

QUELQUES ASPECTS FINANCIERS DES PROBLEMES DE L'ECONOMIE MAROCAINE

Après quelques années d'un essor remarquable, succédant à la léthargie de la période de guerre, le Maroc traverse actuellement une période de transition et d'adaptation.

Deux faits caractérisent la situation présente : déséquilibre économique et malaise social.

Il est aisé d'en trouver les causes immédiates, d'une part, dans la crise politique, latente depuis quelques années, d'autre part, dans la recession économique mondiale qui a suivi la fin de la guerre de Corée.

Mais il ne nous paraît pas excessif d'affirmer que les difficultés actuelles — notre intention étant d'ailleurs de nous limiter à leur aspect économique et financier — ont des causes plus lointaines qu'il importe d'analyser si l'on veut définir des solutions et s'orienter vers de meilleures perspectives.

La rupture de rythme dans l'essor du pays, provoquée par les événements que nous venons de rappeler, n'a fait que mettre en lumière des problèmes qu'une évolution peut-être trop rapide a fait naître ou qu'une ère de facilité avait jusqu'à présent dissimulés.

La difficulté majeure vient assurément de l'écart entre le rythme de l'expansion démographique et des besoins, et celui du développement économique du pays.

Le problème démographique revêt un double aspect : d'une part, la population du Maroc est passée de 4 à 8 millions d'habitants en moins de 40 ans et elle s'accroît de 2 à 3 % par an. Son taux de fécondité est celui des pays européens en 1750 ; sa mortalité, celle des mêmes pays en 1900. Les enfants de moins de 15 ans représentent 40 % de la population contre 24 % en France.

D'autre part, la population marocaine musulmane des principales agglomérations est passée de 413 000 habitants en 1926 à 1 376 000 en 1952. Son pourcentage par rapport à la population totale a plus que doublé : 18,5 % en 1952 contre 7,7 % en 1926.

Parallèlement le genre de vie des Marocains s'est modifié en fonction à la fois de l'augmentation de leurs revenus (1) et de l'évolution psychologique d'une fraction croissante de la population.

Cette transformation des besoins affecte non seulement la nourriture (par exemple, substitution du pain de blé au pain d'orge) mais aussi les autres éléments du budget familial (vêtements, moyens de transport, moyens de distraction, etc...). A titre d'exemple, notons que le nombre de postes récepteurs de radiodiffusion détenus par des Marocains qui était de 5 000 en 1938 a atteint 134 000 à la fin de 1954.

La concentration d'une nombreuse population dans les villes et en particulier à Casablanca a même créé un besoin nouveau : le besoin de travail. Alors que le rural est presque toujours assuré de trouver, au sein de son cadre tribal et familial, le minimum des éléments nécessaires à la vie, si Dieu veut bien lui envoyer la pluie, le citadin déraciné est condamné à la famine s'il ne trouve pas un emploi.

Ainsi, chaque jour les besoins augmentent en fonction de l'accroissement de la population, de son urbanisation, et de l'ascension des jeunes générations éduquées au contact de la France.

Or, malgré les progrès déjà réalisés, le Maroc reste un pays sous-développé dont les ressources sont faibles et l'économie encore peu différenciée. Sa vocation essentiellement agricole est limitée par l'inégale fertilité des sols, l'irrégularité climatique, et, pour le moment, par le caractère rudimentaire des méthodes de culture traditionnelles. Ses ressources énergétiques sont d'importance réduite, et ses richesses en matières premières minérales sont d'une exploitation souvent difficile. Enfin, la très grosse majorité de sa population ne possède aucune qualification professionnelle. Bien qu'il ait notablement progressé depuis le début du Protectorat, le revenu moyen des habitants reste très faible. L'épargne est rare, et dans la mesure où elle est possible, elle ne s'investit pas en

(1) Cf. la note de J. Milleron : « Etude sur les revenus et niveaux de vie au Maroc français ». Bulletin économique et social du Maroc, n° 56, p. 52.

biens productifs. La balance commerciale est encore loin de sa position d'équilibre. Le Maroc se trouve donc dans l'impossibilité d'acquiescer avant longtemps son autonomie financière et monétaire.

Par ailleurs, il est soumis à un statut international basé sur le principe de la « liberté économique sans inégalité », qui le livre à la concurrence internationale sans réciprocité.

Tous ces éléments rendent l'économie marocaine très sensible, donc très vulnérable. Une mauvaise récolte, due à la sécheresse ou aux sauterelles, suffit à compromettre l'équilibre budgétaire. Inversement une série de bonnes récoltes pose des problèmes de commercialisation qui ne peuvent être résolus sans l'aide de la Métropole et l'intervention de l'Etat. Une période de mévente des phosphates (qui représentent à eux seuls 20 % des exportations) affecte immédiatement la balance des comptes. Une industrie entière peut se trouver menacée du seul fait de quelques importations, d'importance négligeable à l'échelle mondiale.

Ces quelques exemples pourraient être multipliés. Ils n'ont pour but que de montrer l'ampleur de l'effort nécessaire pour que l'écart entre les besoins de la population et les ressources du pays n'aille pas en s'accroissant.

L'accroissement du revenu national nécessaire au maintien de la situation présente devrait être, nous l'avons vu, d'au moins 2 % par an. Si l'on rappelle que cet accroissement est en moyenne de 2,5 % en France depuis 1949 et de 3 % aux Etats-Unis depuis 1930, on se rendra compte à quel point l'expansion économique est pour le Maroc une nécessité vitale.

Quels sont les moyens de promouvoir cette expansion ?

Pour répondre à cette question, il nous paraît indispensable de dépouiller tout esprit doctrinaire et toute idée préconçue.

Les solutions doivent être nuancées, les méthodes souples et bien adaptées au pays. Il faut se garder de céder sous la pression de certains représentants du secteur privé, aux attraites factices d'un protectionnisme outrancier et d'un repliement désastreux dans un monde où l'élargissement des marchés apparaît indispensable. Il faut détruire la mystique de l'Etat-Providence et rendre à l'initiative privée sa place légitime.

Mais il n'est pas moins nécessaire d'adopter des mesures dirigistes pour moderniser rapidement l'agriculture traditionnelle qui, sans intervention de l'Etat, n'évoluera que très lentement. Il faut surtout créer le climat favorable à l'épanouissement de l'initiative privée dans le secteur moderne de la production et il importe de souligner l'importance en ce domaine de la politique financière de l'Etat. Il y a au Maroc d'énormes virtualités d'investissement de capitaux privés extérieurs, mais ces capitaux sont extrêmement sensibles à des facteurs psychologiques qui jouent naturellement en fonction de la situation politique,

mais aussi en fonction de la politique budgétaire et fiscale.

C'est à ces deux derniers aspects du problème que nous consacrerons les développements qui vont suivre.

I. — L'EQUILIBRE BUDGETAIRE GLOBAL

Le budget du Maroc a franchi le cap du milliard de francs en 1938 ; en 1949, il s'élevait à 45 milliards environ ; en 1955, il dépasse 106 milliards si l'on tient compte des crédits affectés au fonctionnement de l'Office des P.T.T., inscrits jusqu'à l'exercice dernier dans le budget général. C'est dire que, compte tenu de la dépréciation de la monnaie, le volume du budget a pratiquement doublé en dix ans et triplé en quinze ans. L'augmentation a été particulièrement rapide au cours des dernières années. Rappelons que, sur la base 100 en 1949, l'indice du volume budgétaire en 1954 s'établit à 215,8 alors que les indices des prix (prix de gros et prix de détail à Casablanca) s'élèvent à 129,9 et 131,8. Encore faut-il noter que, pour la facilité des comparaisons, les chiffres retenus ne tiennent pas compte de certaines dépenses couvertes par des recettes avec affectation spéciale, ou imputées sur des budgets annexes. En fait, en 1955, les dépenses de l'Etat dépasseront 111 milliards.

Une analyse sommaire des dépenses et des recettes permet de voir comment ont évolué les conditions de l'équilibre budgétaire global.

Si nous prenons comme année de référence l'année 1949, point de départ du premier plan quadriennal, nous constatons que les crédits affectés à la couverture des dépenses de fonctionnement des services, des charges de la Dette et des dépenses d'intervention de l'Etat (subventions, bourses, dépenses d'assistance, vulgarisation agricole, etc...) s'élevaient à 24 milliards, soit environ 53 % des dépenses totales. En 1955, ils s'élèvent à près de 76 milliards et représentent 71 % de ces mêmes dépenses.

Cette augmentation considérable résulte à la fois de causes permanentes et de circonstances exceptionnelles. Au nombre des premières, il faut citer l'extension constante des administrations, et surtout l'effort d'équipement réalisé au cours des dernières années, dont la répercussion s'exerce à la fois sur les charges de la dette publique et sur les dépenses de fonctionnement.

Par ailleurs l'invasion acridienne que subit le Maroc depuis la fin de l'année dernière a entraîné des dépenses importantes qui peuvent être chiffrées à 1 milliard environ en 1954 (prévisions pour 1955 : 2 milliards et demi).

Enfin l'évolution de la situation politique a conduit le Gouvernement à prescrire un renforcement très sérieux des services chargés du maintien de l'ordre, et les dépenses correspondantes, d'ailleurs en partie supportées par la Métropole, pèsent lourdement sur le budget.

La progression très nette des dépenses ordinaires, à l'intérieur d'un volume global lui-même en expansion, a pour conséquence d'accroître la « rigidité » du budget des dépenses.

Si l'on peut en effet accroître ou réduire en fonction des ressources le volume des dépenses d'équipement, il est extrêmement difficile d'agir, dans le sens de la baisse, sur les dépenses ordinaires. Les charges de la dette sont par définition incompressibles, et ne s'allègent que par le jeu de la dépréciation monétaire. Les dépenses de personnel sont fonction des effectifs et des traitements. En ce qui concerne le premier point, chacun sait la valeur des résultats qu'on peut attendre d'une commission de la hache ou de la guillotine, et en ce qui concerne le second point, le Maroc est pratiquement lié par des décisions métropolitaines. Il faut d'ailleurs noter que la rémunération du personnel n'a pas été majorée en fonction de la hausse des prix et que le Maroc, comme la France, a une administration au rabais, ce qui entraîne une grave crise de recrutement.

En matière de dépenses de matériel, certes la recherche des économies est toujours possible, mais l'incidence sur le volume des dépenses est forcément très limitée. Seules les dépenses d'intervention de l'Etat offrent le champ à une action efficace, encore que cette action se heurte bien souvent à des impératifs économiques et sociaux.

Examinons maintenant l'autre volet du diptyque budgétaire.

En 1949, les recettes ordinaires se décomposaient approximativement de la manière suivante :

| | |
|--|--------|
| — Ressources fiscales proprement dites . . . | 78,5 % |
| — Taxes pour services rendus et produits divers | 9 % |
| — Produits des domaines et des exploitations industrielles de l'Etat (2) | 12,5 % |

En 1954, la répartition est très sensiblement différente :

| | |
|---|--------|
| — Ressources fiscales | 71,2 % |
| — Taxes pour services rendus et produits divers | 12,5 % |
| — Domaines et exploitations industrielles de l'Etat (2) | 16,3 % |

Que peut-on conclure de ces chiffres ?

Malgré l'incontestable effort fiscal réalisé au cours des dernières années (rappelons à titre d'exemple que l'impôt sur l'essence est passé de 7 F le litre en 1949 à 11 F 40 le 1^{er} septembre 1954), on constate un certain essoufflement des ressources tirées de l'impôt. L'équilibre du budget ordinaire n'a pu être réalisé que grâce aux excellents résultats des exploitations industrielles de l'Etat, en particulier de l'Office des Phosphates.

(2) Non compris l'impôt sur le prix des tabacs.

On ne saurait s'en étonner, si l'on fait le rapprochement entre l'évolution des dépenses ordinaires et celles de quelques indices significatifs de l'évolution économique.

Sur la base 100 en 1949, les dépenses ordinaires sont à l'indice 312 en 1955, alors qu'en 1954, les indices du volume du commerce extérieur s'établissaient à 139 pour les importations et 145 pour les exportations, l'indice de la consommation de charbon et d'électricité dans l'industrie à 155, l'indice de la production minière à 172, etc...

Il n'est pas question de tirer du rapprochement de ces chiffres des conclusions absolues, mais il nous semble cependant qu'ils sont le signe d'une distorsion entre l'accroissement des dépenses publiques et le développement de l'activité économique du pays, base de la fiscalité.

Cette tendance se manifeste d'ailleurs clairement dans l'évolution des excédents budgétaires. Ceux-ci, qui progressaient régulièrement depuis la fin de la guerre pour atteindre un maximum de 9 200 millions en 1951, ont régressé à 6 700 millions en 1952, 3 800 millions en 1953, et 1 500 millions en 1954 pour faire sans doute place au déficit en 1955.

Simultanément les disponibilités du Fonds de réserve se réduisaient : elles étaient de plus de 9 milliards à la fin de l'exercice 1952, et dépasseront à peine 3 milliards à la clôture de l'exercice 1954. Cet amenuisement des excédents et des réserves se répercute sur le financement du budget d'équipement.

Alors qu'au cours des dernières années, le Maroc avait réussi à financer une part comprise entre 40 et 50 % de ses dépenses d'équipement public sur des ressources provenant de l'impôt, cette part se trouve ramenée à 27 % dans les prévisions pour 1955. En 1956, elle sera pratiquement réduite aux seules ressources de la Caisse spéciale, qui sont affectées aux dépenses d'équipement, soit 3 milliards et demi environ. Etant donné par ailleurs les faibles ressources du marché financier local, le Maroc se trouvera par conséquent dans une dépendance presque absolue de l'extérieur pour le financement des investissements publics.

Ainsi le Maroc, réputé jusqu'à présent pour l'aisance de ses finances, connaît à son tour le problème de l'équilibre budgétaire.

S'il n'y avait d'autre solution à ce problème que l'augmentation périodique des impôts et l'accroissement de l'aide métropolitaine, sans doute faudrait-il désespérer de l'avenir. Une telle politique, capable de maintenir quelque temps une prospérité artificielle, conduirait rapidement à l'étouffement économique.

Le salut ne peut être trouvé que dans le développement de l'activité générale, qui permettra l'accroissement du revenu national et le relèvement du niveau de l'emploi.

En fonction de ces objectifs, l'action sur les dépenses et les recettes doit être envisagée à la fois sous l'angle quantitatif et sous l'angle qualitatif.

II. — ACTION SUR LE VOLUME DES DEPENSES PUBLIQUES

Il est tout d'abord évident qu'une politique de rigoureuse économie est indispensable.

Si comme nous l'avons vu, il est pratiquement impossible d'obtenir une baisse des dépenses ordinaires, du moins le Gouvernement doit-il agir avec énergie pour en limiter l'accroissement. Cette action ne peut être efficace que si elle s'appuie sur une révision de la conception actuelle du rôle de l'Etat. L'administration marocaine tend chaque jour davantage à perdre sa simplicité et son dynamisme primitifs. Les services ont une tendance naturelle, encouragée d'ailleurs souvent par les particuliers, à s'occuper dans le détail des activités privées dépendant de leur secteur et à étendre leur rôle (qui doit être surtout un rôle de direction et d'orientation générale) pour dévier vers des activités de gestion et d'exécution directe. L'Etat s'est fait exploitant agricole, hôtelier, constructeur de logements, banquier, etc... Son action a gagné plus en étendue qu'en profondeur. Aussi les administrations sont-elles débordées par les affaires courantes et doivent-elles sans cesse accroître leurs effectifs. La « bureaucratie » est la rançon inévitable de l'emprise de l'Etat sur l'économie.

En matière d'équipement public, des économies sont également possibles dans la réalisation des travaux. On a quelquefois, dans le passé, vu trop grand ou trop beau. Mais il nous paraît surtout nécessaire de réduire le volume des travaux eux-mêmes. Une telle suggestion ne manquera pas de soulever des protestations. On dira qu'une réduction des programmes d'équipement va entraîner un nouveau ralentissement de l'activité générale, et qu'il convient au contraire de lancer de nouveaux programmes pour lutter contre le chômage dans les villes et contre l'exode rural. Nous répondrons que, si nous suggérons une réduction des investissements publics et semi-publics, c'est qu'il nous paraît possible et souhaitable de les faire relayer par les investissements privés.

Il y a actuellement un déséquilibre flagrant entre les deux catégories d'investissements. Alors que les premiers ont été en moyenne de 65 milliards par an au cours des dernières années (y compris les investissements réalisés par l'Etat français et par les U.S.A. pour la construction des bases aériennes), les créations et augmentations de capital de sociétés anonymes et de S.A.R.L. ont été de 15 milliards seulement en 1954 contre 22,6 milliards en 1952 et 19 milliards en 1953. Encore ces chiffres ne tiennent-ils pas compte des réductions de capital, des dissolutions de sociétés, et des parts non effectivement libérées.

L'Etat doit-il se substituer à l'initiative privée défaillante en réalisant de vastes travaux d'équipement ? La question mérite attention, car les deux catégories d'investissement n'ont pas la même nature.

Sans doute, dans l'immédiat, la dépense d'investissement, qu'elle soit publique ou privée, a le même

effet : elle maintient un courant d'activité économique et constitue une offre de travail pour la main-d'œuvre. Mais à long terme, investissements privés et investissements publics ont des conséquences économiques différentes et parfois même divergentes.

Les premiers provoquent une augmentation directe de la production et des exportations. Ils entraînent une offre de travail permanente et permettent une élévation durable du niveau de vie de la population.

La plus grande partie des seconds est stérile du point de vue économique (dépenses militaires, dépenses d'équipement administratif, culturel ou social) ou d'une rentabilité très éloignée (travaux d'infrastructure qui ne sont pas d'une nécessité immédiate).

On peut même dire que dans la mesure où les investissements publics entraînent des augmentations d'impôts, ils réduisent les possibilités d'auto-financement des activités productives du secteur privé et vont en définitive à l'encontre du but recherché qui est d'accroître la production.

Du point de vue de la lutte contre la concentration urbaine, il est par ailleurs évident que la mise en exploitation de nouvelles mines et l'installation de nouvelles industries suivant un plan de déconcentration valable, serait plus efficace que l'exécution de travaux d'Etat, dont l'effet ne peut être que temporaire. De toute façon, le phénomène paraît extrêmement difficile à enrayer, car d'une part il correspond à une loi naturelle, d'autre part il a pour cause essentielle l'insuffisance de superficie de la grande majorité des exploitations agricoles individuelles.

Enfin, le problème des investissements publics et semi-publics doit être examiné en fonction de la nature des moyens de financement employés et dans la perspective de l'équilibre général de la balance des paiements du Maroc.

Au cours des dernières années, les opérations privées courantes entre la zone française du Maroc et l'extérieur se sont soldées par un déficit important essentiellement dû au déséquilibre de la balance commerciale. En 1953 par exemple, ce déficit (77,8 milliards) a été couvert notamment par :

- les dépenses de l'Etat français (près de 44 milliards, dont 9,2 milliards de dépenses d'équipement) ;
- les dépenses gouvernementales et les investissements publics étrangers (14,8 milliards) ;
- enfin les prêts français en faveur de l'équipement du Maroc (21 milliards dont 16 milliards versés par le Fonds d'Expansion Economique).

Une grande part des dépenses d'équipement publiques et semi-publics a donc été financée par des ressources extérieures. Par ailleurs, des avances bancaires ont été utilisées pour couvrir une fraction importante des dépenses du secteur semi-public (et même du secteur public, les bons d'équipement

n'ayant été souscrits que dans une petite proportion par les particuliers).

Au total les dépenses d'investissement n'ont été financées que dans une faible mesure par des prélèvements sur les revenus de la population.

Aussi semble-t-il incontestable que ces dépenses ont exercé une pression sur la circulation monétaire et les prix.

Le montant de la circulation monétaire est passé de 27 milliards le 1^{er} janvier 1950 à 55 milliards et demi au 31 décembre 1954. Il a augmenté de 6,6 milliards en 1954, malgré un certain ralentissement de l'activité économique.

On constate aussi que les prix marocains ont augmenté plus que les prix français (coefficient 28,6 au Maroc en janvier 1955 par rapport à 1939 contre 24 en France). Un signe est très net à cet égard : le prix du mouton qui est la « banque du marocain » est passé au coefficient 47 par rapport à 1939.

Cette action sur la monnaie et sur les prix s'exerce de deux façons : d'une part, une demande très forte de matériel, de matériaux et de main-d'œuvre provoque une hausse sur les prix des travaux, qui se répercute sur le niveau général des prix. L'importance des travaux d'équipement public, et la concurrence avec le secteur privé alors en extension sont certainement la cause de la hausse considérable enregistrée sur le prix de la construction entre 1950 et 1952 ;

D'autre part les disponibilités supplémentaires provenant des sources extérieures ou bancaires de financement augmentent artificiellement le pouvoir d'achat de la population. L'accroissement de la demande qui en résulte, n'étant pas compensé par une augmentation immédiate et corrélative de la production, entraîne la hausse des prix ou, tout au moins, freine la baisse.

Ces considérations montrent l'absolue nécessité de fixer avec certaines précautions le volume des dépenses publiques d'investissement. Si l'on veut aboutir à des résultats satisfaisants, il faut, en effet, que ces dépenses n'atteignent pas un volume tel qu'il engendre l'inflation et présente par conséquent plus d'inconvénients indirects que d'avantages directs.

Ce souci apparaît comme particulièrement valable en une période où divers autres facteurs, et notamment une succession de bonnes récoltes, font de leur côté pression sur la circulation monétaire.

En définitive, il nous semble que les plans d'équipement public doivent avoir assez de souplesse pour permettre une adaptation du volume des investissements à la conjoncture, et garder une ampleur raisonnable par rapport aux ressources réelles du pays.

Parallèlement, il faut favoriser dans toute la mesure du possible le développement des investissements privés, en particulier dans les secteurs agricoles et industriels plutôt que dans le secteur commercial. Il faut pour cela créer un climat, un cadre favorable à l'épanouissement des initiatives privées.

Nous verrons tout à l'heure l'influence capitale que la politique fiscale peut avoir en ce domaine. Elle doit s'accompagner d'une politique du crédit susceptible de favoriser les investissements à long terme dans l'industrie, l'agriculture et l'habitat. Actuellement, les commerçants sont avantagés par le système bancaire qui est axé sur le crédit à court terme. Une nouvelle orientation des établissements existants ou la création d'établissements nouveaux spécialisés dans le financement des industries et de l'équipement rural, apparaît comme une impérieuse nécessité.

Par ailleurs, l'Administration s'est déjà efforcée de favoriser certains investissements par l'octroi de garanties de remboursement ou de rentabilité en faveur d'affaires présentant un caractère d'intérêt général. Cette formule de collaboration entre les entreprises privées, les banques et l'Etat doit assurément être développée dans l'avenir.

Si nous faisons abstraction des difficultés politiques, il nous paraît certain que l'institution d'un cadre financier favorable doit permettre le relais d'une partie des investissements publics, par des investissements privés. Il serait coupable de perdre de vue cette possibilité, à un moment où d'importants capitaux rapatriés d'Indochine sont à la recherche d'un emploi.

III. — ORIENTATION DES DEPENSES D'EQUIPEMENT

Bien entendu, il ne peut être envisagé d'arrêter brutalement tout effort d'équipement de l'Etat. Il est des domaines où son action est indispensable. Dans la mesure où l'Etat continue à investir, il faut néanmoins procéder à une sérieuse révision qualitative des programmes.

Il ne saurait être question de rouvrir le débat sur la priorité du « social » ou de l'« économique ». Il s'agit de deux ordres d'idées différentes : le but, c'est le social, et l'économique n'est que le moyen. Mais encore risque-t-on de manquer le but si l'on néglige volontairement le moyen. L'accroissement des dépenses sociales doit être en harmonie avec l'essor économique et une priorité doit être donnée à la satisfaction des besoins les plus élémentaires.

A cet égard, force nous est de constater que l'accroissement inquiétant des dépenses ordinaires constaté au cours des dernières années provient pour une notable part de l'immédiate répercussion des investissements culturels et sociaux. La part occupée par ces dépenses dans l'ensemble du budget d'équipement de l'Etat est passée de 21,7 % en 1949 à 26,8 % en 1952 pour atteindre 33,9 % au projet de budget de 1955.

Parallèlement, les dépenses de fonctionnement et d'intervention des Directions sociales sont passées de 18,5 % des dépenses ordinaires en 1947 à 34,4 % au projet de budget de 1955. Leur importance en

valeur relative a presque doublé en quelques années. En valeur absolue, elles atteignent aujourd'hui plus de 23 milliards.

Le seul budget de la Direction de la Santé Publique est passé de 1.253 millions en 1949 à près de 6 milliards en 1955. Il faut en outre y ajouter les dépenses des hôpitaux et formations autonomes qui atteignent près de 3 milliards, alors que les recettes correspondantes sont évaluées à 340 millions.

Ce budget s'accroît actuellement de 1 milliard par an, et, selon le rapport de la commission d'étude et de coordination des plans de modernisation de l'Afrique du Nord, les investissements prévus à ce titre au deuxième plan quadriennal doivent se traduire par une augmentation de la charge budgétaire nette annuelle de 2.140 millions, soit

1.100 millions pour l'équipement hospitalier
 440 » pour le service médico-social et
 600 » pour les infirmeries rurales.

De tels chiffres invitent à la réflexion, et il est permis de se demander si un effort aussi massif n'est pas au-dessus des possibilités du pays.

En tout état de cause, il nous semble souhaitable de ralentir, au moins temporairement, la réalisation de grands ensembles hospitaliers, dont le prix de revient et le coût de fonctionnement sont très onéreux, au profit de l'équipement sanitaire rural.

Le problème est, semble-t-il, plus grave encore en matière d'enseignement : d'une part, le besoin d'instruction est sans doute plus vivement ressenti par une population dont la mentalité évolue rapidement que le besoin d'hygiène et de soins ; d'autre part, la répercussion budgétaire qu'entraîne l'ouverture de chaque nouvelle classe est plus lourde encore que celle résultant de l'équipement sanitaire. On évalue à près de 30 % du montant de l'investissement la charge annuelle qui en résulte pour le budget ordinaire.

La progression de la scolarisation au rythme actuel risque de mettre sérieusement en péril les Finances publiques, et il semble qu'un certain ralentissement ou tout au moins une réduction de la durée des études du cycle primaire soit absolument nécessaire. Le Maroc est un pays trop pauvre pour que l'enseignement puisse, comme en France, être envisagé sous un angle principalement culturel, et il importe d'éviter que la jeunesse marocaine n'acquière des connaissances ne correspondant pas à un débouché et ne pouvant dès lors la conduire qu'à une impasse.

Une profonde modification des conceptions est donc souhaitable : il faut délibérément donner à l'enseignement une orientation professionnelle afin de réduire le goulot d'étranglement que constitue

l'insuffisance du nombre de techniciens et d'ouvriers qualifiés (3).

Le troisième grand secteur « social » est celui de l'habitat. Là encore les besoins sont hors de proportion avec les moyens dont peut disposer l'Etat, et il nous semble nécessaire d'imprimer une direction nouvelle à l'effort public, qui permettrait une réduction des crédits budgétaires consacrés à l'habitat. Il n'est pas du rôle de l'Etat de construire des logements. Son action doit consister à stimuler au maximum l'initiative privée, d'une part en équipant des terrains, d'autre part en suscitant des investissements de capitaux par l'octroi de garanties de rentabilité, enfin en distribuant du crédit. Par ailleurs l'effort, jusqu'ici concentré sur les grandes villes doit être en partie reporté sur les petits centres afin de ralentir autant que possible l'exode rural.

En définitive, ce serait mener une politique à contre-sens que d'accroître démesurément les charges que le fonctionnement des services sociaux impose à la collectivité sans avoir d'abord créé les moyens de les couvrir. Il ne saurait être question d'abandonner l'œuvre entreprise, mais il est nécessaire d'en ralentir

(3) Il nous paraît intéressant de reproduire ici les termes d'une déclaration faite à ce propos par un élu marocain dans une assemblée économique :

« Dans un pays neuf, en pleine évolution, il faut chercher à apprendre un métier aux habitants. Ceci dans un double but : d'abord permettre à chacun d'améliorer ses conditions de vie en exerçant une profession, ensuite pouvoir se passer d'une main-d'œuvre étrangère onéreuse. Ce double objectif satisfaisant à la fois les intérêts particuliers et ceux de la collectivité tout entière.

« Pensant bien faire, on a ouvert un nombre déjà considérable d'écoles primaires jusque dans les régions les plus éloignées, dans le but, très louable, d'instruire le plus possible de jeunes Marocains. On ne paraît cependant pas avoir tenu compte suffisamment du fait que les bénéficiaires de cette instruction, arrivés au terme de leurs études sont, pour la plupart, incapables de gagner leur vie faute d'avoir appris un métier.

« Actuellement, l'enseignement dispensé dans les écoles paraît être considéré comme une fin en soi. Les cours de travaux manuels ne sont enseignés qu'accessoirement et dans de rares centres seulement. Or, dans notre pays, et particulièrement dans les campagnes et les villages, ce devrait être le contraire. On devrait d'abord apprendre un métier aux enfants, et le Certificat d'Etudes est un élément de base et non une fin d'évolution.

« A première vue, cette conception de l'enseignement peut paraître révolutionnaire. Elle peut choquer la Direction de l'Instruction Publique comme contraire à ses méthodes habituelles. Cependant, si l'on réfléchit bien, on s'aperçoit qu'elle est seule rationnelle et qu'elle correspond à une nécessité vitale pour le pays.

« L'enseignement est diffusé au Maroc comme il l'est en France, sans tenir compte de la différence d'évolution des populations. Et pourtant, en France même, on se plaint du nombre sans cesse croissant de bacheliers en quête d'une situation sociale et n'ayant pour tout bagage que leur peau d'âne. Dans quelques années on se trouvera, au Maroc, devant un problème identique à l'échelon du Certificat d'Etudes. Tous les diplômés qui n'auront pas obtenu un emploi leur paraissant conforme à leur degré d'instruction s'estimeront lésés. La plupart, d'ailleurs, refuseront d'exécuter certains travaux qu'ils jugeront, à tort ou à raison, indignes de leur niveau. Ils deviendront alors des déclassés. Ils formeront des aigris que cette même instruction rendra d'autant plus perméables à toutes les propa- gandes dangereuses.

« Or, pour éviter qu'une grande partie de la population instruite forme une classe, chaque jour plus nombreuse, de mécontents, il importe de lui apprendre un métier. »

l'exécution et dans certains domaines, d'en infléchir la direction.

Un effort sur ce dernier point a d'ailleurs été amorcé avec le deuxième plan d'équipement, qui fait une place accrue à l'enseignement technique et professionnel et à l'habitat rural, de même qu'il imprime une nouvelle orientation aux dépenses d'équipement économique.

Avant 1939 les dépenses d'équipement économique, qui concernaient essentiellement des travaux d'infrastructure (ports, routes, chemins de fer, production d'énergie, postes et télécommunications) représentaient environ les trois-quarts des dépenses d'investissement de l'Etat. Après la guerre, en raison même de la rapidité de l'essor économique du Maroc et du développement de son industrialisation, l'outillage et la superficie des ports, le réseau des télécommunications, la production d'énergie notamment, n'étaient plus à la mesure des besoins. Il a donc été nécessaire de combler le retard dû aux hostilités, et dans le premier plan quadriennal, la part des crédits consacrés aux dépenses d'infrastructure atteignait encore 60 %.

Dans le second plan, la proportion est ramenée à 45 % environ, et il nous semble souhaitable d'accentuer encore ce mouvement.

Un échelonnement des travaux d'équipement de cette catégorie n'est nullement impossible si l'on distingue soigneusement ce qui est absolument indispensable et ce qui représente une commodité plus ou moins grande pour les usagers. Pour prendre un exemple : la suppression des « goulots d'étranglement » (en matière portuaire ou en matière de transports ferroviaires notamment), s'il en existe encore, doit être poursuivie aussi rapidement que possible. Mais la transformation d'une piste en grande route peut sans inconvénient majeur être échelonnée sur plusieurs années. La construction d'une autoroute entre Casablanca et Rabat serait certainement utile ; elle entraînerait, toutefois, des dépenses qui sont hors de proportion avec le « standing » économique actuel du pays.

En ce qui concerne la production d'énergie électrique, il se peut fort bien que les extrapolations des techniciens, qui prévoient une augmentation de la consommation supérieure à 10 % par an, soient excessives. Un sérieux ralentissement de l'expansion constatée jusqu'ici est possible et même probable, et il y a lieu d'éviter toute précipitation dans le lancement de nouveaux programmes. La même remarque doit être faite en ce qui concerne les travaux de grande hydraulique. La construction de certains barrages a été lancée alors que les crédits disponibles ne permettaient pas de terminer à temps le réseau d'irrigation. Le rythme des travaux d'hydraulique agricole doit être adapté à celui des possibilités d'utilisation de l'eau par les agriculteurs. L'expérience des Doukkala notamment montre que cette utilisation ne se réalise qu'avec une extrême lenteur, tout au moins en ce qui concerne les grands périmètres. Il faudra en tenir compte dans l'avenir.

Si donc on préconise un ralentissement des travaux d'infrastructure, dans quelle direction et sous quelle forme devra s'exercer l'effort d'équipement de l'Etat ? A notre sens, dans le secteur agricole et sous la forme de petits travaux, dont la rentabilité soit aussi proche que possible, et qui occupent une main-d'œuvre abondante.

Il convient de ne pas oublier que la très grosse majorité des fellahs de ce pays cultivent encore la terre selon les méthodes de leurs ancêtres. Le problème de la modernisation de l'agriculture traditionnelle est donc un problème essentiel. Certes sa solution dépend de multiples facteurs, au nombre desquels on peut citer la modification du droit musulman en matière foncière, l'accélération de l'immatriculation, l'expansion du crédit, et surtout l'apprentissage par le fellah de l'usage rationnel de l'eau et des adaptations culturelles correspondant à des méthodes nouvelles.

Mais elle dépend aussi dans une certaine mesure de la réalisation de travaux que la collectivité doit prendre, au moins partiellement en charge : défense des sols, forages, équipements de points d'eau, restaurations pastorales, bétonnage de séguías, logements de moniteurs agricoles, construction de chemins tertiaires, etc...

La réalisation de travaux de cette nature présente sur le plan financier, économique et humain de sérieux avantages.

Tout d'abord, ils peuvent être effectués en grande partie avec « les moyens du bord », donc de façon très économique. Il ne s'agit pas de voir grand et loin, mais de réaliser des choses modestes, quitte à sacrifier la pérennité de certains ouvrages. Ensuite, ils ont pour résultat une augmentation immédiate ou à terme rapproché de la production par la mise en culture de nouvelles terres, l'amélioration des rendements, la diminution de la mortalité du cheptel. La masse des subsistances s'accroît, en même temps que la base de l'impôt agricole s'élargit. Enfin, ils sont « rentables » sur le plan humain. Par une distribution de revenus à l'échelon le plus bas, ils améliorent immédiatement les moyens d'existence des travailleurs agricoles. En outre, si les crédits étaient mis à la disposition des petites collectivités locales au lieu d'être dépensés directement par l'Etat, l'exécution de ces travaux constituerait un premier centre d'intérêt commun, permettant aux populations rurales de faire l'apprentissage de la gestion de leurs propres affaires.

IV. — ORIENTATION DE LA FISCALITE

Les développements précédents ont suffisamment montré que, même si une politique de rigoureuse économie est appliquée, même si l'orientation des investissements publics est sensiblement modifiée, le Maroc devra faire face au cours des années à venir à une augmentation de ses charges budgétaires. Il est certain que, dans l'état actuel des choses et sur la

base du système d'impôts en vigueur, l'augmentation de la production et de la richesse ne suffiront pas, dans l'immédiat, à fournir le complément de ressources nécessaires. Des aménagements fiscaux sont donc indispensables.

On peut imaginer d'accroître chaque année d'une façon régulière les charges fiscales en s'inspirant du système français. Par exemple on augmentera progressivement le taux de l'impôt sur les bénéfices professionnels, celui de la taxe sur l'essence, de la taxe sur les transactions, etc... et, le cas échéant, on finira par créer l'impôt général sur le revenu.

Le recours à cette solution est possible au moins pendant quelque temps : il existe encore au Maroc une certaine marge de fiscalité, moins large cependant qu'on a parfois tendance à le croire à l'extérieur.

Mais cette politique présenterait des difficultés et de sérieux inconvénients. D'une part on ne peut concevoir raisonnablement l'adoption facile et rapide, dans un pays peu évolué comme le Maroc, d'un système d'impôts qui n'a été établi en France qu'en 1914. D'autre part cette politique agirait dans le sens d'une hausse des prix, aggraverait les charges qui pèsent sur l'économie urbaine et risquerait fort de décourager la venue de capitaux extérieurs et la création d'industries.

Du point de vue des prix, on peut penser que certains des impôts créés depuis 1938, par ailleurs entièrement justifiés, ont accru dans une certaine mesure la tendance à la hausse. C'est incontestable en ce qui concerne la taxe sur les transactions. C'est probable dans beaucoup de cas en ce qui concerne le supplément à la patente. En effet, les commerçants essaient de répercuter au maximum sur les consommateurs l'incidence des prélèvements fiscaux.

D'autre part, un accroissement des impôts frappant les échanges, les transports et peut-être même les bénéfices industriels et commerciaux ne serait pas conforme aux besoins d'une économie en pleine évolution qui doit être souple et mobile. En frappant moins la possession des biens que certains revenus, les échanges et les mutations, on risquerait de freiner l'activité économique. Dans une économie moderne, il est nécessaire de faciliter la circulation des richesses en rendant les transactions peu onéreuses et en incitant les capitaux à s'investir dans l'industrie plutôt que dans l'achat de propriétés rurales.

La tendance des Marocains fortunés à placer leurs disponibilités en terres et en bétail a d'ailleurs pour effet une « surcapitalisation » des propriétés rurales qui, achetées trop cher, grèvent les frais de production des denrées agricoles.

Du point de vue des investissements privés dans l'industrie, le Maroc qui a déjà perdu l'avantage que lui conférait autrefois le niveau de ses prix, perdrait définitivement un de ses derniers attraits pour les capitalistes : celui d'un pays où la fiscalité reste encore légère pour les capitaux et les entreprises qui se créent.

Enfin, si l'on passe en revue les impôts existants, on constate que l'élasticité de la plupart d'entre eux est assez faible :

Les principaux impôts directs sont le tertib (6 milliards prévus au budget de 1955), l'impôt sur les bénéfices professionnels (7,2 milliards) et le prélèvement sur les traitements et salaires (1 milliard et demi).

Le tertib qui est assis sur les récoltes annuelles, les arbres fruitiers et le cheptel est un impôt d'une grande simplicité, et fort bien adapté au pays, mais une augmentation notable des tarifs ne paraît pas souhaitable car la charge en serait trop lourde pour la masse des fellahs.

Les taux de l'impôt sur les bénéfices professionnels ne peuvent non plus être notablement relevés (sauf peut-être en ce qui concerne les professions commerciales), si l'on ne veut pas freiner l'activité économique et les investissements dans l'industrie. En l'espèce, l'accroissement du rendement doit être attendu surtout d'une amélioration de l'assiette, ce qui est probablement une œuvre de longue haleine.

Quant au prélèvement sur les salaires, il est déjà relativement lourd pour les assujettis, surtout quand ils paient, en outre, la taxe de compensation familiale, et il serait peu conforme aux principes d'équité fiscale d'en accroître le poids.

Les droits d'enregistrement et de timbre (4,4 milliards en 1955) ont été notablement relevés au cours des années précédentes. De nouvelles majorations, en ce qui concerne notamment les mutations d'immeubles risqueraient sans doute de gêner les transactions et d'inciter à la fraude.

Restent les impôts indirects : taxes de consommation et droits de douane.

Une augmentation des premières, lorsqu'elle s'applique à des produits de large consommation, tels que le sucre ou les produits pétroliers, permet d'obtenir un gros rendement — mais elle présente l'inconvénient d'avoir une incidence directe sur les prix et le coût de la vie et il n'est donc pas souhaitable d'aller trop loin dans cette voie. Quand elle s'applique à des produits de luxe ou de demi-luxe, elle se justifie au regard de la justice sociale, mais elle est d'un rendement forcément très limité.

Quant aux droits de douane, ils constituent par leur masse le poste principal des recettes de l'État (25,7 % des ressources ordinaires dans le projet de budget de 1955, contre 22,2 % pour les impôts directs et 18,1 % pour les taxes de consommation). Est-il possible et souhaitable de modifier les tarifs en vigueur et en particulier ceux des droits perçus à l'importation ?

Actuellement, les marchandises étrangères sont passibles, en général, d'un droit dont la quotité est uniformément fixée sur la base d'un taux maximum de 10 % autorisé par le traité anglo-américain de 1856 et l'accord avec l'Espagne en 1861. En vertu

de l'acte d'Algésiras, une taxe spéciale de 2,50 % dont le produit reçoit une affectation particulière, s'ajoute au droit d'importation.

Par conséquent, puisque toutes les marchandises importées sont soumises à un tarif uniforme, quelle qu'en soit l'origine ou la provenance, la production locale ne bénéficie d'aucune protection réelle.

Or, dans un monde hérissé de barrières douanières et en proie aux restrictions monétaires, l'industrie marocaine ne pourra se développer et affronter la concurrence internationale que si elle est elle-même protégée.

Le maintien de l'asservissement tarifaire résultant des traités est incompatible avec l'évolution économique et politique du Maroc.

Supposons résolus les problèmes de politique internationale que soulève l'institution d'un tarif douanier de type occidental, et voyons quels en seraient les avantages et les inconvénients.

A l'abri d'un tarif sélectif adapté à la situation économique du moment, non seulement les industries existantes pourraient se développer puisqu'elles n'auraient plus à redouter une concurrence internationale, parfois déloyale, sur le marché intérieur, mais encore de nombreuses activités nouvelles pourraient se créer. Il est permis de penser, en effet, que des capitaux importants pourraient venir s'investir pour la satisfaction des besoins d'un marché protégé. Ainsi l'économie du pays, qui est toujours à la merci d'une mauvaise récolte, serait mieux équilibrée et moins vulnérable.

D'autre part, ces industries fourniraient du travail à la masse déshéritée des grandes villes. Pour la majeure partie de l'élément actif de cette population, le problème de l'emploi se pose chaque jour avec une acuité renforcée par la période actuelle de dépression. Une solution ne peut être trouvée que par la création d'industries de transformation utilisant une main-d'œuvre abondante, ainsi que par l'essor de la construction.

Le tarif douanier permettrait également de réduire, dans une certaine mesure, le déficit de la balance commerciale. D'une part, il entraînerait un déplacement de la consommation de certains produits importés sur des produits de consommation locale ; d'autre part, en provoquant un prélèvement supplémentaire sur les disponibilités de la population, il réduirait la consommation globale.

Il permettrait aussi de réaliser une plus grande équité fiscale par l'adoption d'un taux élevé pour les importations de produits de luxe ou de demi-luxe.

Enfin, il aurait l'avantage de procurer au budget des ressources importantes, même en restant très modéré. Sur la base du tarif actuel, le produit des droits d'importation s'élève à 16 milliards environ. Une augmentation moyenne de quelques points, même en tenant compte d'une réduction en volume des impor-

tations, se traduirait donc par un supplément de ressources de plusieurs milliards.

Les adversaires d'une telle réforme prétendent que la protection, en provoquant une hausse des prix intérieurs, sera préjudiciable au consommateur.

A cela, on peut répondre que si le tarif est bien fait, la répercussion sur le pouvoir d'achat de la masse de la population sera minime et largement compensée par la distribution de revenus supplémentaires résultant de l'établissement d'industries nouvelles. En effet, à la différence de la taxe sur les transactions, qui agit d'une façon non différenciée sur le niveau général des prix, le tarif douanier serait sélectif.

Il faudrait imposer fortement les produits de luxe, modérément les matières premières nécessaires à l'industrie, et les biens d'équipement non susceptibles d'une fabrication locale, moins encore les produits qui forment les éléments essentiels du coût de la vie, et peut-être totalement dégrever certaines denrées alimentaires pour éviter un renchérissement anormal des produits agricoles locaux. Par ailleurs, il se peut fort bien que dans certains cas, la hausse à l'importation puisse être absorbée par les marges bénéficiaires des commerçants quelquefois très importantes. Si le consommateur doit, en définitive, supporter une rente, il nous paraît préférable qu'elle bénéficie au producteur et à l'industriel plutôt qu'à un appareil de distribution actuellement hypertrophié. Enfin, l'aisance relative dont bénéficierait le budget permettrait peut-être de réduire certains impôts qui pèsent sur les coûts de production donc sur les prix, ou qui sont supportés par les revenus modestes.

Il est un autre reproche, sans doute plus grave, qu'on peut faire au tarif protecteur : c'est celui de faciliter une politique économique de paresse. La concurrence internationale étant réduite ou éliminée sur le marché intérieur, on peut craindre que les industriels ou les producteurs ne fassent preuve d'une certaine mollesse dans la poursuite du bas prix de revient et dans la recherche de débouchés. Le danger est certain, mais ne doit pas être exagéré. Etant donné la faiblesse du revenu moyen, le débouché du marché marocain est encore limité. Par conséquent, le jeu normal de la concurrence intérieure devrait rapidement inciter les producteurs à réduire leurs prix, puis, dans la mesure où ces derniers deviendront compétitifs, à rechercher des débouchés extérieurs.

Au total, il nous semble bien qu'une augmentation soigneusement différenciée des droits de douane permettrait de résoudre à la fois une partie des problèmes économiques et des problèmes financiers. La difficulté réside dans l'établissement des détails du tarif, qui doit à la fois réaliser une protection efficace de l'industrie sans permettre l'installation d'activités nouvelles qui ne seraient pas viables, même protégées, et aboutir à la hausse de certains prix sans répercussion sensible sur le pouvoir d'achat de la masse de la population.

CONCLUSION

Les difficultés que connaît le Maroc sur le plan économique et financier sont sérieuses et réclament une attention vigilante, mais ne sont pas insurmontables.

L'écart entre le développement économique et l'accroissement des charges budgétaires s'est creusé, en raison notamment de l'importance des dépenses d'équipement qui ne sont pas financièrement rentables ou ne le sont qu'à très long terme. L'augmentation des dépenses, financée à la fois grâce à une aide extérieure d'un volume considérable et à une fiscalité réagissant sur les prix a entraîné un accroissement de la circulation monétaire et une hausse très sensible du coût de la vie.

L'économie marocaine doit retrouver son équilibre, un équilibre de progrès, dans une expansion harmonieuse basée sur la modernisation rapide de l'agriculture et le développement de l'industrie à l'abri d'une barrière douanière raisonnable.

La situation présente impose la prudence dans l'action, mais l'audace dans la conception. Dans le cadre des réformes en cours, une place doit être faite à une réforme budgétaire et fiscale, qui ne serait d'ailleurs qu'un aspect d'une révision plus large de la conception du rôle de l'Etat. L'initiative privée, qui a tant fait jusqu'à présent pour bâtir le Maroc moderne, doit retrouver un rôle de premier plan. Il suffit que l'Etat crée le cadre favorable à son épanouissement, pour que, le malaise politique étant dissipé, le Maroc fasse un nouveau bond dans la voie de la prospérité et du progrès social.

P.-H. DUPUY.

P. JULIENNE.