

# LE FINANCEMENT DES PLANS MAROCAINS DEPUIS 1960

par

HABIB EL-MALKI

L'objectif principal d'une stratégie du développement dans les pays jeunes est la formation du Capital. Celle-ci est financée par des sources aussi bien internes qu'externes. Dans le cas du Maroc, nous pouvons grouper en deux grandes catégories les actions de l'Etat en vue d'accélérer la formation du Capital :

— inciter l'investissement privé : comment le gouvernement envisage-t-il d'entreprendre cette action ?

— dans quelle mesure la finance publique et l'aide financière publique étrangère ont-elles aidé ce processus de formation du Capital ?

Nous consacrerons un dernier point à l'étude des obstacles d'ordre social et d'ordre politique à la formation du Capital.

## I. — LES INCITATIONS A L'INVESTISSEMENT PRIVE

Divers organismes et institutions ont été mis en place pour stimuler le Capital national et étranger, et pour amorcer une étatisation partielle des investissements nouveaux. Mais l'étude de l'évolution de ces organismes et institutions a révélé le mouvement contraire.

Quels sont ces instruments ?

Quels sont les résultats de cette politique visant à inciter le Capital privé (national ou étranger) ?

### 1. LES INSTRUMENTS D'INTERVENTION

#### A — Les codes des Investissements

L'objectif premier de tout code d'investissements est d'encourager et d'organiser l'apport en capitaux pour la création d'unités économi-

ques de production. L'évolution de l'attitude de la législation nationale face au problème des investissements étrangers suivait celle de l'orientation politique et économique des pouvoirs publics. Aussi, il y a eu au Maroc deux codes :

— *Le code des Investissements du 30 septembre 1958 :*

Il prévoit l'octroi d'un certain nombre d'avantages douaniers fiscaux et financiers dont devaient jouir les entreprises nouvellement créées et ayant reçu l'agrément d'une commission nationale des investissements. Ce code visait principalement deux choses :

- l'encouragement des capitaux nationaux ;
- une politique de décentralisation des installations industrielles en dehors de la ligne Casablanca-Mohammedia.

Il ne prévoyait nullement des garanties relatives au droit de transfert à l'étranger des bénéfiques.

Le changement d'équipe gouvernementale intervenu en mai 1960 a permis l'élargissement du code dans une perspective plus libérale.

— *Le code des Investissements du 31 décembre 1960 :*

Il prévoit explicitement divers avantages accordés aux investissements nouvellement établis :

- a) Exonération ou remboursement partiel des droits de douanes appliqués aux biens d'équipement nouvellement importés.
- b) Avantages d'ordre fiscal prenant diverses formes :
  - l'augmentation du capital par le biais d'une exonération partielle de l'impôt sur les patentes
  - l'acceptation d'amortissements accélérés
  - la constitution d'approvisionnement exempté d'impôts pour l'achat des biens d'équipement.
- c) Avantages d'ordre financier qui se présentent sous forme d'octroi de primes d'équipement allant jusqu'à 15 à 20 % du capital investi.
- d) Garanties de transferts qui concernent aussi bien les bénéfiques que la valeur du produit d'une liquidation éventuelle de l'entreprise étrangère établie au Maroc.

L'ambassadeur des Etats-Unis au Maroc, Henri Tasca, déclarait au Bulletin de la Banque Marocaine du Commerce Extérieur (n° 64, février 1966, p. 15) :

« Je considère que le Maroc a pris un excellent départ pour attirer l'investissement étranger en promulguant un code des Investissements valable et en créant un climat propice à l'investissement privé ».

Nous verrons par la suite si les efforts considérables et lourds consentis par le Trésor public ont réussi à inciter les capitaux étrangers privés.

### B — Le Fonds National d'Investissements

Le FNI est une institution purement financière, née le 30 décembre 1961 — un an après le code d'investissements.

#### — *Le but du FNI :*

C'est de drainer une part de l'épargne des entreprises privées vers de nouveaux investissements. Dans la revue « *Maghreb* » (*La Documentation française* - n° 4, juillet 1964), on a pu dire que sa naissance est due à « une déception et à un espoir ». Déception vis-à-vis de l'attitude passive des capitaux privés, principalement étrangers. Espoir entretenu par une conviction dans le succès d'une telle orientation : le FNI doit inciter l'investisseur à investir une nouvelle fois.

Contrairement au Code d'investissements, le FNI s'adresse particulièrement aux capitalistes déjà installés au Maroc.

#### — *Le fonctionnement :*

Le FNI permet à l'investisseur déjà établi de choisir entre deux attitudes :

- investir librement
- se résigner à un emprunt forcé.

A la fin de chaque exercice, les sociétés sont obligées de verser un impôt sur les bénéfices allant de 0 à 15 % et, depuis 1964, de 0 à 8 %, et permettant au FNI qui est constitué sous forme d'un compte hors budget d'étudier la valeur de l'investissement réalisé au cours de l'exercice.

Plusieurs options sont à relever :

- a) La contribution due au FNI peut être récupérée par l'entreprise intéressée au cas où il s'avère que celle-ci a investi le double de son montant.
- b) S'il y a égalité entre contribution et investissement, on pratique une compensation immédiate due à une exonération de la contribution.
- c) Si la moitié de l'investissement est inférieure à la contribution, l'entreprise est obligée de verser celle-ci et reçoit des titres provisoires de FNI qu'elle pourra récupérer au cours des années suivantes.
- d) Si la moitié de l'investissement est supérieure à la valeur de l'impôt, la société reçoit un crédit auprès du FNI, qui s'imputera sur les exercices suivants.
- e) La société qui se refuse à l'investissement a la possibilité de convertir ses « titres provisoires » en des titres définitifs avec un intérêt de 3 %.

— *Appréciation critique :*

Le système du FNI est compliqué et engendre des charges financières et administratives lourdes pour le budget de l'Etat.

Sa nature n'est pas précise dans l'esprit des hommes d'affaires déjà passifs : est-ce un nouvel impôt ou un emprunt forcé ?

En 1965, l'institution du FNI fut remplacée par un autre système qui oblige les sociétés à constituer chaque année une réserve d'investissement calculée sur la fraction des bénéfices supérieurs à 5 millions de francs.

Quel a été l'effet du FNI sur le comportement des capitaux étrangers ?

Nous pouvons affirmer qu'il a été beaucoup plus négatif que positif.

En effet, une tendance au désinvestissement a été observée depuis 1964.

Par ailleurs, le FNI peut être un obstacle à de nouveaux capitalistes étrangers, qui, en s'installant au Maroc, ne sont pas sûrs qu'ils auront à réinvestir leurs bénéfices dont ils visent surtout le transfert.

Quelle est l'importance des sommes drainées par le FNI ? L'hypothèse maximale est un prélèvement de 15 % des bénéfices sur l'ensemble des sociétés (industrielles, commerciales...) qui alimentent le Fonds. Ce qui équivaut à une somme ne dépassant pas 6 milliards de francs <sup>(1)</sup>. Rappelons que le plan quinquennal 1960-64 prévoyait un volume d'investissement de 160 milliards par an.

En résumé, le FNI, qui est un système de « fiscalité contractuelle » que les rédacteurs du rapport de la Banque Nationale pour le Développement Economique (1963) estiment nécessaire pour créer « un climat de coopération », n'a pas répondu à tous les vœux.

### C — Le Bureau d'Etudes et de Participations Industrielles (B.E.P.I.)

Le B.E.P.I. a été créé au début de 1958 sous forme d'établissement public en vue de « promouvoir toute étude de nature à contribuer au développement industriel du pays et à concourir à son industrialisation ».

Le plan quinquennal 1960-64 précise la position du B.E.P.I. vis-à-vis des capitaux privés qu'il doit associer à ses initiatives. « Le BEPI cherche toujours à associer à des entreprises non seulement des capitaux étrangers, mais le plus possible des capitaux privés nationaux, soit en acceptant la participation des capitaux d'origine commerciale ou foncière, qui ont fait ainsi l'expérience de l'investissement industriel » (Plan quinquennal, p. 183).

L'action du BEPI a passé par trois phases :

— *De 1959 à 1960 : la phase de l'action dynamique :*

Plusieurs études ont été entreprises en vue de la construction d'un complexe chimique, d'un complexe sidérurgique, d'un chantier naval...

Des réalisations ont vu le jour par association de l'Etat avec le capital étranger (raffinerie de pétrole de Mohammedia, usines de montage de voitures Simca et Fiat, usines de pneus Général...) ou par association avec le capital national privé (textiles à Fès, liège à Tétouan).

(1) *Industrialisation du Maghreb*, Maspero, 1963.

— *La deuxième phase, de 1961 à 1964 :*

Cette période fut dominée par les scandales : la passation des marchés principalement en ce qui concerne le complexe chimique de Safi a permis le détournement de fonds considérables et la tenue de deux procès retentissants.

Au cours de cette période, le BEPI ne put réaliser aucune nouvelle entreprise.

— *Depuis 1965 :*

On assiste à la liquidation du BEPI. Ce dernier perdit toute initiative. Il fut remplacé en partie en 1967 par une nouvelle société semi-publique, la Société nationale d'Investissements (S.N.I.).

Il ne s'agit pas d'une société d'investissements au sens scientifique du terme, car elle n'investit pas. Ses prérogatives se limitent à la gestion des participations de l'Etat dans les entreprises mixtes.

Le BEPI, créé en 1959 pour épauler la BNDE, a joué un rôle plus positif, mais a changé d'orientation depuis 1963.

**D — La Banque Nationale pour le Développement Economique (B.N.D.E.)**

Lors de sa création, la B.N.D.E. avait une vocation d'organisme de crédit pour le financement des projets du « plan » quinquennal 1960-64 et des plans de développement économique postérieurs. Elle avait donc un but général et non sectoriel.

Société anonyme : l'Etat marocain possédait 50 % de ses actions lors de sa création. Ce qui place par conséquent cette société dans l'obligation de se conformer aux décisions gouvernementales contenues dans le « plan ».

Mais son évolution a marqué la tendance contraire.

— *La BNDE est maintenant à majorité « privée » :*

En effet, en 1963, sur sa demande, la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (BIRD) lui consentit un prêt sous certaines conditions :

a) L'utilisation de ce prêt, d'un montant de 13 millions de dollars, doit être faite exclusivement au secteur privé.

b) La prise de participation par sa filiale, la Société Financière Internationale (S.F.I.), à la BNDE.

C'est ainsi qu'il fut décidé un accroissement du capital de la BNDE d'un milliard de francs souscrit de la manière suivante <sup>(2)</sup> :

S.F.I. ....	750.000.000 francs
Etat marocain .....	200.000.000 >
Morgan International Banking .....	50.000.000 >

---

Accroissement total ..... 1.000.000.000 francs

Il en est résulté une transformation du rapport des forces entre les différents actionnaires de la Banque :

- l'Etat marocain : 42 %
- les privés : 58 %, dont 48 % aux mains de groupes étrangers <sup>(3)</sup>.

Nous sommes en droit de nous demander si la BNDE répond toujours à la conception de ce que peut être une véritable banque de développement. Traduit-elle réellement les options économiques qui prévalent au niveau des pouvoirs publics ?

Nous avons de bonnes raisons de ne pas y croire, car la BNDE vit maintenant une contradiction :

a) Son activité est celle de n'importe quelle banque privée et son titre est insuffisant pour en faire une véritable banque de développement. De 1959 à 1964, cette banque a eu essentiellement une activité de réescompte parasitaire : 58,2 % de ses opérations <sup>(4)</sup>. Ce qui lui permet d'avoir 0,75 sur chaque opération de réescompte <sup>(4)</sup>.

b) D'un autre côté, elle continue de jouir de privilèges excessifs accordés à toute banque publique de développement.

Ces privilèges sont d'ordre financier et fiscal, en plus de la garantie de l'Etat pour une fraction importante de ses opérations (le remboursement des intérêts et du capital s'effectue net de tout impôt ; les titres émis par la BNDE bénéficient d'une exonération fiscale).

---

(2) Bulletin hebdomadaire en langue française *Al Kifah al Watani*, n° 25, p. 5.

(3) Bulletin hebdomadaire en langue française *Al Kifah al Watani*, n° 25, p. 5.

(4) *Les problèmes structurels de développement*. Cours de licence professé par M. Abdel-Aziz Belal. Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales, Rabat.

— *La pratique a révélé en deuxième lieu que c'est une banque à vocation essentiellement industrielle :*

Jusqu'au 31 décembre 1965, le montant accordé au secteur agricole représente 1 % de l'ensemble de ses opérations <sup>(5)</sup>. Nous pouvons lire déjà dans son Rapport d'Exercice de 1961, à la page 52 : « Pour sa part, la BNDE a été en mesure jusqu'à présent de financer tous les projets raisonnables qui lui ont été présentés. Elle n'a donc pas eu à établir de véritables priorités ».

### E — La Promotion Nationale (P.N.) et la mobilisation de l'épargne-travail

L'intérêt de la formule, inspirée des chantiers de chômage tunisiens, est de faciliter le financement des investissements. Son objectif consiste à mettre au travail les populations inemployées tout en les rémunérant de manière différée : les travailleurs reçoivent alors un titre de créance qui, en principe, n'est payable qu'au moment de l'apparition de la production obtenue grâce à l'investissement réalisé par les travailleurs.

Mais ce système se heurte à des limites, surtout financières. La P.N. ne peut être généralisée car tous les investissements ne peuvent donner à cette mobilisation des hommes.

D'autre part, M. Tiano <sup>(6)</sup> souligne que l'opération se déroule dans des conditions de rentabilité très douteuses.

Si l'on avait cherché à résorber par la méthode de la Promotion Nationale seulement le quart de la main-d'œuvre disponible en 1964, il aurait fallu dépenser chaque année 100 milliards de francs <sup>(7)</sup> (avec :  $\frac{2.627.000}{4} =$  main-d'œuvre disponible ; et 151.000 francs = coût unitaire, nous obtenons par une simple multiplication 100 milliards de francs).

Cette somme équivaut à la moyenne annuelle du total des investissements bruts réalisés dans toute l'économie pendant la période 1960-61.

Ainsi, même si l'on consacre la totalité des fonds investis annuellement au seul financement de la P.N., on ne parviendra à faire

(5) Bulletin hebdomadaire *Al Kifah al Watani*, n° 25, p. 9.

(6) *La politique économique et financière du Maroc indépendant*, A. Tiano — Etudes Tiers-Monde, P.U.F., 1963.

(7) *Problèmes structurels du développement*, A. Belal, op. cit.

travailler par cette méthode que le quart de la main-d'œuvre disponible.

Dans la deuxième section du chapitre II de la deuxième partie, nous présenterons les conditions de réussite d'une véritable mobilisation du travail.

De l'étude schématique des divers instruments d'intervention de l'Etat, il ressort que la réalité est différente des vœux.

Les capitaux, aujourd'hui plus qu'hier, boude le tiers-monde et ne lui répondent pas.

## 2. LE COUT ET LES RESULTATS DE LA POLITIQUE D'APPEL AUX CAPITAUX PRIVES

Le fonctionnement du code d'investissement du Fonds National d'Investissement, l'engagement pris par l'Etat au niveau des plans et des accords de garanties ont entraîné beaucoup plus de sacrifices d'ordre financier et budgétaire aux pouvoirs publics que l'investissement privé étranger.

A — Dans le domaine de l'exonération des droits de douane, la politique d'incitation aux investissements privés a eu pour résultat un manque à gagner de 3 milliards de francs pour 1961, 0,4 milliard pour 1963 et 0,48 milliard pour 1964 <sup>(8)</sup>.

Les primes d'équipement accordées par le gouvernement marocain aux nouveaux investissements ont occasionné au budget public une charge de 0,78 milliard de francs en 1963 et 0,48 milliard de francs en 1964 <sup>(9)</sup>.

B — D'après le Bulletin de la B.M.C.E. <sup>(10)</sup>, les entrées de capitaux en devises ont été les suivantes en milliards de francs :

1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
1,23	2,38	1,68	4,61	3,49	2,32	2,05	3,57	4,02

Quelle est l'importance de ces rentrées de capitaux dans l'économie

(8) *L'assistance étrangère face au développement économique du Maroc*, F. Oualalou. Thèse, Paris, 1967, p. 256.

(9) F. Oualalou, op. cit.

(10) n° 66, mai 1966, p. 12.

nationale ? En faisant abstraction de l'affectation de ces capitaux (leur rendement économique et social), nous trouvons que ces capitaux constituent dans la meilleure hypothèse 3,5 % du revenu national.

Ensuite, si nous faisons intervenir l'élément fuite légale et illégale de capitaux, nous trouverons que *cette entrée de capitaux ne compense qu'une faible partie des sorties de capitaux.*

Ne disposant pas de statistiques précises, nous pouvons avancer approximativement le montant de 80 milliards de francs d'hémorragie de capital chaque année <sup>(11)</sup>.

Si nous ajoutons à ce montant les sorties de capital liées à l'existence de l'assistance technique, dont les effectifs vont croissant, et les fuites de capitaux sous forme déguisée (comme le rachat des terres de colonisation et l'indemnisation de la Banque de Paris et des Pays-Bas, de la Société des Chemins de Fer du Maroc et de l'Energie Electrique), le chiffre de 100 milliards de francs de fuite légale et illégale n'est pas excessif.

Dans ce sens, le tableau suivant, constitué à partir des balances de paiements de 1957 à 1965 et du Bulletin de la BMCE de mai 1966, met en confrontation les apports de capitaux en devises et les sorties de devises au titre des revenus du capital <sup>(12)</sup> :

(en milliards de francs)

Années	Soldes - Revenus du Capital	Apports de capitaux par entrées de devises
1957	— 5,5	+ 1,23
1958	— 5,4	+ 2,38
1959	— 5,5	+ 1,68
1960	— 8,2	+ 4,61
1961	— 12,5	+ 3,49
1962	— 14,3	+ 2,32
1963	— 8,2	+ 2,05
1964	— 5,931	+ 3,57
1965	— 11,919	+ 4,02
Total	— 77,45	+ 25,35

(11) Rappelons qu'en 1956, le montant des sorties de capitaux avait atteint 100 milliards et en 1959, 70 milliards.

80 MD : A. Belal, *Problèmes structurels du développement*, op. cit.

(12) Bulletin *Al Kifah al Watani*, n° 25, décembre 1967, p. 20.

Ainsi, nous constatons que, pour une unité monétaire investie, trois unités prennent le relai vers l'extérieur ; ce qui illustre une réalité existant dans les rapports pays développés — pays sous-développés.

Une question très importante reste posée : *pourquoi la faiblesse des investissements étrangers au Maroc ?* Exemple : sur les 250 projets d'investissement étudiés par une délégation d'hommes d'affaires, 8 seulement ont été jugés rentables.

Il est certain que les difficultés de la balance des paiements des Etats-Unis ont entraîné des restrictions dans les exportations des capitaux privés à l'étranger — touchant principalement les pays sous-développés.

Mais, s'agissant du Maroc, l'une des causes essentielles trouve son origine dans la saturation des secteurs industriels. Dans un pays sous-développé comme le Maroc, parler de la saturation peut paraître paradoxal. En effet, ce phénomène, dû à la structure de l'industrie marocaine, est réel. Il est lié :

— à l'inexistence d'une industrie de base capable d'engendrer un processus d'intégration des secteurs économiques.

— à l'absence de réforme agraire capable de libérer des énergies humaines et financières.

Un journal écrivait : « Le Maroc veut ceci et fait cela. Il se veut libéral. Il est pourtant dirigiste ».

En effet, l'option profondément libérale en matière économique n'a pas réussi à éliminer plusieurs contradictions se dessinant tout au long de sa politique. L'une de ces contradictions réside dans la prise de mesures dirigistes, telles que la nationalisation du commerce extérieur, la restriction des transferts..., mesures conjoncturelles prises toujours à la suite d'une crise financière provoquée par un excès des dépenses publiques.

## II. — L'AIDE ETRANGERE PUBLIQUE ET LA POLITIQUE BUDGETAIRE DE L'ETAT

Deux points à analyser :

- a) le contenu de la politique budgétaire depuis 1960 ;
- b) les problèmes budgétaires et le financement extérieur.

## I. LA POLITIQUE BUDGETAIRE DE L'ETAT MAROCAIN DEPUIS 1960

Deux phases très importantes ont marqué la politique budgétaire du pays :

a — la période 1960-64 est marquée par un processus cumulatif de déficits ;

b — la période 1965-68 se caractérise par un plus grand appel à l'aide étrangère.

### A — 1960-1964 : l'évolution des dépenses publiques

Années	Dépenses budgétaires en milliards de F.	Pourcentage/P.I.B.
1960	177,7	21,7 %
1961	191,2	24,4 %
1962	210,0	24,1 %
1963	235,0	25,9 %
1964	247,5	30 %

Source : *Le Maroc en chiffres* : B.M.C.E., Casablanca, 1968.

#### Remarques :

1°) en 5 ans, les dépenses publiques ont augmenté de 7 % annuellement en valeur constante.

2°) la progression des dépenses de fonctionnement a été en moyenne de 11,6 % en 1962 et 1963, de 7,5 % en 1963 et 1964.

Cette augmentation concerne principalement trois départements : l'Intérieur, la Défense et l'Education nationale.

Comme va nous le montrer le tableau ci-dessous, le sens de l'expansion des dépenses budgétaires s'explique en partie par la structure du budget dont plus de la moitié est dirigée vers les ministères à caractère purement administratif, les ministères à caractère économique et social se partageant le reste. Il faut remarquer qu'à l'intérieur même de ces derniers départements, les dépenses de fonctionnement concernent le côté administratif.

*Importance (%) du budget des ministères économiques et sociaux dans le budget de fonctionnement général*

	1963	1964	1965
<b>Ministères économiques</b>			
T.P., Commerce, Industrie, Agriculture	15 %	14 %	13,8 %
<b>Ministères sociaux</b>			
Education nationale, Santé, Justice	30,6	33,5	34
<b>Total</b>	<b>45,6 %</b>	<b>47,5 %</b>	<b>47,8 %</b>

Source : Etudes synthétiques de la revue « *Maghreb* » et des travaux du plan.

3°) ces dépenses ont entraîné une accumulation de déficits qui a débouché sur la crise financière de 1964.

(en milliards de francs)

Année	Dépenses	Recettes	Déficit	%
1960	177,7	169,1	8,6	4,8
1961	191,2	181,5	10,4	5
1962	210,0	198,5	22,7	9,7
1963	235,6	205,0	35,2	14
1964	247,5	186,3	74,5	24,7

Source : lois de finances.

La progression réelle des dépenses a été de 71 %, celle des recettes de 35 % du budget ordinaire.

Ces déficits sont inflationnistes, car ils intéressent des dépenses de pure consommation. Ils sont financés par le Trésor public, sur avances de la Banque du Maroc. Ces dernières sont souvent liées en partie à l'aide étrangère anticipée dont le versement et l'exécution tardent pour plusieurs raisons. Ainsi, dans plusieurs cas, il s'agit d'avances pures et simples de la Banque Centrale au Trésor, à l'occasion d'une convention entre eux.

Cette détérioration des finances internes s'est accompagnée d'une aggravation du déséquilibre des finances externes dont le principal indicateur est l'aménagement des avoirs extérieurs.

Années	1960	1961	1962	1963	1964
Avoirs extérieurs	126,8	94,6	91,1	69,4	38,2

Source : *Le Maroc en chiffres*, B.M.C.E.

### B — La politique d'austérité et l'appel à l'aide extérieure : 1965-1968

Cette période est marquée par l'application du plan triennal 1965-67 que nous avons présenté comme un plan d'assainissement et de stabilisation.

En effet, la masse budgétaire globale a connu un recul de 2,1 % en 1965, par rapport à 1964, et un accroissement de 2 % en 1966.

Malgré cette baisse ou stabilisation du taux d'expansion des dépenses publiques, les recommandations du plan n'ont pas été respectées dans la pratique.

— De 1965 à 1966, les augmentations les plus importantes concernent toujours les secteurs improductifs (Défense nationale et Intérieur en particulier : ce qui s'explique par l'instauration d'un service militaire de type classique).

	1965	1966	%
Défense nationale	20,03	21,59	+ 7,8
Intérieur	20,19	22,14	+ 9,7

Source : lois de finances.

— L'orientation de la politique budgétaire n'a pas changé :

- l'austérité ne touche que les secteurs productifs et non l'administration ;
- l'appel à l'aide étrangère devient de plus en plus grand et rentre dans les mœurs budgétaires.

En effet, les emprunts prévus pour financer le budget marocain s'élevait à 77,4 milliards de francs en 1965, à 80,8 milliards en 1966 (la totalité des dépenses d'équipement prévues) et 86,4 milliards en 1967 (soit encore la totalité du budget d'équipement).

## 2. LES RESSOURCES EXTERIEURES : AFFECTATION ET DETTE PUBLIQUE

Trois points à relever :

- la part du financement externe dans le budget d'équipement ;
- l'affectation de l'aide extérieure publique ;
- les charges de la dette.

### A — Le financement du budget d'équipement

Le budget d'équipement a plus que triplé entre 1960 et 1968. Cette importante expansion a posé le problème de son financement.

— L'étude de la structure de financement du budget d'équipement nous révèle que le rapport des ressources externes/total a été le suivant (en %) :

1960	1961	1962	1963	1964	1966	1967
55 %	50	47	74	76	84	84

Source : *L'assistance étrangère face au développement économique du Maroc* (op. cit.).

— Quelle est la part des aides étrangères principales dans le financement du budget :

(en milliards de francs)

Année	Montant budget équipement	Montant aide américaine %	Montant aide française %
1960	35,134	57	
1961	45,113	45	
1962	50,527	44	20
1963	72,033	21	20
1964	86,006	3	19
1965	77,476		19

Source : *Le Maroc en chiffres*, B.M.C.E.  
*L'assistance étrangère...*, op. cit.

*Remarques :*

1°) la part française dans le financement du budget d'équipement durant les cinq années pendant lesquelles la France accordait son aide directe au Maroc a été constante. Par contre, la part américaine s'est considérablement amenuisée. Mais, depuis 1965, d'autres aides alimentaient le budget à travers des projets spécifiques.

2°) le budget de fonctionnement souvent déficitaire a-t-il dû utiliser en partie l'aide étrangère ? Deux éléments d'appréciation doivent être présentés pour pouvoir y répondre :

— depuis 1963, date à laquelle le déficit a commencé à prendre des dimensions inquiétantes, les moyens de financement interne (provenant de l'activité de production de l'Etat) qui étaient versés au budget d'investissement, alimentent les dépenses de fonctionnement. Ce qui oblige l'Etat à recourir à une aide étrangère supplémentaire pour les investissements ;

— depuis 1965, on a assisté à une réforme au niveau budgétaire, réforme due à l'importance que prend progressivement l'assistance extérieure.

Cette réforme a consisté dans une unification des budgets d'équipement et de fonctionnement en un seul budget général, ainsi que le groupement comptable des ressources publiques. Dès lors, il est très difficile de suivre la nature des dépenses financées directement par l'aide étrangère.

Après cette appréciation quantitative de l'assistance financière étrangère, une appréciation qualitative de cette dernière s'impose.

## **B — L'affectation de l'aide budgétaire**

De 1962 à 1963, l'aide française semble être affectée surtout à l'équipement agro-hydraulique intéressant les centres irrigués par l'ex-Office national des Irrigations. Par la suite, cette aide a concerné surtout les travaux publics.

Au départ, l'aide des Etats-Unis finançait principalement la construction d'œuvres de travaux publics (ports et surtout logements).

Les autres aides alimentent surtout des travaux de construction de barrages.

*Deux remarques :*

1°) l'affectation touche principalement des secteurs dont la rentabilité est à long terme.

2°) la faiblesse de l'utilité économique de l'aide publique étrangère. Celle-ci ne vaut que par ses effets de propagation. En l'absence de politique de structure du pays bénéficiaire et en l'absence de politique d'aide des pays donateurs, ces effets ne peuvent se produire.

**C — La dette publique**

C'est l'un des éléments qui contribue au gonflement du budget ordinaire de l'Etat marocain depuis 1962.

(en milliards de francs)

	1963	1964	1965	1966	1967
Dette amortissable et flottante	16,23	19,09	20,66	24,24	26,45
Augmentation en %	9,3	16,2	8,23	17,35	8,2
% par rapport au budget ordinaire	8	8,7	10	8,9	8,2

Source : lois de finances.

**Deux points à relever :**

a — l'expansion actuelle de la dette publique est due seulement à l'augmentation de l'aide étrangère, les emprunts intérieurs étant très rares.

b — le taux d'endettement de l'Etat varie entre 8 et 10 %, ce qui correspond approximativement à 50 % du budget de l'Education nationale.

L'assistance financière soulève plusieurs problèmes d'équilibre budgétaire qu'elle était amenée à résoudre au départ. A moyen et à long terme, la *rentabilité* de cette assistance est en dernière analyse l'élément essentiel dans la détermination de cet équilibre.

Comme nous l'avons souligné très brièvement, cette rentabilité ne peut être obtenue que par une politique de structure visant à éliminer les obstacles d'ordre social et politique à une formation accélérée du capital — du moins dans une première étape.

### 3. LES OBSTACLES D'ORDRE SOCIAL ET POLITIQUE A LA FORMATION DU CAPITAL

Si nous adoptons le revenu national comme indicateur synthétique du niveau d'activité d'une nation, nous pouvons avancer que les pays jeunes se trouvent dans un « cercle infernal de pauvreté ».

Pour rompre ce cercle, la solution théorique consiste :

- à épargner et investir productivement une grande partie du revenu national. L'opération doit être répétée plusieurs fois par la suite ;
- et à compléter cet effort d'épargne et d'investissement interne par un appel à l'aide extérieure.

Pendant, ces considérations d'ordre général se trouvent limitées par la réalité politique et sociale des pays considérés.

#### A — Les obstacles d'ordre social

Les modifications relatives subies par les structures sociales du Maroc n'ont pas réussi à faciliter la formation du capital.

1°) dans le domaine agricole particulièrement, il existe plusieurs entraves d'ordre physique, socio-juridique et technique.

a) En effet, les terres disponibles par habitant sont trop exigües (0,4 à 0,7 ha), trop peu ou trop mal arrosées.

Les terres irriguées ne dépassent guère 6 % <sup>(13)</sup> des terres utilisées (450.000 ha).

b) Ces obstacles se trouvent renforcés par les structures foncières. En secteur traditionnel, les propriétés et les exploitations sont exigües : jachère comprise, l'exploitation atteint en moyenne 8,5 ha <sup>(14)</sup>. Cette exigüité ne cesse d'être accentuée par la parcellisation due à l'héritage. Il faut noter en conséquence que 74,4 % des exploitants agricoles n'ont pas le minimum vital de 25 quintaux de blé par an <sup>(14)</sup>. S'y ajoutent les paysans sans terres qui ne représentent pas moins de 543.000 foyers au Maroc (sur environ 1,5 million de foyers ruraux) <sup>(14)</sup>.

L'exigüité de la propriété encore plus forte que celle de l'exploitation « entraîne obligatoirement un déséquilibre des facteurs » : le propriétaire, ne pouvant pas employer convenablement sa force de travail faute de terre et des autres moyens (attelage, trésorerie...) se trouve dans l'obligation de s'associer à ceux qui détiennent ce qui lui

(13) *L'économie du Maghreb*. Cours de licence de M. Lahbabi, Rabat.

(14) *L'économie du Maghreb*, op. cit.

*Le développement économique du Maghreb*, A. Tiano, P.U.F., 1968.

manque. De ce déséquilibre résultent des contrats d'association traditionnels (khammessat, khobza...) qui ont tous la caractéristique fondamentale d'être instables et peu favorables au progrès.

En effet, ces contrats sont en général conclus pour un an et ne prévoient aucun remboursement des améliorations réalisées par l'exploitant. Celui-ci n'a même pas le temps de « tirer parti de certaines fumures » par exemple. De plus, le propriétaire réinvestit exceptionnellement la rente foncière, qui est par ailleurs importante.

Il résulte de la précarité de l'exploitation une très mauvaise gestion. Inutile d'insister sur la médiocrité de la technologie utilisée dans le secteur traditionnel de l'agriculture.

En aucune façon, ces structures agraires rétrogrades ne favorisent une accumulation du capital.

2°) en l'absence d'un développement économique continu et soutenu, l'Etat a dû se résigner à pratiquer une politique de multiplication des emplois administratifs pour faire face à l'augmentation de la population musulmane non agricole. En effet, celle-ci est passée de 3,4 millions à 4,8 millions entre 1955 et 1964<sup>(15)</sup>. Sous forme d'ordre de grandeur très grossier, voici, pour 1964, la distribution des emplois stables :

(en milliers d'emplois)

	1 9 5 5		1 9 6 4	
	Musulmans	Non musulmans	Musulmans	Non musulmans
• Economie				
ouvriers	300	42	300	15
employés	65	31	100	15
artisans	200	57	220	40
cadres	8	24	10	20
• Administration	27	41	240	15
Population active non agricole	600	195	870	105

Source : *L'économie du Maghreb*, S. Amin, op. cit.

(15) *L'économie du Maghreb*. S. Amin. Editions de Minuit, 1966. Tome I, p. 338.

*Deux remarques :*

a) en 10 ans, le nombre des ouvriers n'a pas évolué. Parmi les non-musulmans, on enregistre même une baisse de plus de 50 %. Ceci ne peut être expliqué que par l'absence d'un développement industriel réel.

b) par contre, en 10 ans, le nombre des emplois administratifs a été multiplié presque par 10.

La création d'emplois à caractère administratif a aidé à la formation d'une classe moyenne dans les villes qui subit l'effet de démonstration.

c) l'effet de démonstration est dû à l'inégale distribution du revenu dans le monde. Cette facilité d'adopter des habitudes de consommation plus élevées — plutôt que des méthodes de production améliorées — ampute sérieusement les potentialités d'épargne du groupe social considéré.

L'impatience et le sentiment d'insatisfaction tendent malheureusement à l'entretenir.

La structure de l'Etat favorise-t-elle la formation du Capital ?

**B — Les obstacles d'ordre politique**

Il est frappant de constater au Maroc que le contenu principal de la décolonisation politique est constitué par « ce phénomène de substitution d'une nouvelle élite de type administratif aux anciennes élites coloniales ».

Avec le départ très lent des Européens, la décolonisation économique n'a pas été aussi systématique qu'en Algérie ou en Tunisie par exemple.

Ainsi, nous avons assisté à la formation progressive d'une élite économique, doublée d'une élite administrative.

Mais, étant donné le caractère artificiel de sa formation et son « arrivisme », cette élite n'a pas constitué une classe d'entrepreneurs capables de diriger les rouages de l'économie.

Si la structure sociale a subi des transformations, la structure économique depuis 1966 n'a connu aucun changement majeur. Il en est résulté un renforcement du dualisme économique qui est un frein à toute formation du capital :

— un secteur traditionnel basé sur l'agriculture archaïque et faisant vivre 13 millions d'habitants. Depuis 10 ans, il enregistre une dégradation continue du fait de l'absence de toute réforme et de l'accroissement démographique.

— un secteur moderne basé sur l'industrie, le commerce, l'agriculture moderne et l'administration, faisant vivre 800.000 habitants. La part de ce secteur dans le revenu national n'a pas cessé d'augmenter en termes relatifs et absolus.

La politique de financement suivie jusqu'ici par l'Etat marocain est fondée sur l'arbitrage en faveur de l'aide étrangère. En d'autres termes, une mobilisation incomplète des potentialités internes et une assistance étrangère non rentable par son utilisation et son orientation caractérisent cette politique.

Aussi le problème du financement de la formation du capital reste toujours posé et d'une manière encore plus aiguë. Une nouvelle stratégie est nécessaire.