en six sections. La première présente, de manière résumée, les résultats de l'enquête population de 2010 sur la société civile. Sont notamment indiqués les perceptions, les pratiques, l'engagement et l'adhésion civique de la population à la société civile. La seconde section aborde les résultats de l'enquête portant sur les aspects organisationnels de la société civile: les ressources humaines, les équipements et les financements, mais également les structures et les pratiques de gouvernance. La troisième section traite les aspects relatifs aux pratiques des valeurs au sein de la société civile. La quatrième partie est en fait une synthèse des points forts et des points faibles des organisations de la société civile (OSC) enquêtées. Elle est suivie par une conclusion centrée sur les scores de l'indice de la société civile. Enfin, la section 6 propose une série de propositions inspirées directement des constats des enquêtes réalisées et qui peuvent servir dans le dialogue et les réformes envisagés dans la perspective de concrétiser les dispositions de la Constitution sur la société civile.

Cette enquête visait à recueillir le point de vue de la population sur des aspects importants relatifs notamment à la tolérance et à l'éthique et en particulier sur l'apport et l'impact de la société civile.

L'enquête population a dégagé des résultats ayant une portée globale, notamment en ce qui concerne le niveau d'instruction, le revenu et la situation des catégories sociales au sein de la société civile.

Cette enquête a été conduite sur un échantillon de 1 297 personnes. Elle indique que 41,5% de l'ensemble de la population est analphabète, 9,9% des répondants ont le niveau du primaire (non achevé), soit 51,4% pour les deux catégories réunies. Ceux qui ont un niveau ou un diplôme universitaires représentent 9,4%. Ainsi, ces données confirment que l'analphabétisme affecte très fortement la population et que son niveau d'instruction demeure globalement faible.

La répartition des ménages selon les revenus très modestes souligne le poids des catégories modestes (voire précaires), 49% ont moins de 3 000 dirhams, alors qu'une

---

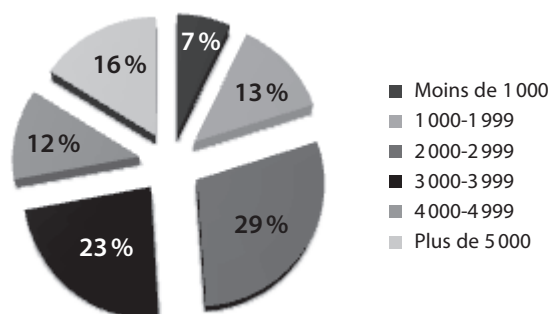
\* Ce texte se base sur les enquêtes et les résultats de l'étude réalisée par l'auteur pour l'Espace associatif et l'organisation CIVICUS sur l'Indice de la société civile au Maroc.

(1) Parallèlement aux enquêtes quantitatives qui ont été menées, une approche qualitative a été explorée avec des focus-groupes. Les participants ont été invités à exprimer leur point de vue sur le cadre légal (lois, règlements...), le rôle des acteurs (Etat, population, partenaires...), la logistique et les moyens mis à la disposition de la société civile (notamment l'accès aux ressources financières...) ainsi que sur les restrictions qui pèsent sur les activités des associations et les libertés individuelles et publiques. La discussion a porté, en particulier, sur les expériences des participants et leurs points de vue sur la thématique de l'instrumentalisation (contrôle) et de l'autonomie (indépendance) de la société civile.

## 1. Résultats de l'enquête population

### 1.1. Indications de portée générale

partie très réduite de la population bénéficie d'un niveau de revenu relativement confortable (16 % ont plus de 5 000 dirhams).



Interrogée sur la perception de son appartenance socio-économique, la population a souligné l'existence de disparités sociales: les trois déciles inférieurs représentent respectivement 16,6 %, 28,9 % et 32 %, soit 77,5 % au total. Par ailleurs, une grande partie des personnes interrogées se perçoit comme appartenant largement aux catégories sociales inférieures ou pauvres. Les classes sociales pauvres à modestes représentent pratiquement 95 %, les catégories sociales supérieures représentent le reste (5,2 %).

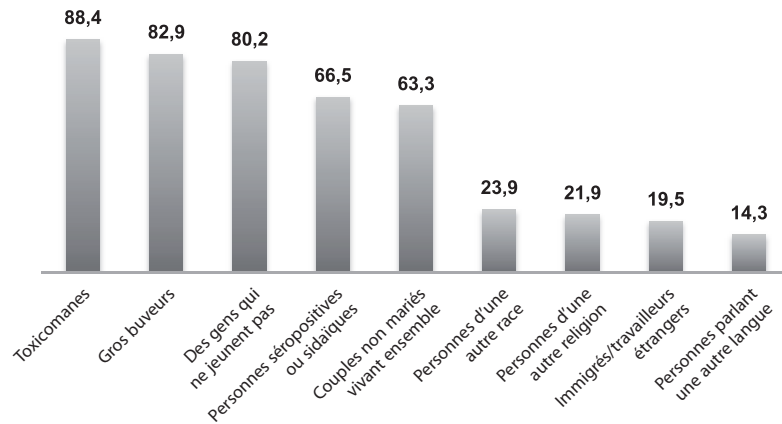
Si nous considérons que le développement de la société civile est favorisé par le niveau éducatif de la population et son niveau de vie, ces données socio-économiques soulignent que l'implication de la société civile marocaine est probablement freinée ou contrariée dans l'ensemble par son niveau faible d'instruction et par la modestie de ses revenus. Cependant, ce constat ne remet pas en cause le dynamisme relatif qu'elle a connu au cours des deux dernières décennies.

La quasi-totalité de la population se déclare musulmane (99 %), mais seulement 66,9 % des personnes sont religieuses pratiquantes ; ce chiffre baisse à 56,5 % chez les moins de 35 ans. Autre fait important, les Marocains interrogés affichent, en très grande majorité, leur appartenance nationale: « avant tout je suis Marocain », 80,9 %. Ils se réfèrent de manière très limitée à leur appartenance régionale ou locale avec respectivement 8,9 % et 9,7 %. Ainsi, le sentiment national prend une place structurelle, ce qui n'est pas le cas dans d'autres pays.

Autre fait marquant, la population enquêtée exprime un niveau relativement élevé de tolérance vis-à-vis des étrangers et des différences raciales et religieuses, mais beaucoup moins de tolérance vis-à-vis des comportements socialement « stigmatisés » comme déviants. Par exemple, les immigrés et les travailleurs étrangers ne sont pas acceptés que par 19,5 %, les personnes d'une autre religion par 21,9 %, alors que les chiffres grimpent pour les toxicomanes et les gros buveurs qui ne sont pas acceptés par respectivement 88,4 % et 82,9 %. Les femmes et les jeunes (de moins de 35 ans) sont parfois plus tolérants, notamment vis-vis des personnes d'une autre ethnie, d'une autre religion ou des couples non mariés vivant ensemble. A noter qu'un niveau élevé de tolérance chez la population (entre ethnies, catégories sociales et religions) est un facteur positif dans la construction d'une société civile plus harmonieuse.

L'enquête fait apparaître également que certains comportements sociaux jugés déviants sont largement rejetés par la population. Par exemple, la tentation de « bénéficier d'avantages sociaux auxquels on n'a pas droit », d'accepter « un pot de vin dans l'exercice de ses fonctions » et le suicide ne sont jamais justifiés par respectivement 88,4 %, 93,3 % et 96,5 %. Par contraste, d'autres phénomènes sociaux recueillent des taux de non-justification beaucoup plus faibles. Ainsi, le divorce n'est jamais justifié par 30,5 % des personnes interrogées avec un écart d'environ 9 points entre les hommes et les femmes (25,9 % des hommes et 35,1 % des femmes). Ce qui signifie que la tolérance vis-à-vis du divorce est assez élevée et encore plus par les hommes.

### Tolérance: N'aime pas avoir comme voisins



## 1.2. L'usage que fait la population de son temps, en particulier celui consacré à la société civile

*Une connaissance focalisée au niveau local et une méconnaissance des institutions nationales*

Au quotidien, la famille et les amis représentent la fréquentation la plus importante des gens. Ainsi, 67,6% des Marocains passent chaque jour du temps avec leurs parents ou d'autres membres de la famille, 49,8% le passent avec des amis et 32,9% avec des collègues de travail (ou des personnes exerçant la même profession) (2). D'autre part, 15,5% des répondants passent tous les jours avec d'autres des moments dans un lieu de prière. Et seulement 5,3% des gens passent quotidiennement du temps dans des activités sociales (dans un club de sport) ou une organisation de bénévoles ou de services. Ceci montre que les activités proches ou assimilables à celles de la société civile occupent la cinquième position dans l'utilisation du temps quotidien de la population. Néanmoins, dans l'ensemble, ces chiffres expriment une présence incontestable de la société civile (et activités assimilables) dans l'usage que fait la population de son temps. Il s'agit souvent d'une contribution bénévole équivalente à un apport économique et financier indéniable.

Un peu plus d'un tiers de la population (34,7%) déclare connaître des associations. Cependant, cette connaissance porte principalement sur les associations locales (84,2%). Et seulement 25,4% déclarent connaître des associations nationales; ils sont beaucoup moins nombreux à connaître des organisations internationales de la société civile (5,1%).

Le jugement des répondants sur les associations est en grande majorité positif, puisque plus des trois quarts (76,4%) pensent que les associations sont importantes et utiles. Les associations caritatives ou humanitaires bénéficient du niveau le plus élevé de confiance (74,4%), suivies par les organisations de développement local (71,6%) et de femmes (62,3%). La population place trois institutions en tête de celles qui jouent un rôle important pour la société civile. Il s'agit de l'école (74,8%), des médias (53,3%) et du système judiciaire (49,2%). Par contre, les syndicats se situent à un niveau faible de confiance (41,8%), ainsi que les partis politiques (31,6%) et le parlement (37,2%). Peu de répondants jugent que le parlement (24,1%), les partis politiques (25,6%) ou le gouvernement (30%) jouent un rôle important pour la société civile. Ce qui semble constituer une défaillance majeure et un manque de confiance dans des institutions nationales. Ceci est un signe négatif qui affecte la vie publique sur le plan institutionnel, politique et économique. Par contre, la société civile atténue le délitement du lien social et favorise des institutions-relais ou de substitution (organisations humanitaires, caritatives, des droits de l'homme...).

(2) Une partie du temps passé avec des amis et des collègues au travail peut être comptabilisée sur le temps consacré à la société civile.

### 1.3. Adhésion à la société civile et motivation de ses membres

En 2010, les taux d'adhésion de la population aux organisations de la société civile les plus élevés concernent les associations sportives (8,3%), les organisations éducatives et culturelles (6,8%) et les associations de développement (4,8%). Le taux d'adhésion aux organisations des droits humains se situe à 1,3%. En comparaison avec l'enquête World Value Survey 2005 (WVS), les taux d'adhésion ont baissé, notamment pour les associations sportives (de 12,7% à 8,3%) et les syndicats (de 8,1% à 1,4%) (3).

#### Taux d'adhésion aux organisations de la société civile



### 1.4. Modèle multiforme d'engagement

Le pourcentage minimum des membres actifs se situe à 0,3% dans le cas des organisations confessionnelles ou liées à un lieu de culte, et le maximum est observé dans le cas des organisations éducatives ou culturelles (4,3%).

Nous observons des différences sensibles dans l'adhésion à la société civile (membres actifs) selon le genre, le milieu et le groupe d'âge. Par exemple, dans le cas des organisations de développement, le taux d'adhésion des hommes est de 2,5%, celui des femmes de 1,4%; le taux d'adhésion des jeunes (moins de 35 ans) est plus élevé, avec 2,8%, alors que celui des ruraux est limité à 0,6%. Des différences similaires sont observables dans le cas des autres types d'organisation. Dans certaines organisations, les jeunes sont relativement plus présents que les plus de 35 ans, ce qui est le cas des organisations de droits humains, avec un taux de 0,6% pour les moins de 35 ans contre 0,3% pour les plus de 35 ans. Ces taux sont respectivement de 3,3% et de 2,6% pour des associations sportives. Par contre, les jeunes adhèrent moins aux syndicats et aux partis politiques.

En tête de liste des motivations de l'adhésion des membres aux organisations de la société civile figurent: la défense des droits (49,1%), l'intérêt intellectuel (31,8%) et l'interaction avec d'autres personnes (27,1%). Ces différents types de motivation sont conformes à la mission traditionnelle de la société civile. Mais d'autres motivations ont été listées par les répondants: l'intérêt financier (37,2%) et, marginalement, l'intérêt politique (2,9%). Les motivations des membres actifs se présentent de manière assez différente. Elles portent davantage sur les droits humains (64,0%), des interactions avec d'autres personnes (44,9%) et beaucoup moins sur les intérêts financiers (11,8%). Ainsi, les répondants expriment des motivations plus conformes au rôle traditionnel de la société civile.

Par rapport à des actes traditionnels de l'engagement citoyen (signer une pétition, participer à un boycott, prendre part à une manifestation), une proportion significative de la population déclare les faire. Cependant, une grande partie des répondants a déclaré qu'elle pourrait les faire, ce qui représente un potentiel appréciable d'implication possible dans les activités de la société civile.

(3) Ce changement doit prendre en compte également les différences méthodologiques (et les outils d'enquête) qui peuvent se produire entre deux enquêtes différentes.

Ces données soulignent un engagement multiforme des membres de la société civile; celui-ci se déploie de manière multiforme et concerne des dimensions économiques, politiques et culturelles dans différents secteurs de la vie sociale. Ceci rejoint la demande sociale, comme l'atteste l'intérêt exprimé par la population.

### 1.5. Problèmes et intérêts perçus par la population

Les problèmes qui ont le plus affecté la population, au cours des trois dernières années, sont «le manque d'infrastructure» (36,7%), «l'emploi et les problèmes économiques» (32,7%) et «la pauvreté et la marginalisation» (22,7%). A ces problèmes qui portent sur l'infrastructure et les besoins de base de la population les répondants ont ajouté notamment l'insécurité (19,1%) et les problèmes d'environnement (15,3%). Enfin, une troisième catégorie de problèmes concerne le manque de civisme (11,6%) et la corruption.

Parallèlement à ces problèmes, les domaines d'intérêt que la population signale avec force portent principalement sur la santé (91,6%), l'éducation (88,7%) et la défense des droits (69,4%). La grande importance accordée à la défense des droits (incluant l'accès à l'éducation et à la santé) souligne l'importance accordée par la population au plaidoyer. Ce constat relatif aux domaines qui intéressent particulièrement la population devrait retenir l'attention des organisations de la société civile.

La mise bout-à-bout de l'engagement multiforme de la société civile, les problèmes et les déficits ainsi que les centres d'intérêt relevés par la population convergent pour placer la société civile au milieu d'une intervention multidimensionnelle qui combine l'économique, le politique et le culturel. La société civile est-elle toujours bien outillée pour prendre en charge ces demandes et en particulier les prestations de services. Ceci fait-il partie de son rôle et de sa vocation? Son meilleur positionnement ne serait-il pas de limiter son rôle à promouvoir les activités de plaidoyer pour la défense des droits que la population réclame avec insistance?

## 2. Situation de l'organisation de la société civile

### 2.1. Précisions méthodologiques

L'enquête sur les organisations de la société civile (2010) a porté sur un échantillon de 211 unités réparties sur l'ensemble du Maroc (4). Il y a lieu de préciser que les activités des associations de la société civile peuvent relever de deux ou plusieurs domaines d'intervention. Les intitulés ne permettent pas toujours de saisir les activités véritables des associations. Par exemple, celles qui interviennent dans le champ religieux sont loin d'être rares, mais dans les faits elles déclarent plutôt agir dans le domaine social ou culturel, pour des considérations politiques. Ces observations préliminaires étant faites, on peut avancer que la société civile marocaine connaît une très grande diversité de genres d'association, avec tout de même la dominance des associations et organisations de développement et de services, en particulier locales.

Parmi les organisations enquêtées, les associations de développement local sont en tête avec 19,4% de l'ensemble, suivies par les associations de services sociaux et de santé (17,5%); en troisième position arrivent les associations culturelles avec 13,7% et en quatrième position les associations ou groupes organisés de jeunes avec 10%; soit 50,6% pour ces quatre catégories réunies. A noter la présence non négligeable des associations sportives (7,1%), féminines (6,6%), des droits humains (2,4%) et celles impliquées dans l'éducation (5,7%). A remarquer, par ailleurs, l'absence des associations qui se déclarent agir dans les domaines religieux et spirituel, ethnique et communautaire.

### 2.2. Indications sur la distribution des OSC par type: importance du bénévolat et faiblesse des salariés

La société civile marocaine a connu un développement important au cours des deux dernières décennies qui se manifeste par un net accroissement et une grande diversification des types d'organisation. Cependant, l'enquête réalisée en 2010 a montré que le paysage des OSC est dominé par un nombre limité de catégories. En effet, trois types représentent 50,2% de l'ensemble des associations: de développement local, de santé et services sociaux et culturelles. A celles-ci il faut ajouter les associations de

(4) Les questionnaires ont été réalisés en face à face. Le tirage de l'échantillon des organisations a été fait sur la base de la liste des organisations classées par thème et réparties dans 15 régions du pays.

femmes et des droits humains qui représentent 9%. Une fois de plus, ceci révèle des déficits économiques et sociaux qui appellent à être comblés.

*Rôle important du bénévolat et niveau d'encadrement salarié, faible et problématique*

Différents témoignages et l'observation directe soulignent une expansion de la société civile au cours des deux dernières décennies. Cette expansion repose sur le développement des adhésions et le bénévolat. En effet, le bénévolat actif est le pilier de la majorité des organisations enquêtées. Les bénévoles sont en moyenne 21,4 par organisation. Ce nombre varie cependant de manière substantielle selon le type d'organisation: 44% en ont moins de 10, 5% 52 et 6% 141. En même temps, le problème probablement le plus important sur le plan de l'organisation de la société civile réside dans l'absence ou la faiblesse des effectifs salariés. Selon l'enquête organisation, **62% des OSC ne disposent pas de salariés**. Leur nombre moyen est de 3,8, mais il varie énormément, de 1,8 dans les organisations culturelles à 7,9 dans les organisations professionnelles et syndicales.

Le rôle crucial joué par le bénévolat combiné à l'absence de salariés dans la majorité des OSC devrait être lié aux contraintes financières et en particulier à la lourde contrainte du manque de ressources propres et régulières.

### 2.3. Equipement et infrastructure des organisations de la société civile

Le taux d'équipement en ordinateurs des organisations de la société civile est relativement limité (55,5%), même s'il est certainement supérieur à celui de l'ensemble de la société. 47,9% disposent d'une connexion internet dont 68,2% l'utilisent de manière régulière. L'utilisation régulière de la ligne téléphonique (82,5%), de l'ordinateur (68,7%) et de l'internet (65,9%) est une pratique assez répandue au sein des OSC consultées. Toutefois, il est important de s'interroger sur les inconvénients associés à l'impossibilité d'utiliser ces outils pour environ 10% des associations (21,3% utilisent l'ordinateur de manière sporadique).

Ainsi, les OSC sont relativement bien équipées et disposent d'une logistique de communication relativement bonne. Mais une proportion limitée d'entre elles ne dispose pas des moyens minimum pour accomplir leur travail dans des conditions convenables. La moyenne globale d'utilisation d'une ligne téléphonique est élevée (82,5%), avec des variations importantes selon les grandes catégories d'organisation.

### 2.4. Financement de la société civile

Une partie importante des organisations enquêtées ne dispose pas des structures minimales de gestion administrative. Nous avons vu également qu'une proportion importante ne dispose pas de salariés. Elles sont nombreuses à connaître des difficultés financières: 50% des OSC ne reçoivent aucun financement du gouvernement. Ce chiffre atteint 91% pour les donateurs étrangers et 88,9% pour le secteur privé local. La proportion de celles qui bénéficient d'une part significative de financement étranger (et même d'autres sources) est très réduite, ce qui pourrait être considéré comme un signe positif pour ce qui est de l'indépendance financière de la société civile. Par contre, 18,8% des OSC ne bénéficient pas du financement provenant des cotisations de leurs membres, 34,1% assurent plus de 50% de leur financement avec les cotisations, et seulement 16,3% se financent totalement grâce aux cotisations.

A ce constat, qui présente des signes préoccupants sur le plan du financement, il faut ajouter que, globalement, les dépenses régulières des ONG augmentent plus vite que leurs revenus réguliers, ce qui est l'indication d'un déséquilibre budgétaire potentiel au moins pour une partie de la société civile. En outre, la recherche «désespérée» de financement incite de nombreuses organisations à s'engager sur des projets qui s'éloignent, dans certains cas, de leurs missions et objectifs initiaux.

La société civile contribue de manière importante à différents niveaux et dans différents domaines, l'engagement citoyen de bénévoles en est un signe évident. Elle est largement sollicitée par les pouvoirs publics pour contribuer à la solution de multiples problèmes sociaux. Cependant, l'optimisation de cette intervention semble délibérément

## 2.5. Indications sur la gouvernance des OSC

contrariée par un financement restrictif – et discriminatoire – et un environnement peu encourageant.

Les décisions-clefs des organisations enquêtées sont en majorité prises par un « dirigeant élu » (52,1% des répondants) ou l'assemblée élue des membres (26,1%). En revanche, le recours à des personnes nommées (salarisées) est en général très limité (12,4%). L'effort fait par l'OSC en faveur de la prise de décision démocratique est jugé de modéré (34,6%) à significatif (24,2%), alors que 37,5% le qualifient de négligeable (13,3%) à restreint (24,2%). Des appréciations plus contrastées sont observables entre les réponses des organisations des droits humains relativement moins optimistes que celles des organisations professionnelles et syndicales. Très probablement, la nature de leurs activités et leur positionnement différent par rapport aux pouvoirs publics expliquent en partie cette différence.

En matière d'égalité des chances ou d'égalité des salaires entre les hommes et les femmes, beaucoup de chemin reste à faire. A peine 30,8% des répondants reconnaissent qu'un effort est fait dans ce sens. Pour ce qui est de l'accès à l'information, 62,6% des OSC de l'échantillon avancent que les informations financières concernant leur organisation sont mises à la disposition du public (37,4% n'ont pas répondu à cette question). Pour une large majorité (62,1%), elles sont consignées dans les rapports ou disponibles auprès du trésorier ou du président de l'association. L'enquête ne répond pas à la question du degré de diffusion de l'information, de sa pertinence, de son accessibilité et de sa compréhension par le public concerné.

## 3. Appréciation de l'impact par les organisations de la société civile

### 3.1. Impact de la société civile

L'appréciation des OSC sur l'impact de leur action est globalement positive. Sur le plan social, les domaines les plus cités où les associations consultées jugent avoir le plus d'impact sont l'éducation (53,6%), le développement social (42,7%) et l'aide aux pauvres (24,6%). Par contre, le logement (1,4%), le soutien alimentaire (0,9%) et l'emploi (2,9%) sont très faiblement cités. Il est intéressant et surprenant d'observer que les droits humains ne sont cités que par 6,6% des personnes interrogées. Ce qui soulève la question de l'articulation de la défense des droits d'une manière générale avec ceux associés à la santé et à l'éducation (5).

L'appréciation positive de l'impact de la société civile est aussi partagée par des observateurs et des experts externes. L'impact est jugé nettement plus important dans le domaine du développement social (52,9%), des droits humains (41,2%) et de l'éducation (27,5%). Il est considéré comme étant plus limité dans les domaines du logement, de l'emploi et du soutien alimentaire.

### 3.2. L'environnement et l'action de la société civile

L'appréciation de l'environnement dans lequel évolue la société civile est mitigée: une proportion appréciable pense qu'il est favorable (56,8%), et une autre pense qu'il est restrictif (43,9%). Ce jugement varie selon les catégories des OSC: il est jugé plus restrictif, par exemple, par les organisations impliquées dans le développement et les droits humains (47,3%) et plus favorable par les organisations professionnelles et syndicales (31,3%). Cette appréciation différenciée n'est pas étonnante vu la nature des activités des organisations des droits humains et vu les relations conflictuelles qu'elles peuvent entretenir avec les pouvoirs publics. En fait, l'environnement, au cours des deux dernières décennies, a évolué dans le sens d'une plus grande ouverture et des progrès dans la législation; mais au cours des années les plus récentes, de nombreux acteurs associatifs signalent une régression sur le plan des libertés publiques et de l'effectivité de la loi. L'instrumentalisation des OSC est également évoquée dans le cadre des relations

(5) Sur le plan social, une majorité de répondants pense qu'il y a un « certain impact tangible » (52,9%), et même une petite proportion considère qu'il y a un « fort impact » (3,9%); à l'opposé, une partie très appréciable (42,2%) pense que l'impact est limité.

qui se nouent entre l'Etat, les collectivités locales et les associations, en particulier dans le cadre de l'Initiative nationale pour le développement humain (INDH) (6).

Il est important de revisiter cette appréciation de l'environnement où évolue la société civile à la lumière des événements liés au Printemps arabe et démocratique et au Mouvement du 20 février au Maroc.

### **La société civile virtuelle et son implication dans le réel : nouvelles tendances marquantes dans la mobilisation sociale**

L'usage par la société civile de l'internet et des nouvelles technologies de l'information se développe de manière considérable. C'est le cas en particulier de l'usage du réseau social *Facebook* qui est fréquenté par une très grande diversité de groupes sociaux et de professionnels. 800 millions de personnes dans le monde sont inscrites dans ce réseau, dont 50% se connectent tous les jours. Ceci couvre des activités multiples: échanges et débats sociaux et politiques, convivialité... Les nouvelles technologies facilitent la constitution de groupes ayant des «intérêts partagés», des affinités et des attitudes de solidarité. Il est de plus en plus utilisé avec une grande efficacité dans la mobilisation sociale. Le partage de l'information, la rapidité de la réaction, le passage du virtuel au réel et l'échelle de la mobilisation – locale, nationale et internationale – sont des tendances majeures qui apportent des changements structurants à des acteurs, à la place de la société civile dans le paysage politique et social.

L'année 2011 a consacré l'usage de l'internet et des réseaux sociaux électroniques à très grande échelle au service de mouvements sociaux et politiques. Les révélations par *Wikileaks* des câbles diplomatiques des USA ont permis une grande accessibilité et ont suscité un débat à l'échelle planétaire. Même si souvent il ne s'agit pas de véritables révélations, cet accès à l'information, notamment sur la corruption des régimes politiques, représente un changement significatif dans les pays arabes. Le phénomène a été qualifié de marqueur social, de tournant qui souligne le côté positif de la mondialisation par la facilité d'accès à l'information pour de larges publics.

Les problèmes de la jeunesse (et des peuples) arabe sont connus et ne sont pas nouveaux. Ils s'appellent chômage chronique et de longue durée, pauvreté, marginalisation de la grande majorité de la population dans des systèmes despotiques et corrompus. La rencontre des jeunes sur des réseaux sociaux en Tunisie, en Egypte, au Maroc... a permis et facilité la communication, la coordination, la fixation des lieux de rendez-vous de manifestations, mais aussi le développement de la solidarité et l'identification à une cause. Dans des pays où la presse et les médias sont totalement contrôlés, les réseaux sociaux électroniques sont devenus un espace de liberté et un moyen de communication alternatif. Ils ont libéré la parole, fait émerger un discours débarrassé de beaucoup de tabous et surtout encouragé le dépassement des limites imposées par la peur.

Au Maroc, avant l'avènement du mouvement du 20 février, *Facebook* a été utilisé pour libérer de nombreux militants des droits humains comme Fouad Mourtada ou Mohamed Erraji qui avaient critiqué la politique sociale du roi.

(6) Environ 30% des OSC consultées sont impliquées dans l'INDH, ce qui représente une proportion appréciable. Parmi ces associations, 42,3% ont considéré que l'INDH est très utile, alors que seulement 8,5% ont jugé que son utilité est faible à très faible (38,3% ne se sont pas exprimées). En revanche, le point de vue exprimé sur l'efficacité est mitigé. 24,6% ont considéré que l'INDH bénéficie d'une efficacité importante et produit des effets positifs. Mais l'efficacité a été jugée moyenne ou faible par respectivement 34,6% et 19,2% des répondants. Le jugement le plus sévère sur l'INDH souligne la non-implication de la société civile dans les différentes phases, de la conception au suivi, ainsi que les problèmes de gouvernance.

## 4. Forces et faiblesses de la société civile

### 4.1. Points forts

Ces cas ne sont pas isolés, la journaliste Narjis Rerhaye (7) signale celui, très connu, du militant Mohamed Bougrine, membre fondateur de l'Association marocaine des droits humains, âgé de 73 ans, condamné à trois ans de prison pour avoir, lui aussi, porté atteinte aux valeurs sacrées alors qu'il participait à une manifestation pacifique en solidarité avec d'autres détenus. Une mobilisation nationale et internationale a permis de le sortir de prison. Ces exemples illustrent de manière contrastée et paradoxale le potentiel extraordinaire de mobilisation que sont les technologies nouvelles et la promotion d'une société civile « virtuelle ». Depuis le début des révolutions arabes, il y a eu une accélération sur le plan de la dynamique sociale, un nouveau rythme et un changement d'échelle de la protestation, étendue à d'autres régions du monde avec le mouvement des Indignés. Toutes ces évolutions montrent que de nouveaux modes d'intervention, un nouveau genre de plaidoyer et d'acteurs se mettent en place, prélude à une nouvelle dynamique de la société civile.

La dégradation de l'environnement dans lequel intervient la société civile se manifeste aussi dans le peu de confiance qu'accorde la population à des institutions qui devraient jouer un rôle important dans le pays et vis-à-vis de la société civile : le parlement, le gouvernement, les partis politiques. Cette situation, caractérisée par une faible confiance entre la population et des institutions importantes, interpelle l'Etat et les différents acteurs qui ont une responsabilité dans cette « dévalorisation » des institutions.

En résumé, les principaux points forts soulignés par les organisations de la société civile sont associés fortement à trois dimensions : 1. la « proximité et citoyenneté » (42,2 %) ; 2. le « développement social et humain » (30,3 %) ; 3. la « crédibilité, indépendance et engagement » (28,4 %). Ce sont des qualités importantes pour un développement sain de la société civile. Par contre, le développement du partenariat et la diversité des champs d'intervention de la société civile sont peu cités, avec respectivement 0,9 % et 6,2 %.

Les estimations réalisées dans le cadre de l'enquête sur l'indice de la société civile soulignent l'importance de la contribution de celle-ci au fonctionnement sociétal (voir encadré ci-dessous). Cet engagement génère des activités multiples et variées et aussi la mobilisation de ressources financières et budgétaires qui élargissent encore davantage le rôle économique de la société civile. Le potentiel serait encore plus important si les restrictions drastiques qui pèsent sur le secteur étaient réduites ou levées.

#### Estimation de la contribution de la société civile

Les missions de la société civile sont nombreuses. Elles sont sociales, éducatives, politiques et culturelles. Sa contribution est également financière, économique et sur le plan de l'emploi. Pour approcher ces derniers aspects, l'étude de l'Indice de la société civile a tenté d'estimer la contribution des bénévoles au niveau des emplois et au niveau financier.

L'engagement des membres de la société civile se manifeste par leur adhésion et le temps qu'ils consacrent aux activités des organisations où ils s'impliquent. Sur la base des enquêtes réalisées (2010), il a été possible d'identifier les taux et les effectifs des adhésions, mais aussi la durée du temps consacré par les bénévoles par type d'organisation. Ces données ont été utilisées pour estimer la valeur de la contribution des bénévoles.

(7) Facebook dans le cas la Tunisie, par exemple, a permis de faire connaître les massacres et la répression et a suscité la mobilisation.

### La société civile créatrice d'un minimum de 69 000 emplois permanents

Dans un premier scénario, le nombre total d'heures effectuées par les bénévoles a été calculé en multipliant le nombre moyen d'heures consacrées à la société civile – qui est de 38,5 heures – par les effectifs bénévoles mobilisés (8). Le nombre total des heures de travail de l'échantillon est ainsi de 23 546 heures. L'extrapolation de ce résultat sur les 38 000 associations déclarées auprès du SGG a abouti à un nombre total de 145,615 millions d'heures et 18,20 millions de jours de travail. Le nombre de jours travaillés par les bénévoles correspond à la création de l'équivalent de 68 946 emplois permanent sur la base de 265 jours de travail par an. Il s'agit d'une hypothèse restrictive. Par contre, si la base retenue est celle des ONG recensées par le site de l'association Attanmia, qui dénombre 55 000 associations, le nombre de jours travaillés serait de 26 millions (9). Il est important de préciser qu'il faut plutôt se situer dans une hypothèse haute, car le nombre des associations déclarées est inférieur au nombre des organisations de la société civile. Cette dernière est, de plus, non réductible aux associations.

Une seconde démarche a été entreprise pour estimer la contribution des bénévoles aux activités de la société civile. Cette contribution est de 17,33 millions de journées de travail. Sa valorisation a été effectuée selon deux hypothèses. Dans la première, sur la base du revenu national disponible par habitant, le montant est de 1,624 milliard de dirhams et 0,24 % du PIB (2009). Dans la seconde hypothèse, sur la base du revenu par ménage et par mois, l'estimation du travail des bénévoles de la société civile se chiffre à 4,080 milliards de dirhams, soit 0,59 % du PIB.

## 4.2. Faiblesses

Les faiblesses les plus mentionnées des OSC sont le financement (35,5 %), les comportements qui relèvent de l'opportunisme, le manque d'indépendance et l'existence de pratiques clientélistes (27 %). A ces faiblesses s'ajoutent, d'une part, celles liées à la communication et à la coordination (25,1 %), d'autre part, celles liées au manque d'organisation et de professionnalisme (23,2 %). Enfin, d'autres items sont signalés, mais avec des fréquences beaucoup plus faibles. Il est utile de signaler que certains items se retrouvent aussi bien du côté des points forts que du côté des points faibles, ce qui s'explique par le caractère non homogène de la société civile : ce qui est un point fort (par exemple le professionnalisme et la communication) pour un segment de la société civile constitue un point faible pour un autre segment.

Le financement est aussi repris en tête des obstacles que rencontrent les organisations de la société civile dans leur fonctionnement. Le second obstacle fait référence aux limites de la participation et de l'engagement citoyen, suivi par le manque de ressources compétentes et la non-spécialisation (15,3 %). En plus de ces obstacles, les enquêtes ont signalé des risques qui affectent le fonctionnement de la société civile, parmi lesquels figurent en tête et avec le même poids l'instrumentalisation et la gouvernance interne (52,1 %) ; immédiatement suivies par la pratique des valeurs (43,6 %) et l'engagement citoyen (40,3 %). Ces risques pouvant être, dans une certaine mesure, interdépendants les uns des autres ; ils constituent des sujets importants de préoccupation.

Il est utile, cependant, de rappeler que la société civile est plurielle et hétérogène ; elle prend des formes et répond à des missions diverses. Le degré de son développement et de sa maturité organisationnelle est également variable.

## 4.3. Obstacles et risques associés au développement de la société civile

Quand les acteurs externes sont interrogés sur les risques auxquels la société civile serait exposée, leurs réponses placent nettement en tête la gouvernance interne (72,5 %) et l'instrumentalisation de la société civile (70,6 %). Le respect des valeurs démocratiques et l'engagement citoyen sont cités avec des fréquences significatives mais moins importantes, respectivement 54,9 % et 31,4 %.

(8) L'écart-type est de 37,32 heures.

(9) Des déclarations officielles du ministre des Relations avec le parlement et la société civile estiment le nombre des associations à 90 000, nombre largement supérieur à celui utilisé. Ainsi, cette estimation se situe dans une fourchette minimale.

**Directions  
d'amélioration  
suggérées par  
les enquêtés**

Faisant écho aux constats de cette étude sur la société civile et aux obstacles identifiés, les OSC enquêtées suggèrent, en premier lieu, pour améliorer leur efficacité, d'agir sur le financement, de viser l'amélioration des ressources humaines compétentes et de l'autofinancement ainsi que la participation et l'engagement citoyen. Ces suggestions sont partagées par les experts – les leaders d'opinion et connaisseurs de la société civile – qui insistent en plus sur l'amélioration des relations avec les pouvoirs publics.

Les résultats des enquêtes présentées précédemment soulignent l'importance de la société civile, son utilité, sa grande contribution et sa diversité. Cet apport est l'objet d'enjeux politiques et économiques, ce qui est abordé dans la littérature sur la question aussi bien au Maroc que dans d'autres contextes socio-économiques.

**5. La société civile  
dans la littérature****5.1. Enjeux autour  
de la société civile :  
contre-pouvoir ou  
instrumentalisation**

Le rôle de contestation et de contre-pouvoir de la société civile est développé aussi bien sur le plan de la littérature que sur le plan de la pratique. Alexis de Tocqueville (10) évoque la société civile aux Etats-Unis en soulignant l'étendue de son champ d'intervention. Pour cet auteur, il est quasi illimité. Mais surtout, il a insisté sur son rôle primordial dans l'équilibre des pouvoirs. La liberté d'association est considérée comme une garantie nécessaire contre « la tyrannie de la majorité ». Celle-ci représente un danger pour la démocratie, et l'action des associations est jugée nécessaire pour empêcher le despotisme des partis ou l'arbitraire du prince. Dans ce contexte, la société civile est perçue comme un contre-pouvoir nécessaire et utile. Mais Tocqueville analyse aussi le rôle de la société civile dans une perspective de reconquête du pouvoir.

De son côté, Bernard Manin souligne le rôle important des structures qui apportent un équilibre et un contre-poids dans l'exercice du pouvoir. Pierre Rosanvallon et Patrick Viverret (11) se situent également dans une perspective d'équilibre des pouvoirs; ils considèrent que la société civile, lieu des rapports sociaux et des rapports de travail, est aujourd'hui écrasée par l'Etat. Ils suggèrent de la libérer de cette pesante tutelle en poursuivant en même temps la tâche de la transformation et de la réduction des fonctions de l'Etat. Le rôle du contre-pouvoir est suffisamment souligné par différents auteurs et expériences de mouvements sociaux. Certains considèrent que même la désobéissance civile est une action légitime, entreprise par la société civile, pouvant dynamiser et vivifier le fonctionnement démocratique. Elle est considérée comme un des moyens dont disposent les citoyens ordinaires pour exercer une influence sur les membres de la société politique (12).

Le rôle de contre-pouvoir est rarement accepté par les gouvernements. Dans le cas des régimes autoritaires, ce sont les associations utiles comme celles de services ou celles qui s'inscrivent dans « le cadre de leur politique de libéralisation économique » qui sont tolérées ou encouragées. La cooptation est réalisée sur les bases de l'expertise et de la légitimité locale (13). Selon Jean-Noël Ferrié, la cooptation de membres de la société civile répond à un souci de « profiter » de compétences légitimes dépolitisées et qui acceptent la suprématie des gouvernants.

Sur le plan concret, l'intérêt de l'Etat est généralement évident: les associations de services sont des ressources supplémentaires pour combler notamment des déficits sociaux. En outre, la société civile conforte une image d'ouverture, surtout dans des systèmes politiques autoritaires qui souffrent d'un déficit de légitimité démocratique. Par ailleurs, la société civile produit et offre des compétences, notamment dans le

(10) A. Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Paris, Gallimard, 1986, coll. Folio Histoire, p. 176-294; extraits in « La société civile en questions », dossier réalisé par Michel Offerlé, *Problèmes politiques et sociaux*, n° 888, mai 2003.

(11) P. Rosanvallon et P. Viverret, *Pour une nouvelle culture politique*, Paris, Seuil, 1977, p. 129-136; extraits in « La société civile en questions », *op. cit.*

(12) J.L. Cohen, A. Arato, *Civil Society and Political Theory*, in « La société civile en questions », *op. cit.*, p. 75.

(13) J.N. Ferrié, « Les limites d'une démocratisation par la société civile en Afrique du Nord », CEDEJ (MAE/CNRS, le Caire), *Egypte/Monde arabe*, mai, 2004.

domaine de l'intervention de proximité, ce qui la rend attractive et « courtisée ». C'est une pépinière de compétences – rares par ailleurs – et disposant d'une certaine légitimité. Dans ce cadre, elle fait l'objet d'un jeu de récupération et d'instrumentalisation.

L'implication de la société civile dans les politiques publiques est jugée importante par de nombreux acteurs associatifs. Mais certains pensent que cette orientation lui fait courir le risque de glisser du plaidoyer à la réalisation de la « commande » de l'Etat.

Les encouragements de l'Etat sont orientés davantage vers les associations de services ou celles qui s'inscrivent dans le cadre des politiques de l'Etat (alphabétisation, développement local, approvisionnement en eau...), alors que celles qui ont pour mission de promouvoir le plaidoyer, notamment dans le domaine des droits humains ou de la lutte contre la corruption, par exemple, sont traitées en parents pauvres.

Myriam Catusse attire également l'attention sur l'ambiguïté des relations entre la société civile et l'Etat. Le danger d'instrumentalisation de la société civile par le pouvoir politique traditionnel est souligné dans son analyse<sup>(14)</sup> (15). Dans son interrogation sur le rôle de la société civile, elle se demande si son développement est une réponse à la crise manifeste des partis marocains ; s'il est l'expression d'une dépolitisation ou bien le lieu d'un retour au politique. En rapport avec ce questionnement, elle souligne qu'au début des années 90, l'émergence d'une société civile dynamique était tirée par un groupe motivé par la défense du bien commun, avec un discours de moralisation de la vie publique fondé sur les exigences de transparence, de démocratie et de citoyenneté. L'action de la société civile était ainsi inscrite dans une tradition politique de contestation de l'Etat.

## 5.2. Société civile et changement démocratique

Une recherche sur le terrain effectuée en 2002 par Paola Gandolfi (16) analyse de près la société civile contemporaine au Maroc, notamment la dynamique de certaines associations et l'impact de leurs actions sur le plan social. L'auteure observe une multiplication des ONG et un intérêt grandissant pour la démocratie. Elle dit que même si le champ de définition de la société civile demeure posé, personne ne conteste le fait qu'elle joue un rôle prépondérant. Ceci est attribué au travail mené par les organisations des droits de l'homme, de la femme, de l'enfant, de lutte contre la corruption, etc.

Le développement et la dynamique de la société civile sont associés à un contexte national et international favorable. Parmi les facteurs qui ont favorisé le développement de la société civile, on trouve le besoin de s'impliquer pour combler le désengagement de l'Etat: «Le mouvement associatif est perçu comme moyen pour compenser le désengagement des pouvoirs publics...» En même temps, l'Etat ne reconnaît pas son autonomie et cherche à le domestiquer et à lui enlever sa connotation de contre-pouvoir potentiel. Les personnes interviewées par Paola Gandolfi soulignent l'existence d'un changement mais considèrent qu'il est limité à certains niveaux et parties de la société civile: elles pensent que les transformations sociales, culturelles et politiques doivent se manifester à plus grande échelle pour produire des effets plus importants. Par ailleurs, certains effets relèvent du long terme car ils dépendent aussi de l'évolution des mentalités. A partir des années 80-90, il y a eu la constitution d'espaces alternatifs « qui

(14) M. Catusse, «Le mythe d'une société civile comme instrument du pouvoir politique marocain», *Revue internationale de politique comparée*, vol. 9, n°2, été 2002. Le charme discret de la société civile. Ressorts politiques de la formation d'un groupe dans le Maroc «ajusté».

(15) Cette vision de la société civile fait l'objet de critiques. Une des objections conteste même la séparation entre la sphère civile et la sphère politique. Des conceptions de tradition anglo-saxonne intègrent comme composantes de la société civile les acteurs du jeu politique traditionnel, les syndicats, etc. Ce qui rend l'analyse de l'instrumentalisation plus complexe.

(16) European University Institute, Fourth Mediterranean Social and Political Research Meeting. 19-23 mars 2003. «La société civile au Maroc: signification et issues des processus de changement social et politique», Paola Gandolfi, Université, CAFoscari Venise. Atelier 4: «... au Maroc on assiste à un foisonnement d'associations où s'investissent de nombreux acteurs sociaux. Ce mouvement associatif concerne les grandes villes, les petites et moyennes villes ainsi que les villages ruraux. Tout cela relève de la prise en charge par la population de ses propres problèmes face à la vacance et/ou au désengagement de l'Etat en certains secteurs (p. 23).»

sont sans doute des lieux d'apprentissage de la démocratie». La thèse de l'auteur est que la société civile est le lieu de maturation de la démocratie.

Si la société civile parvient à développer davantage ses moyens et ses ressources et à affirmer l'efficacité de son pouvoir, en plus des rôles politiques et institutionnels qu'elle peut jouer, son rôle économique serait nettement plus grand s'il pouvait contribuer à un environnement favorable aux affaires et éviter – en partie – un gaspillage considérable associé à l'usage des fonds et des deniers publics. Tel est le cas des organisations qui se positionnent dans la lutte contre la corruption et pour la bonne gouvernance, comme *Transparency Maroc*.

Ainsi, la société civile marocaine dispose d'un potentiel d'intervention sociale dans différents domaines, mais qui reste fortement restreint – mis sous contrôle – par les pouvoirs publics qui privilégient son rôle utilitaire de «combleur» des déficits sociaux et économiques. Ce contrôle se manifeste notamment sur le plan de l'accès au statut de l'utilité et du financement publics.

**Financement et accès à la générosité publique politiquement verrouillés**

L'examen de la réglementation qui organise l'utilité et la générosité publiques ainsi que les effectifs des organisations bénéficiaires de ce statut (et leur distribution) montrent que ce dispositif est opaque, limité à un nombre extrêmement réduit de «favoris» et se fait selon une pratique discriminante. Le nombre des associations reconnues d'utilité publique en 2011 se monte à peine à 187. L'octroi du statut d'utilité publique ne semble pas avoir un lien avec l'importance de la contribution sociale des organisations bénéficiaires. Alors que la procédure normale requise pour l'attribution de l'utilité publique suppose un délai minimum de quelques années du fait des conditions à remplir (rapports moral et financier, recommandations, bilan sur le terrain...), nous constatons que des associations et des fondations reçoivent l'utilité publique quasiment au moment de leur création. En fait, un examen de la liste de ces associations montre que le dénominateur commun de la très grande majorité (des exceptions existent) est la forte proximité du pouvoir politique.

L'utilité et la procédure de la générosité publiques bloquent aussi l'accès au financement des organisations de la société civile, car cette accessibilité est conditionnée à ce statut et à une autorisation additionnelle, souvent annuelle, à la discrétion totale des pouvoirs publics et en particulier du Secrétariat général du gouvernement; ce qui constitue un véritable barrage politique empêchant le financement libre de la société civile auprès des citoyens et des entreprises. Ce dispositif maintient la société civile dans la dépendance, restreint l'échelle de son intervention et son efficacité.

**6. Cadre global pour consolider le développement de la société civile marocaine**

Les enquêtes effectuées dans le cadre de l'élaboration de l'Indice de la société civile (ISC) ont montré que la société civile (SC) a connu un grand développement au cours des deux dernières décennies. Les recherches montrent également que son potentiel de croissance est encore plus grand et que son épanouissement passe par le dépassement de certaines faiblesses et la clarification de ses relations avec les pouvoirs publics.

6.1. L'approche participative est souvent évoquée par les pouvoirs publics sur le plan du discours; elle est effectivement peu mise en œuvre. Pour assurer un véritable progrès dans les relations entre l'Etat et la société civile, l'approche participative devrait être intégrée dans les textes réglementaires et les lois comme obligation dans le processus de prise de décision publique. Plusieurs articles de la Constitution de 2011 garantissent des droits aux citoyens et à la société civile. Les articles 12 et 13 font obligation aux pouvoirs publics d'institutionnaliser cette participation active.

Dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions de la constitution relatives à la société civile, le gouvernement a mis en place une commission. Selon le ministre des Relations avec le parlement et la société civile, cette structure est formée «des acteurs de la société civile» et est appelée à consulter tout le monde. Ses initiateurs s'attendent à ce que le dialogue engagé par ce biais puisse aboutir à la formulation d'une charte nationale de la démocratie participative entre la société civile et le gouvernement «qui serait un document (moral éthique) de référence. En fait, les dispositions de la Constitution dépassent de loin l'élaboration d'une charte morale ou éthique de référence. Malgré ses sérieuses limites, la Constitution 2011 s'inscrit dans une démarche participative et accorde un rôle important à la société civile dans la gestion des affaires et des politiques publiques. Ceci est explicité notamment dans l'article 12 soulignant que «les associations de la société civile et les organisations non gouvernementales se constituent et exercent leurs activités en toute liberté, dans le respect de la Constitution et de la loi...». Il ajoute que «les associations intéressées à la chose publique et les organisations non gouvernementales contribuent, dans le cadre de la démocratie participative, à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des décisions et des projets des institutions élues et des pouvoirs publics». Le rôle important de la société civile est confirmé par l'article 13 et d'autres qui soulignent le caractère organisé et institutionnel de cette contribution. Cependant, force est de constater que ce qui s'est fait jusqu'à maintenant tourne le dos aux dispositions constitutionnelles. Différents projets de loi ont été préparés et parfois adoptés sans implication de la société civile. La démocratie participative prend clairement la forme de la cooptation classique, comme ce fut le cas lors de la constitution de la commission chargé du dialogue social et de l'élaboration de la plateforme d'opérationnalisation des dispositions de la Constitution.

#### Echantillon de dispositions reconnaissant un rôle institutionnel actif à la société civile

Articles	Dispositions de la Constitution
Article 12	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconnaissance à la société civile et aux organisations non gouvernementales le droit d'exercer leurs activités en toute liberté.</li> <li>• Elles ne peuvent être suspendues ou dissoutes qu'en vertu d'une décision de justice.</li> <li>• Reconnaissance dans le cadre de la démocratie participative aux ONG du droit à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des décisions et des projets des institutions élues et des pouvoirs publics.</li> </ul>
Article 13	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Création d'instances de concertation en vue d'associer les différents acteurs sociaux à l'élaboration, la mise en œuvre, l'exécution et l'évaluation des politiques publiques.</li> </ul>
Article 14	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les citoyennes et les citoyens disposent, dans les conditions et les modalités fixées par une loi organique, du droit de présenter des motions en matière législative.</li> </ul>
Article 15	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les citoyennes et les citoyens disposent du droit de présenter des pétitions aux pouvoirs publics. Une loi organique détermine les conditions et les modalités d'exercice de ce droit.</li> </ul>
Article 27	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assure le droit d'accès à l'information détenue par l'administration publique, les institutions élues et les organismes investis de missions de service public, ce droit ne peut être limité que par la loi...</li> </ul>
Article 33	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Étendre et généraliser la participation de la jeunesse au développement social, économique, culturel et politique du pays.</li> <li>• Aider les jeunes à s'insérer dans la vie active et associative et prêter assistance à ceux en difficulté d'adaptation scolaire, sociale ou professionnelle.</li> <li>• Création du Conseil consultatif de la jeunesse et de l'action associative.</li> </ul>
Article 139	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation sont mis en place par les conseils des régions et les conseils des autres collectivités territoriales pour favoriser l'implication des citoyennes et des citoyens et des associations dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement...</li> </ul>

## 6.2. Besoins et clarté de l'orientation dans le développement de la société civile

Il est fondamental que les OSC soient à l'écoute des attentes de la population en développant des structures d'échange, de débat et également des enquêtes régulières pour connaître avec précision les problèmes posés et les attentes de la population. Concrètement, des progrès dans ce sens peuvent-être accomplis par l'organisation d'assises ou d'un forum annuel de la société civile et le lancement de débats sur les grandes questions d'orientation.

La question des besoins de la population demande de plus en plus aux OSC de clarifier leur rôle et leur orientation. Les OSC sont appelées à choisir entre jouer un rôle affirmé de contre-pouvoir, privilégier le plaidoyer, opter pour la voie des prestations de services ou opter pour une combinaison de ces options. Vu la diversité des OSC, il est très probable que la réponse ne soit pas uniforme mais plutôt plurielle. Il est aussi important d'être conscient des risques de substitution et d'un déplacement des rôles et responsabilités naturelles de l'Etat vers la société civile.

La défense des consommateurs est parmi les domaines qui demeurent faiblement investis par l'action de la société civile. Sa promotion est cruciale pour élargir considérablement l'échelle de son intervention (tous les citoyens sont de multiples consommateurs exposés à des abus de toutes sortes). Son développement est tributaire de l'adoption d'une législation qui offre des garanties réelles et met en place des institutions effectives de protection des consommateurs (notamment par une révision radicale du rôle et des attributions du Conseil de la concurrence). Le renforcement de la société civile et son engagement dans la défense des consommateurs, des droits économiques et sociaux – tout en rééquilibrant la relation entre l'Etat et les opérateurs économiques – sont en mesure de favoriser le développement d'un environnement davantage concurrentiel et compétitif et en conséquence augmenter le fonctionnement rationnel et optimal de l'économie.

## 6.3. Renforcement de l'engagement citoyen, organisationnel et du financement

Le bénévolat joue un rôle essentiel dans le fonctionnement des OSC et la promotion d'une économie non marchande. Parmi les mesures qui peuvent le consolider et le valoriser figure l'adoption d'un statut qui précisera les devoirs et les droits du bénévole actif (17); il faudra par la même occasion développer la pratique de stages professionnels, encadrés et valorisés, et promouvoir la réalisation d'études sur la société civile par de jeunes chercheurs. Du côté des pouvoirs publics, la mise à la disposition de la société civile d'un personnel compétent et volontaire devrait être consolidée et développée.

Pour dépasser les faiblesses relevées et améliorer la situation organisationnelle de la société civile, il est fortement recommandé de renforcer les structures permanentes de gestion des OSC, notamment en favorisant le recrutement de salariés permanents compétents. Ce renforcement nécessite une amélioration significative du financement et des ressources propres des OSC, en dehors du financement destiné à des projets.

Pour répondre aux besoins importants en formation de la société civile et le faire à grande échelle, il est nécessaire de concevoir un plan national de formation des compétences de la société civile et mettre en place une université ouverte (sur le modèle de l'*Open University britannique*) et des centres de formation décentralisés chargés de contribuer au développement des compétences de la société civile. La mise en place de cette université et l'élaboration du programme de formation devraient se faire avec la participation et l'implication active de la société civile. Elle serait ouverte à différentes catégories de personnes voulant travailler au sein de la société civile et à ceux qui ont déjà acquis une expérience et des compétences en son sein. Elle pourrait leur permettre de valoriser leurs acquis par le suivi de cours et par des évaluations donnant lieu à des diplômes reconnaissant leurs compétences.

(17) La loi peut également intervenir dans ce sens.

Dans la situation présente, une majorité des organisations de la société civile (OSC) ne reçoit pas du tout de financement public, alors que le statut de l'utilité publique est attribué de manière opaque et discriminante et que la procédure de la générosité publique représente un véritable barrage qui prive les OSC du financement social et privé. Cette orientation n'est ni saine ni démocratique. Elle comporte le risque excessif de faire dépendre la société civile du financement externe et de son agenda.

Un effort particulier doit être fait pour assurer la pérennisation des structures des OSC indépendamment des financements par projet. Parmi les pistes envisageables pour assurer cette orientation, il y a lieu de :

- mettre en place un Fonds spécial de financement et de promotion de la société civile (FSPSC) avec la participation active de celle-ci à sa gestion ; une partie du fonds doit être dédiée au financement des frais de gestion des OSC ;
- définir des mécanismes et des procédures claires pour la distribution des financements publics ;
- assurer un financement aussi bien des activités que des charges liées au fonctionnement quotidien des OSC, sur la base de conditions d'éligibilité à définir.

L'Etat et l'administration publique sont appelés à augmenter les ressources publiques destinées au financement des organisations de la société civile. L'objectif en la matière peut être fixé à 1% du budget général de l'Etat (ou 0,5% du PIB). Cette ressource pourra être affectée au fonds précédemment cité qui devra assurer l'allocation de cette ressource de manière transparente, démocratique et rationnelle. Les pouvoirs publics sont d'ailleurs tenus de garantir plus de transparence et un large accès à l'information publique conformément à l'article 27 de la Constitution qui reconnaît ce droit et sa consécration par une loi ; en rapport avec la société civile, une manière de concrétiser cette obligation devrait se traduire par l'élaboration et la publication par les pouvoirs publics d'un rapport annuel sur la société civile.

#### **6.4. Développement de la gouvernance et de la pratique des valeurs au sein et par les OSC**

Certaines organisations de la société civile gèrent des budgets importants, souvent dans des conditions critiques de manque de transparence. Pour assurer des pratiques éthiques, il ne faut pas compter seulement sur la volonté des individus. Deux directions méritent d'être considérées : l'intervention de la réglementation et de la loi, d'une part, l'autodiscipline à promouvoir au sein de la société civile, de l'autre. En effet, il faut que la loi assure et mette en place des mécanismes de redevabilité ou de reddition des comptes en plus des outils de gestion internes.

La promotion de la démocratie interne et la bonne gouvernance ainsi que la professionnalisation de la gestion peuvent progresser, notamment par le recours à l'usage des appels publics à candidatures et des cahiers des charges qui définissent les profils requis et les conditions de réalisation du travail demandé. Il est aussi recommandé de développer l'information et la communication au sein des associations, entre les membres et les responsables, de promouvoir des structures d'échange et de débat et de mettre en place des règles et des procédures acceptées de gestion et d'arbitrage.

La promotion des pratiques éthiques peut être considérée comme un objectif et une composante essentielle du fonctionnement de la société civile. Elle est aussi un atout et un élément positif pris en compte par ses membres et ses partenaires. L'assainissement de la situation dans certains segments de la société civile nécessite l'introduction et la promotion des pratiques éthiques notamment par :

- la conception de manière autonome et participative d'un code ou d'une charte d'éthique ;
- la mise en place d'une structure chargée de l'observation et du suivi des comportements non éthiques au sein des OSC (et de la mise en œuvre de la charte) ;

– l'adoption d'une politique progressive du respect de la législation du travail: déclaration du personnel, application du salaire minimum légal, respect des obligations sociales (18).

Le développement et la protection de la société civile contre les risques de comportements déviants et la consolidation des bonnes pratiques bénéficieraient de la promotion de programmes de l'éducation citoyenne et de l'éducation aux droits humains, notamment à l'école et par le biais des médias publics.

### 6.5. Dispositions qui visent la promotion du plaidoyer, de l'efficacité et d'un environnement favorable

L'expérience de la société civile marocaine indique que la culture de l'interpellation qui a inspiré de nombreuses organisations, particulièrement celles des droits humains, a joué un rôle fondamental dans l'accumulation des acquis. En conformité avec ce constat, il est suggéré de consolider l'impact de l'action de la société civile par le renforcement et la promotion de la culture de l'interpellation jugée constituer la base de la réussite du plaidoyer, et parallèlement de développer les capacités et la technicité au niveau de la mobilisation et de l'organisation des campagnes de plaidoyer. Ce dernier et sa plus grande efficacité seraient mieux assurés par la mise en place de structures collectives de coordination – entre les composantes de la société civile – spécialisées dans la mobilisation sociale.

En plus des mesures précédemment citées, les OSC devraient exercer une pression sur les pouvoirs publics pour réclamer un élargissement des libertés publiques et un accès gratuit des OSC aux médias publics.

## Conclusion

Les résultats des enquêtes et l'élaboration de l'indice de la société civile montrent que celle-ci a connu un développement important et diversifié qui repose très fortement sur l'engagement citoyen et le bénévolat. L'utilité et l'impact de la société civile sont nettement appréciés par la population, les acteurs concernés et les parties prenantes externes de la société civile. Son potentiel de développement est encore plus grand, mais il est contrarié par des ressources humaines salariées très réduites et des capacités financières propres quasi absentes. Par ailleurs, les pouvoirs publics sont plutôt dans une posture d'instrumentalisation et d'utilisation de la société civile pour compenser des déficits sociaux. Les restrictions dans l'accès aux financements propres réduisent fortement son développement dans le sens de son extension, son autonomisation et sa professionnalisation.

La représentation des cinq dimensions – appelée le diamant de la société civile – qui se dégage des résultats des différentes enquêtes réalisées dans le cadre de l'étude sur la société civile offre une vision plus optimiste que celle qui avait été élaborée au début de l'étude sur la base des perceptions de membres d'un comité consultatif mis en place pour accompagner la réalisation de l'étude(19). Dans ce diamant des données recueillies sur le terrain, l'engagement citoyen reçoit un score de 43,1%, suivi par la dimension organisationnelle avec 50,5%. Ces deux dimensions sont les moins bien « performantes ». En contraste, la dimension perception des impacts reçoit le score le plus élevé avec 61,8%, devançant la dimension pratique des valeurs avec 59,2%. L'environnement est légèrement moins bien classé que cette dernière avec 57%. Dans l'absolu et par rapport au score théorique maximum de 100%, ces performances demeurent modestes, mais elles doivent être mises en perspective avec celles d'autres pays en situation similaire, et leur évolution doit être appréciée dans le temps.

La comparaison devrait se faire dans le temps, à la suite d'études similaires. Mais nous pouvons affirmer que des progrès dans le dépassement des différents obstacles signalés

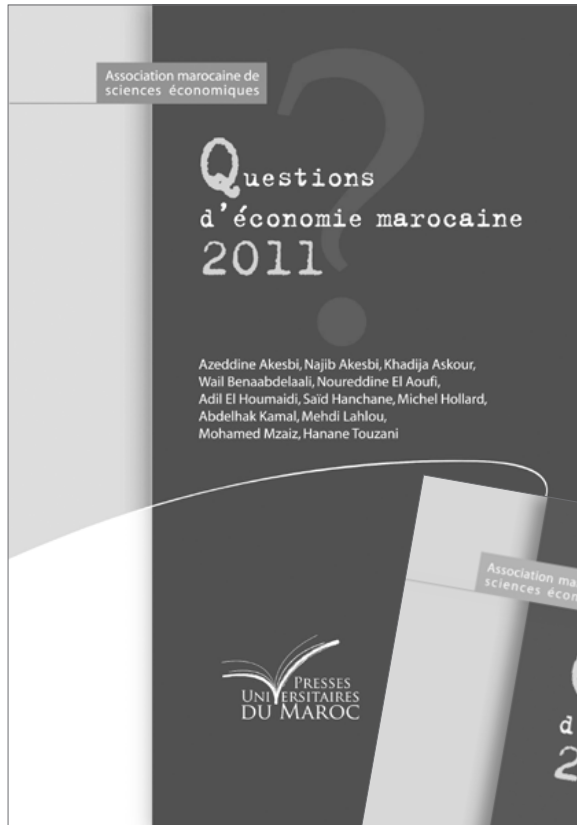
(18) Ceci n'est grandement pas le cas actuellement, mais il est également contrarié par l'absence de ressources propres suffisantes.

(19) Dans cette évaluation des acteurs de la société civile, les dimensions engagement citoyen et pratique des valeurs se situent à des niveaux comparables et faibles: 11,2% pour la première et 9,8% pour la seconde. La dimension organisationnelle reçoit un score de 22,3%, et la perception des impacts une note encore un peu plus élevée, 27,9%. Enfin, l'environnement de la société civile a obtenu un score de 41,7%.

auparavant sont en mesure d'améliorer la contribution de la société civile. Celle-ci est multiforme, mais au moins quatre des dimensions considérées soulignent le potentiel important de la contribution de ces facteurs sur le plan économique. L'engagement citoyen et la pratique des valeurs renvoient à la notion de capital social ; l'organisation et l'environnement sont des facteurs importants de performance économique et associés à la question de la gouvernance qui joue un rôle-clef dans les explications contemporaines du développement et de la croissance.

Un plus grand épanouissement de la société civile – et sa contribution dans le fonctionnement sociétal – nécessite une révision de ses rapports et relations avec les pouvoirs publics ; ce qui implique l'engagement de l'Etat à mettre en place une approche participative effective, à libérer les restrictions imposées aux libertés publiques ou celles qui pèsent sur le financement dans le cadre de la procédure d'utilité (et de « générosité ») publique, à consacrer enfin plus de ressources publiques au financement de la société civile qui devront être gérées de manière transparente et démocratique.

De leur côté, les OSC sont tenues de renforcer la démocratie interne et la gouvernance et de promouvoir davantage leurs structures permanentes de gestion, le débat sur leur rôle, leurs missions et pratiques sur le plan des valeurs. Un point particulier devra être consacré à la promotion du travail collectif et en réseau et aux structures mutualisées.



# Presses économiques du Maroc (PEM)

## Statut juridique

Presses économiques du Maroc est une structure éditoriale scientifique et à but non lucratif. Créée en 2009, sous le nom de Presses universitaires du Maroc (PUM) par l'Association marocaine de sciences économiques dont elle dépend sur le plan légal, elle prend en 2014 le nom de **Presses économiques du Maroc (PEM)**.

## Domiciliation

Faculté des sciences économiques, juridiques et sociales, boulevard des Nations Unies, BP 721, Rabat.

## Objectifs

- Elaborer et mettre en œuvre une stratégie scientifique d'édition, de publication et de diffusion du livre en sciences économiques.
- Editer des publications (ouvrages, revues, etc.) à « comité de lecture » dans le domaine de l'économie, de la gestion et du management.
- Offrir aux travaux académiques un cadre éditorial et de publication approprié correspondant aux normes scientifiques en vigueur au niveau international.
- Contribuer à la production du savoir économique et à la diffusion des résultats de la recherche universitaire au sein de la communauté des chercheurs, des enseignants et des étudiants.
- Favoriser la publication d'ouvrages de méthodologie, de vulgarisation de travaux scientifiques et d'essais destinés à un public large.

## Collections

- Thèses
- Recherches
- Manuels
- Guides méthodologiques
- Digests
- Essais

## Comité éditorial

- Mohamed BOUSLIKHANE, directeur (Institut national d'aménagement et d'urbanisme, Rabat)
- Najib AKESBI (Institut agronomique et vétérinaire Hassan II, Rabat)
- Nouredine EL AOUI (Université Mohammed V-Agdal, Rabat)
- Kamal EL MESBAHI (Université Sidi Mohammed Ben Abdellah, Fès)
- Abdellatif EL M'KADDEM (Ecole supérieure de management, Fès)
- Saïd HANCHANE (Instance nationale d'évaluation, Conseil supérieur de l'enseignement, Rabat)
- Saïd HINTI (Université Mohammed V-Souissi, Rabat)
- Aomar IBOURK (Université Cadi Ayyad, Marrakech)
- Mounir ZOUITEN (Université Mohammed V-Souissi, Rabat)

## Contact

Mohamed Bouslikhane  
mbouslikhane\_9@yahoo.fr

# Questions d'économie marocaine 2013

## **Présentation**

Mohamed Bouslikhane

## **Politique de la population et transition démographique**

Mohammed Akaaboune

## **Investissements industriels et territoires productifs**

Khadija Askour

## **Le déficit de la balance commerciale**

Nabil Boubrahimi

## **Ouverture commerciale et pauvreté**

Radouane Raouf

## **Le système fiscal : état des lieux et perspectives de réforme**

Mohamed Benhrimida

## **Le contrôle fiscal : quelle efficacité ?**

Cherif El Hilali

## **Un préalable à la réforme de la loi organique des finances : la refonte de la comptabilité de l'Etat**

Lahcen Sbaï El Idrissi

## **La société civile entre contribution économique et plaidoyer politique**

Azeddine Akesbi