Critique économique

Thema

Le Nouveau modèle de développement : un examen critique

❑ Le nouveau modèle de développement. De quel « examen critique » peut-il s'agir ?
Bernard Billaudot

❑ Le Nouveau modèle de développement : victime des « lignes rouges » ?
Najib Akesbi

❑ Remarques critiques sur le Nouveau modèle de développement
Mohamed Said Saadi

❑ Impasses et impensés du Nouveau modèle de développement en matière d'éducation et de formation
Mohammed Bougroum, Éric Verdier

❑ La transition environnementale au Maroc. Réexamen de la vision du Nouveau modèle de développement
Anas Lahlou, Said Hanchane

❑ Entre nouveauté d'un modèle et place du numérique
Mohammed Germouni

❑ Le Nouveau modèle de développement : État, entreprise et esprit d'investissement
Lotfi Boulahrir

❑ L'enjeu de la richesse dans le Nouveau modèle de développement
Mohammed Benmoussa

❑ Le Nouveau modèle de développement et sa mise en œuvre : commentaires critiques
Mohammed Benmoussa, Noureddine El Aoufi

❑ Une réflexion rétrospective sur le Plan quinquennal du Maroc 1960-1964
Grigori Lazarev

Document

❑ État et développement
Noureddine El Aoufi

Note de lecture

❑ Thomas Piketty et le Maroc : dix enseignements majeurs
Abdelali Doumou

Critique économique

Revue trimestrielle, scientifique et indépendante

L'équipe

Directeur

Noureddine El Aoufi
Université Mohammed V de Rabat
noureddine.elaoufi@gmail.com

Comité de rédaction

Nadia Benabdeljlil
Université Mohammed V de Rabat
nadiab@emi.ac.ma

Mohammed Bouzahzah
Université Mohammed V de Rabat
mobouzahzah@gmail.com

Noureddine El Aoufi
Université Mohammed V de Rabat
noureddine.elaoufi@gmail.com

Saïd Hanchane
Université Mohammed VI Polytechnique
said.hanchane@gmail.com

Kadio Eric Kadio
Université Mohammed VI Polytechnique
kerickadio@gmail.com

Nicolas Moumni
Université d'Amiens
nicolas.moumni@u-picardie.fr

Redouane Taouil
Université Grenoble Alpes
redouane.taouil@yahoo.fr

Périodicité 4 numéros par an

Contact Tél. : +212 661 22 72 21
E-mail : noureddine.elaoufi@gmail.com

Pré-presse Babel com, Rabat, babel.come@gmail.com
Impression Bidaoui, Rabat, ctppress.ib@gmail.com
Distribution Sapress, Casablanca

Couverture : Souad Benabdellah

N° 44 • Été 2024

Critique économique • n° 44 • Été 2024

sommaire

Thema

Le Nouveau modèle de développement : un examen critique

Le nouveau modèle de développement. De quel « examen critique » peut-il s'agir ?
Bernard Billaudot 5

Le Nouveau modèle de développement : victime des « lignes rouges » ?
Najib Akesbi 35

Remarques critiques sur le Nouveau modèle de développement
Mohamed Said Saadi 61

Impasses et impensés du Nouveau modèle de développement en matière d'éducation et de formation
Mohammed Bougroum, Éric Verdier 77

La transition environnementale au Maroc. Réexamen de la vision du Nouveau modèle de développement
Anas Lahlou, Said Hanchane 103

Entre nouveauté d'un modèle et place du numérique
Mohammed Germouni 119

Le Nouveau modèle de développement : État, entreprise et esprit d'investissement
Lotfi Boulahrir 143

L'enjeu de la richesse dans le Nouveau modèle de développement
Mohammed Benmoussa 155

Le Nouveau modèle de développement en acte : commentaires critiques
Mohammed Benmoussa, Noureddine El Aoufi 197

Une réflexion rétrospective sur le Plan quinquennal du Maroc 1960-1964
Grigori Lazarev 229

Document

État et développement
Noureddine El Aoufi 245

Note de lecture

Thomas Piketty et le Maroc : dix enseignements majeurs
Abdelali Doumou 273

Tous droits réservés à la revue Critique économique.

Les opinions exprimées dans la présente publication
sont de la seule responsabilité de leurs auteurs.

Thema

Le Nouveau modèle de développement : un examen critique

Le nouveau modèle de développement
De quel « examen critique » peut-il s'agir ?

Bernard Billaudot
CREG, Université Grenoble-Alpes
bernard.billaudot@wanadoo.fr

Dans le cadre de ce numéro de *Critique économique* ayant trait à l'examen critique du nouveau modèle de développement (NMD, dans la suite), c'est à une question *préjudicielle* que cette contribution entend répondre : de quel « examen critique » peut-il s'agir ? Elle a ce statut parce que tout examen critique de ce NMD, qu'il porte sur sa globalité ou sur tel ou tel de ses aspects, présuppose une réponse à cette question. D'ailleurs, cette présupposition est le plus souvent implicite pour celui qui se livre à un tel examen. S'il n'y avait qu'une seule façon de définir le développement d'une nation et, dans le cadre de cette définition unique, qu'une seule façon de concevoir ce dont il résulte, la réponse à cette question préjudicielle serait simple à établir : l'examen critique porterait seulement sur les chances que ce NMD se réalise. Mais, comme cela s'est manifesté plus ou moins explicitement dans le cadre du travail et des auditions réalisées par la Commission spéciale chargée par le Palais d'élaborer le NMD et comme on le constate ne prenant en compte les débats internes à l'Économie du développement, tel n'est pas le cas. Il y a une diversité de problématiques du « développement d'une nation ». Dès lors, la réponse à notre question préjudicielle découle logiquement de la façon dont la « problématique du développement d'une nation » dont relève le NMD se situe dans le champ délimité par cette diversité. Cette contribution s'attache à rendre compte de cette situation. Il en découlera la conclusion suivante : le NMD est un projet qui a le statut d'un compromis politique ; comme tel, le seul examen critique envisageable est de se demander s'il est réaliste, en ce sens qu'il est construit en mobilisant une grille d'analyse qui s'est avérée relativement pertinente pour comprendre le développement passé du Maroc.

1. De la diversité des problématiques du « développement d'une nation » à celle du Nouveau modèle de développement

S'interroger sur le point de savoir quelle est la problématique du « développement d'une nation » qui est celle du NMD consiste à la situer dans le champ des problématiques passées et présentes en la matière. On se focalise alors sur le choix, par le Palais, de qualifier de « nouveau » le mode

de développement que la Commission spéciale qu'il constitue en novembre 2019 a pour mandat d'élaborer. Cette focalisation ne se justifie que si, au départ, ce que l'on entend par « mode de développement d'une nation » est de connaissance commune. En l'occurrence, il paraît possible de faire état d'une telle « connaissance commune ». Cette dernière se décline en trois propositions : 1. le développement est le processus d'évolution d'ensemble associé à « l'aventure occidentale du décollage de l'économie (1) » qu'ont connu les nations européennes dites modernes-industrialisés-développées jusqu'au milieu du XIX[e] siècle ; 2. un tel développement s'impose comme une norme aux nations du monde qui ne l'ont pas encore connu, ce qui vaut en premier lieu pour toutes celles qui ont acquis leur indépendance dans le cadre du processus de décolonisation intervenu à la suite de la Seconde Guerre mondiale (2) et 3. la croissance économique est constitutive d'un tel développement (3).

Plus concrètement, le constat qui a présidé à cette initiative du Palais est que le développement réalisé par le Maroc n'a pas été à la hauteur de celui qui était visé, c'est-à-dire qu'il soit à la fois économique, social et humain (au sens d'Amartya Sen) (4). Or, ce développement relevait d'un certain mode, ce mode était une norme, et cette norme, était celle à laquelle le Maroc avait décidé de se conformer à partir de la fin des années 90 (5), dans le prolongement de ce qu'il avait été contraint par le FMI de retenir lors de l'ajustement structurel de 1981. Ce mode normatif était considéré à l'époque comme le « bon » mode, au regard de celui qui avait été défendu dans le passé par le courant dominant de l'Économie du développement. Il l'est encore aujourd'hui.

Il ne peut être question, dans cette contribution, de revenir sur l'évolution interne au Maroc qui a conduit à ce choix, sur la façon dont il s'est traduit dans la politique mise en œuvre par les gouvernements successifs, sur les résultats constatés en matière de croissance économique et de développement sociétal (2019/1998), sur l'analyse des raisons pour lesquelles ces résultats n'ont pas été à la hauteur de ce qui était attendu du mode de développement choisi (6) et, *a fortiori*, sur ce qu'a été l'évolution du contexte mondial dans lequel celle du Maroc s'est inscrite en en dépendant de façon cruciale (7).

Il y a lieu de s'en tenir à caractériser le mode en question – il est qualifié dans la suite de *mode M*, en tant qu'il est accordé à la mondialisation réellement existante (MRE) – et à en comprendre l'avènement comme le produit de l'entrée en crise du mode qui était préconisé de façon dominante avant que ne commence cette MRE – il est qualifié de mode E, en tant qu'il fait jouer à l'État un rôle déterminant. On pourra alors faire état des points essentiels sur lesquels le NMD se distingue du mode M sans renouer avec le mode E, en justifiant ainsi qu'il puisse être qualifié de « nouveau ». Il restera toutefois à s'interroger sur le bien-fondé de la « connaissance commune » concernant ce qu'est le développement d'une Nation en faisant état des limites de cette « connaissance commune » et en proposant une solution pour

(1) READ, 2002, p. 92.

(2) Rappel : ce fut le cas pour le Maroc en 1956.

(3) A noter que cette « définition commune » n'inclut pas ce que François Perroux y ajoute, à savoir que le développement est « celui de tout l'homme et de tous les hommes » en considérant, par conséquent, qu'il peut y avoir « croissance sans développement » (Perroux, (1964, 1981).

(4) Observatoire national du développement humain 2017, Bank al Maghrib, 2016. La façon dont Sen pense le développement est comprise dans la « connaissance commune » définie ci-dessus, mais, comme celle de Perroux, elle est plus précise. Cette précision concerne le sens dans lequel on doit entendre le « pour l'homme et pour tous les hommes » de ce dernier, avec son concept de « *capabilities* » (Sen, 1995 ; 2001 ; 2003a ; 2003b). Pour Perroux et Sen, le « développement » est manifestement une entité normative : elle est relative à « ce qui devrait être ».

(5) Ce choix a été acté dans la politique conduite

surmonter au moins certaines d'entre elles – mobiliser le « cadre conceptuel pour interpréter l'histoire de l'humanité » que j'ai construit et qui se distingue à la fois de celui de Marx qui, pour certains, commande le mode E et de celui de North dont relève, comme on va le voir, le mode M.

1.1. Le mode M

Comme tous les modes relevant de l'identification commune de l'expression « développement d'une nation », le mode M est fondé sur le point de vue qu'il n'y a pas de développement sans croissance économique, étant entendu que cette dernière est l'évolution « à prix constants » du PIB des comptables nationaux et qu'il n'y a de développement que si ce PIB en volume par habitant augmente. La principale caractéristique du mode M est qu'il procède d'une croissance économique tirée par les exportations et l'investissement *privé* dans les secteurs d'exportation dits « porteurs d'avenir » en bénéficiant pour ce faire d'IDE, des IDE qui sont par ailleurs à même de combler tout ou partie du déficit de la balance des paiements courants tenant aux importations (en biens de capital fixe et en biens intermédiaires) générées par la production des produits exportés. Le développement humain tient alors avant tout à la capacité des jeunes ruraux et urbains à trouver un emploi dans les nouveaux secteurs « industriels » en forte croissance (8). A ce noyau s'ajoute l'accompagnement par l'État de cette croissance « industrielle » *via* la réalisation de ce que l'initiative privée n'est pas en capacité de réaliser, à commencer par les infrastructures et l'enseignement général de base. Il s'agit donc, pour le Maroc, de s'inscrire pleinement dans la MRE en étant en compétition avec les autres pays « en développement » pour exporter et attirer des IDE (exporter principalement vers les pays « développés » à haut niveau de consommation et attirer des IDE venant principalement de ces pays), ce qui implique à la fois une stabilité politique et l'absence de dépréciation de la monnaie nationale vis-à-vis du dollar US et de l'euro (pour garantir la rentabilité des IDE, via des bénéfices réalisés au Maroc en dirhams). Ce processus de base doit stimuler les initiatives entrepreneuriales privées *marocaines* et le financement des investissements impliqués par un secteur bancaire dynamique branché sur un marché financier digne de ce nom (9). Ce mode ne se comprend qu'à partir du mode E.

1.2. Le mode M comme produit de l'échec du mode E

Le mode E repose sur la conception de *l'État développementiste* (10). Il s'agit d'une stratégie qui est défendue dès la naissance de l'Économie du développement comme branche particulière au sein de la science économique dans les années 50 et affinée au cours des deux décennies suivantes (voir encadré (11)).

par le gouvernement Abderrahmane Youssoufi issu du choix de « l'alternance consensuelle ».

(6) Voir CSMD, 2021, Partie I, section I ; El Aoufi et Billaudot, 2019 et Attioui, Billaudot, Chafiq, 2020.

(7) Dans Attioui, Billaudot, Chafiq, 2020, la façon dont la crise de 2008 a cassé le régime de croissance qui est constaté au cours de la période 1998-2008 est tout particulièrement documentée.

(8) Ce ne sont pas seulement ceux qui sont dits « industriels » parce qu'ils se distinguent de l'agriculture et des services mais tous ceux qui ne relèvent plus de l'artisanat, c'est-à-dire ceux dans lesquels il y a une division du travail entre la conception des produits et leur fabrication, ce qui peut être tout autant le cas dans l'agriculture et les services que dans l'industrie proprement dite.

(9) Il ne s'en tient plus à « vivre de ses rentes », c'est-à-dire des prêts à l'État et aux ménages.

(10) Prebisch, 1950.

(11) Cet encadré est tiré de Billaudot, 2021, t. 3, chap. 18, §5 et 6.

L'Économie du développement (ED) jusqu'aux années 80

La naissance de l'ED ne tient pas principalement à des considérations d'ordre théorique. Elle procède du constat que les problèmes économiques que rencontrent les nouvelles nations issues de la décolonisation (les pays « sous-développés ») ne sont pas les mêmes que ceux des pays développés et que, pour les analyser et les résoudre, il faut disposer d'un autre savoir que celui qui a été élaboré pour ces derniers. Ce socle n'implique pas le choix d'une approche théorique particulière, si ce n'est de retenir l'idée que les problèmes « économiques » sont ceux qui ont trait à la satisfaction des besoins permise par la production réalisée. En effet, les économistes du développement considèrent que le principal problème des pays en question est la pauvreté perçue comme la conséquence d'une production insuffisante. Pour eux, cette production insuffisante tient aux structures de ces pays. Le développement, en tant que catégorie spécifique à ces pays, est le processus qui consiste à transformer ces structures pour dynamiser la production et parvenir ainsi à une satisfaction des besoins, à commencer par les besoins primaires (se nourrir, se vêtir, disposer d'un logement salubre, se soigner, etc.). Cette transformation structurelle a eu lieu dans les pays développés, pays dans lesquels les problèmes économiques sont ceux qui naissent seulement d'un manque de croissance. Ainsi envisagée, la croissance n'est pas une catégorie spécifique aux pays développés, puisque la transformation structurelle qui est constitutive du développement et qui vise à dynamiser la production se traduit par une augmentation de la production finalement disponible pour la satisfaction des besoins. Par contre, l'autonomisation de leur discipline au sein des sciences économiques repose sur l'idée que *la croissance ne suffit pas pour qu'il y ait développement*.

Il n'en reste pas moins que, dès le départ, des divergences se font jour au sein de cette discipline. Deux problématiques s'affirment. La première est minoritaire. Elle s'inscrit dans le *mainstream* de l'époque en sciences économiques (la problématique du choix rationnel, ancienne version dite néoclassique). Elle repose sur deux postulats, qualifiés par Albert Hirshmann de « mono-économisme » et de « bénéfices mutuels » (12). Premier postulat : la théorie de la croissance (Solow), construite pour expliquer l'évolution économique observée dans les pays développés, peut s'appliquer aux pays en développement en l'adaptant aux caractéristiques majeures de ces pays (13). Second postulat : les relations économiques entre les pays développés et les pays sous-développés sont mutuellement avantageuses. La seconde problématique est, très nettement, celle qui domine dans la discipline. Elle est le fait des pionniers – Nurske, Rosenstein-Rodan, Hirschman, Lewis, Myrdal, Prebisch, Singer – qui réfutent au moins l'un de ces deux postulats, et le plus souvent les deux. Les postulats alternatifs sont alors les suivants : 1. les économies des pays sous-développés sont structurellement différentes ; il convient donc de se doter de catégories d'analyse et de théories spécifiquement conçues pour elles ; 2. l'ouverture aux échanges conduit à la dépendance ; le développement, dont la composante essentielle est l'industrialisation, passe par la substitution à l'importation et une prise en main du processus par l'État.

Ainsi, les débats au sein de cette nouvelle discipline portent sur les objectifs et les facteurs du développement. Comme il s'agit moins de faire l'analyse positive d'un développement déjà réalisé que de définir celui que l'on veut pour les pays « en développement » (dans un contexte où des pays développés sont déjà là) et d'en déterminer les conditions, les débats en question se focalisent avant tout au plan normatif : les transformations préconisées par les économistes du développement sont diverses quant aux places respectivement dévolues à l'État et à l'initiative privée. Au cours des années soixante, une partie de l'économie du développement se radicalise en adoptant la conjecture théorique selon laquelle les pays développés sont responsables du sous-développement : les structures qui bloquent le développement sont celles qui ont été façonnées pendant la période coloniale et qui sont reproduites après l'accès à l'indépendance par la domination postcoloniale (la théorie de la dépendance, celle du dualisme centre-périphérie et celle de l'échange inégal en relèvent). Le pendant au plan normatif de cette radicalisation est de lier la possibilité pour un pays de se développer à sa capacité à s'extraire de la domination impérialiste des pays développés (voir la constitution du Tiers-Monde).

(12) Hirschman, 1984.

(13) Certains des partisans de cette problématique, tel Walt W. Rostow, préfèrent d'ailleurs parler, à propos du développement, des « étapes de la croissance économique » (Rostow, 1960).

Cette stratégie est celle qui est majoritairement défendue au sein de l'ED. Comme cela est indiqué dans l'encadré, elle prône la réalisation d'une production industrielle intérieure qui se *substitue à l'importation* et le recours à l'État pour mettre en œuvre cette production dès lors que l'initiative privée est largement absente en raison d'une bourgeoisie nationale de peu de poids et, de plus, procédant de la rente. Le principal outil d'une telle stratégie est la planification. Le mode de développement normatif qui est choisi par le Maroc, de l'Indépendance à l'ajustement structurel de 1981, relève de ce mode E.

Le constat qui s'impose est celui d'un échec assez général à l'échelle mondiale de la mise en œuvre des préconisations conformes au mode E. A cet échec s'ajoute, à partir des années 80, le succès des stratégies d'ouverture au marché mondial (en Asie de l'Est et du Sud-est (14)). Un nouveau cours dominant de l'économie du développement s'impose. Il consiste à faire revenir cette dernière dans le giron de la science économique fondée sur la problématique du choix rationnel de l'acteur individuel et à préconiser, au plan normatif, la constitution d'une économie de marché clairement distinguée de l'économie publique-étatique. On est entré dans une phase de transition concernant la réflexion sur le « bon » mode de développement, une phase qui conduit du mode E au mode M en passant par le « Consensus de Washington ».

Ce recentrage ne tient pas seulement à la pression des faits. Il résulte aussi du renouvellement qui s'opère au niveau du savoir économique dans son ensemble. Cela met à la disposition des chercheurs des outils pour analyser des caractéristiques des pays du Sud qui échappaient à la logique de la coordination marchande décrite par la théorie-standard du marché parfait. Cet apport est reconnu par beaucoup de « structuralistes », ce qui tend à unifier le cadre théorique des uns et des autres (15). Le renouvellement des analyses qui a lieu en macroéconomie est déterminant. Il sonne le glas de l'ancienne synthèse. Ce sont d'abord la théorie monétariste, puis la nouvelle macroéconomie classique (NMC) fondée sur les anticipations rationnelles, qui constituent la base théorique de la nouvelle doctrine en matière de développement véhiculée par les organisations internationales (FMI et Banque mondiale). Cette doctrine est ce qu'il est convenu d'appeler le Consensus de Washington. On assiste ensuite, au cours des années 90, à la montée en puissance de la nouvelle macroéconomie keynésienne (NMK), qui accorde une place déterminante aux institutions et aux conventions en place dans les configurations de coordination des agents économiques (16). Comme telle, la NMK ne s'impose pas face à la NMC. Seule une version édulcorée, une version dans laquelle le potentiel critique de la NMK a été en partie gommé (au même titre que la théorie exposée par Keynes l'a été en partie dans la constitution de l'ancienne synthèse) y parvient. Elle est qualifiée de nouvelle synthèse. Cette dernière est assimilée par l'appareil de recherche de la Banque mondiale (17). Cette dernière entre en conflit avec le FMI en contestant le bien-fondé des politiques préconisées par ce dernier,

(14) Les résultats enregistrés en Asie par les quatre dragons (Corée du Sud, Hong-Kong, Taïwan et Singapour) accréditent l'idée que l'ouverture commerciale et financière est un ingrédient indispensable pour les pays en développement. Ceux qu'enregistrent ensuite la Thaïlande, la Malaisie et l'Indonésie (Hoyrup, 2004) confortent cette idée. Pour certains, cet ingrédient est un moteur, pour d'autres seulement un catalyseur (Fontagné et Guerin, 1997), ce qui implique qu'il opère en relation systémique avec d'autres changements institutionnels. Ceci a été très tôt mis en évidence par l'équipe du Centre Asie de l'IREP-D de Grenoble animée par Pierre Judet, tout particulièrement à propos de la Corée du Sud (Judet, 1981).

(15) Assidon, 2000.

(16) Le comportement de l'économie en dépend de façon cruciale, dans la mesure où ces institutions et conventions sont des arrangements qui « assurent une convergence des anticipations des agents, en les enfermant

et en les guidant dans la sélection d'un équilibre » (Hargreaves Heap, 1998).

(17) Voir notamment les travaux de (Agénor *et al.*, 2002) dont le modèle IMMPA sert de base à l'édification des politiques de lutte contre la pauvreté, politiques qui sont au centre des préoccupations de la Banque au tournant du siècle.

(18) Stiglitz, 2002.

(19) Expression reprise de Assidon, 2000.

(20) Boyer, 2001. Pour Irma Adelman, « une politique de développement requiert une compréhension plus complexe de systèmes qui combinent des institutions économiques, sociales, culturelles et politiques, dont les interactions changent elles-mêmes au cours du temps » (Adelman, 2001, p. 104-105). Pour cette auteure, cette compréhension est dite « plus complexe » parce qu'elle va au-delà de celle que permet une analyse du développement reposant sur un facteur explicatif, unique ou primordial.

(21) Billaudot, 2021 ; 2023 (résumé partiel du précédent ouvrage) et Billaudot, à paraître en 2024 (nouvel ouvrage intégrant une critique de la façon dont cette vision avait été construite dans le premier ouvrage). La distinction entre « organique » et « mécanique », prise en compte dans cette construction renouvelée, est celle de Carl Menger (Menger (1871), 2020 et 1883).

qui en reste au Consensus de Washington, notamment dans le cadre de la crise asiatique ou pour régler la crise des paiements internationaux de la Russie (18). On assiste ainsi à « la fin du Consensus de Washington » (19). L'après-consensus se traduit par une convergence des théories du développement « vers une conception institutionnaliste et systémique (20) ».

Le mode M relève de cette conception et, plus précisément, d'une composante particulière de cette nouvelle conception, l'institutionnalisme de cette composante étant rationaliste. Pour le comprendre, on ne peut toutefois s'en tenir à ce qui précède (le mode M est le produit d'une évolution interne à l'ED et, plus généralement, à l'économie comme savoir).

1.3. Le mode M comme produit d'une nouvelle vision de la nation moderne

Pour comprendre l'avènement du mode M comme norme, il faut remonter au renouvellement qui a eu lieu au niveau de la « grande théorie », celle qui traite du vivre-ensemble des humains dans sa globalité en dépassant la division entre une diversité de sciences sociales et qui, pour cette raison, est qualifiée de transdisciplinaire ou de pluridisciplinaire. En effet, ce à quoi on assiste au tournant du XXI^{e} siècle, même si ce n'est pas perçu par les chercheurs qui restent enfermés dans leur discipline, est à un profond renouvellement de la façon de voir ce type de vivre-ensemble des humains qu'est la nation moderne, c'est-à-dire le but du « développement » (au sens de la « connaissance commune » identifiée *supra*), celui que ce dernier, quel qu'en soit le mode, a pour objet d'atteindre. Cette nouvelle vision, je la qualifie de *postclassique* parce qu'elle se substitue à la vision classique selon laquelle la structure de base de la nation moderne est le couplage de deux modes de coordination sociétaux différents, le Marché qui est un mode « organique » et l'État de Droit qui est un mode « mécanique » (21). Les apports qui ont été mobilisés pour construire cette nouvelle vision ont été, d'une part, le « cadre conceptuel pour interpréter l'histoire de l'humanité » de Douglass North (22) et, d'autre part, l'ensemble des travaux en économie et en science politique qui ont conduit à renouveler la compréhension du Marché comme mode de coordination sociétal dont la formation relève d'une action collective non concertée, en justifiant de parler de marché politique et de marché matrimonial et non plus seulement de marché économique (celui dont traitent Adam Smith et Léon Walras).

1.3.1. L'apport de North : la nation moderne comme société ouverte a été le résultat d'une transformation de la société antérieure dite de l'État naturel

Pour la présente contribution, l'apport de North est essentiel à prendre en compte parce qu'il appréhende la nation moderne – le but visé par le « développement » – comme étant un modèle particulier de vivre-ensemble

des humains qui a été le produit d'une transformation du modèle qui avait vu le jour antérieurement à une certaine étape de l'histoire humaine (23). Le point commun entre ces deux modèles historiquement situés, ces deux types de société humaine, est qu'ils comprennent des organisations, ce qui n'était pas le cas avant (dans les communautés de chasseurs-cueilleurs). Il qualifie le modèle historiquement antérieur de *modèle d'accès limité à organisations adhérentes* et, plus simplement, d'*État naturel*. Quant à celui qui a résulté de la transformation de ce dernier, la dénomination retenue est celle de *modèle d'accès ouvert à organisations contractuelles*. Et, plus simplement, de *société ouverte*.

Le « développement » est donc compris comme étant cette seconde transformation. Cette dernière s'amorce dans le modèle qui précède le basculement ; elle est donc « forcément compatible avec la logique de celui-ci (24) ». Comme c'est le cas pour la « théorie de l'évolution » de Darwin, la compréhension que nous en propose North n'est pas qu'elle devait avoir lieu : elle a été le fruit d'une sélection artificielle imprédictible (25). De plus, comme cela s'impose pour le « développement », elle est menée à l'amont de toute distinction entre l'économique, le politique et le social.

La proposition ontologique transhistorique qui préside à la compréhension de cette transformation est que « l'homme est doté d'une conscience intentionnelle » (26). Cette dernière relève de la raison. Elle est rationnelle au sens de la rationalité procédurale d'Herbert Simon. La rationalité générale postulée n'est pas explicitée, mais la façon dont la rente est définie permet d'en induire qu'elle postule que l'être humain agit en étant déterminé par son intérêt personnel et que cet intérêt est utilitariste en ce sens qu'il vise la disposition de biens. Cette proposition rend manifeste que l'apport de North relève d'un institutionnalisme rationaliste et qu'il participe à l'élaboration de la nouvelle problématique du choix rationnel faisant une place à la limitation des capacités cognitives de tout individu, aux manques et aux asymétries d'information, ainsi qu'aux croyances. Dès lors, les institutions (sociétales et organisationnelles) ne sont pas seulement envisagées comme « autant de contraintes sur le comportement individuel […]. Elles structurent également les croyances et les opinions que chacun se forge sur le comportement d'autrui (27) ».

Le processus de transformation en question, celui dans lequel tout pays « en développement » est engagé en se situant à une certaine étape de ce processus, ne met donc pas seulement en jeu un changement d'ordre structurel des institutions sociétales, mais aussi un changement des formes d'organisation, étant entendu que ces dernières « ont une fonction instrumentale : les individus s'en servent pour accroître la productivité de leur activité, pour établir des contacts et nouer des relations, pour coordonner les actions de plusieurs individus et groupes et pour dominer et contraindre autrui (28) ». De personnelles dans l'État naturel, elles deviennent impersonnelles dans la société ouverte. En l'occurrence, « au sein

(22) North *et al.*, 2010. Cet ouvrage a été réalisé par Douglass C. North en collaboration avec John Joseph Wallis et Barry R. Weingast. Pour simplifier, on attribue le « cadre » en question (le premier chapitre de cet ouvrage) seulement à North.

(23) Ce qui est indiqué ici concernant l'apport de North laisse de côté certains aspects de ce dernier, tout particulièrement : 1. l'idée que ce qui est commun à toutes les sortes de société (ou de modèle d'ordre social) est qu'une solution y a été trouvée pour conjurer la violence physique et 2. celle que les groupes sociaux visent la disposition de rentes. Pour une présentation plus complète de cet apport, voir Billaudot, 2024.

(24) North *et al, ibid.*, p. 53.

(25) La compréhension proposée est une compréhension *a posteriori* (ou *post-factum*, si on préfère).

(26) *Ibid.,* p. 56.

(27) *Ibid.,* p. 37. Ainsi, « les institutions incluent des règles formelles, des lois écrites, des conventions sociales, des codes de conduite informels et des croyances communes sur le monde, ainsi que des moyens de faire appliquer les règles » (*ibid.*).

(28) *Ibid.,* p. 26.

même d'un État naturel se mettent en place des conditions qui, tout en étant compatibles avec la logique de cet État, incitent les élites à s'orienter vers des arrangements internes de type *impersonnel* (29) ». Cela signifie que « les élites transforment leurs privilèges uniques et personnels en droits impersonnels partagés à égalité avec elles (30) ». Cela ne peut avoir lieu que si « la coalition dominante estime qu'il est dans son intérêt d'étendre l'impersonnalité au sein de l'élite et d'institutionnaliser l'ouverture de son accès aux organisations (31) ». Ces dernières acquièrent ainsi une identité qui est distincte de l'identité personnelle de ses membres puisque cette dernière n'est plus commune. Ce sont des personnes morales qui ne meurent pas comme ces derniers.

Les conditions de départ du processus sont donc : « 1. État de droit pour les élites ; 2. pérennité des organisations élitaires publiques et privées dont l'État lui-même ; 3. centralisation du contrôle politique sur l'armée (32) ». Quant à celles du point d'arrivée, ce sont : 1. une société civile diversifiée et vigoureuse, dotée d'un grand nombre d'organisations, un État plus étendu et plus décentralisé (33) » et 2. un tissu de relations sociales impersonnelles, incluant État de droit, droits de propriété sécurisés, justice et égalité, dans lequel tous les individus sont traités de la même façon (34) ».

(29) *Ibid.,* p. 53. « Personnel » est alors entendu comme étant relatif à un individu en chair et en os qui naît, vit et meurt, soit de façon tout à fait distincte de la personnalité juridique moderne qui peut être physique (le « personnel » en question) ou morale (l'impersonnel).

(30) *Ibid.*

(31) *Ibid.*, p. 54.

(32) *Ibid.*

(33) North *et al., ibid.*, p. 32.

(34) *Ibid.* « L'impersonnalité suppose que tout le monde soit traité sur un pied d'égalité. Sans impersonnalité, pas d'égalité » (*ibid.*, p. 49).

1.3.2. La nation moderne comme société ouverte : une société de marchés

La caractérisation par North de la nation moderne comme société ouverte n'est qu'une esquisse de la vision de cette entité. Elle ne nous dit rien sur ce que Rawls appelle sa structure de base et sur sa territorialisation. A ce double titre, la vision postclassique est tout à fait différente de la vision classique (35). L'État de droit comme mode de coordination sociétal distinct du Marché a disparu. Le seul mode de coordination sociétal est le Marché entendu en un sens tout à fait général. L'individu est conçu, en suivant Carl Menger, comme un être de besoins. Tous les besoins sont satisfaits par des biens qui sont à la fois offerts et demandés sur un marché. La distinction néoclassique-walrasienne entre les biens et les facteurs de production (travail et capital) a donc disparu, le « travail » relevant des biens immatériels que sont les « actions utiles pour les hommes ». En ce sens, la paix et les institutions sont des biens qui sont à la fois offerts et demandés. En première analyse, il y a deux types de biens plus un troisième bien qui ne relève pas de l'un ou l'autre de ces deux types. Ces deux types sont, d'un côté, les biens « privés-économiques » qui, parce qu'ils sont rivaux et excluables, sont offerts et demandés sur le *marché économique*, l'instrument utilisé pour cette coordination marchande étant la monnaie et, de l'autre, les biens « publics-non économiques » qui, parce qu'ils sont non rivaux et non excluables, sont offerts et demandés sur le *marché politique*, l'instrument utilisé pour cette coordination marchande étant le bulletin de vote, ces biens comprenant à la fois des biens matériels

(35) Dans Billaudot, 2024, il est fait état de deux visions intermédiaires entre la vision classique et la vision postclassique. L'une et l'autre peuvent être qualifiées de « néoclassiques ». La première est la vision associée à la théorie néoclassique du Marché dans sa version franco-américaine (Dupuy, Cournot, Walras, Arrow, Debreu), celle qui a substitué au concept de « produit » celui de « bien » dont la production nécessite l'usage de moyens de production (le travail et le capital) et dont le cadre juridique est un

(infrastructures, etc.) et ces « actions utiles pour les hommes » que sont notamment la paix et les institutions (la monnaie, les droits de propriété, etc.). Le bien qui n'est d'aucun de ces deux types est le bien « disposer d'un conjoint » ; il a ce statut parce qu'il est à la fois offert et demandé par le même individu sur un troisième marché qualifié de *marché matrimonial* (ou domestique, si on préfère), l'instrument utilisé pour cette coordination marchande étant la demande en mariage (ou équivalent). A ces trois marchés sont associés trois types d'organisation (les organisations contractuelles de la société ouverte de North) : l'*entreprise*, l'*administration* et la *famille*.

La question cruciale est celle de la territorialisation de cette société de marchés. Un changement fondamental résulte du passage de la vision classique à la vision postclassique à ce sujet. Dans la vision classique, le Marché et l'État de droit sont territorialisés sur le même espace, celui délimité par les frontières d'une nation. Dans la vision postclassique, la logique qui préside à la territorialisation de chacun des marchés est la même (celle des coûts des transactions établies sur chacun de ces marchés, puisque ces coûts dépendent de l'éloignement physique entre les contractants), mais, comme ces coûts ne sont pas les mêmes sur chacun d'eux et qu'ils y changent différemment dans le temps, la territorialisation de chacun d'eux peut être différente. Ainsi, la territorialisation du marché économique peut être différente de celle du marché politique qui est celle de la nation conçue comme État-nation ; en l'occurrence, elle peut être mondiale. Il suffit pour ce faire que celles des institutions qui habilitent le marché économique (la monnaie, les droits de propriété, etc.) qui sont issues du marché politique et qui, à ce titre, demeurent nationales, soient librement convertibles entre elles.

Pour conclure sur cette vision du but visé par le « développement », il y a lieu de prendre en compte le fait que la vision postclassique de ce but pour le mode de développement M est celle d'un modèle. Or une société concrète ne se réduit pas au modèle dont elle relève principalement. Cela vaut pour une nation développée comme la société française, dont il est aisé de constater qu'elle est quelque peu différente de la société allemande ou de celle d'une autre nation développée. Cela vaut aussi pour une société « en développement », comme la société marocaine, en ce sens qu'elle est plus complexe que l'état dans lequel elle peut être appréhendée comme étant une certaine étape de sa transition vers le modèle décrit par la vision postclassique.

2. Le Nouveau modèle de développement se distingue du mode M sans renouer avec le mode E

Selon l'analyse qui précède, le NMD ne mérite son appellation que s'il est vraiment nouveau. Cela implique deux choses. La première est qu'il se distingue nettement du mode M dont le but est une société de marchés caractérisée par un marché économique mondialisé et un marché politique qui reste national. La seconde est qu'il ne soit pas un retour au mode E.

droit naturel, l'existence de l'État, à côté du Marché, tenant à la nécessité d'un tel cadre ; dans cette vision, la structure de base est encore constituée par le couplage du Marché et de l'État de droit, avec une même territorialisation pour ces deux entités. La seconde est la vision associée à la théorie économique néoclassique dans sa version autrichienne (Menger, si ce n'est son fils, Mills et Hayek) pour lequel l'homme est un être de besoins, un bien étant une entité qui concoure directement ou indirectement à la satisfaction d'un besoin. La vision postclassique y est comprise dans le prolongement de la vision autrichienne.

Pour mettre en évidence le bien-fondé de ces deux propositions, on doit surmonter une difficulté, celle qui tient à la différence dont il vient d'être fait état, entre une société concrète et le modèle dont elle relève principalement. On doit donc laisser de côté ce qui, dans le NMD, est spécifiquement marocain en ne s'attachant qu'à la stratégie de développement qu'il propose de mettre en œuvre en tant que projet *stylisé* valable pour tout pays en développement situé à une étape du processus en question qui est celle atteinte par le Maroc. Nous revenons au point suivant sur cette exigence qui est dictée par la « connaissance commune » concernant le sens du « développement d'une nation ».

2.1. Le Nouveau modèle de développement se distingue nettement du mode M

Il y a un point commun entre le NMD et le mode M : l'insertion du Maroc dans la MRE. Mais cette insertion n'est pas envisagée de la même façon. Pour défendre le point de vue selon lequel le NMD est différent du mode M, les caractéristiques du premier à prendre en compte sont notamment les suivantes :

1. L'inscription dans la MRE est perçue à la fois comme une opportunité et une contrainte pour le développement visé. Une opportunité parce que ce dernier implique une croissance économique et que cette dernière passe nécessairement par le recours à des ressources matérielles et immatérielles (à commencer par des connaissances codifiées) venant de l'extérieur. Une contrainte, parce que cela impose de faire appel à des IDE, c'est-à-dire à l'implantation au Maroc d'entreprises dont la stratégie n'est pas forcément favorable à la participation au développement du Maroc, même si elle en tient compte, et à la nécessité d'exporter pour financer les importations, c'est-à-dire d'appliquer aux entreprises implantées au Maroc une réglementation fiscale et non fiscale qui n'obère pas leur compétitivité à l'exportation.

2. Même si le développement est attendu d'une forte croissance économique provenant des initiatives privées, il met en jeu de façon centrale l'État afin d'atteindre les objectifs visés : « la prospérité, la capacitation (*empowerment*), l'inclusion, la durabilité et le leadership régional (36) ». C'est un État « fort » et « au service des citoyens » qui est requis tout particulièrement pour atteindre le second et le troisième de ces objectifs. Pour le dire en d'autres termes, l'État n'a pas pour principal rôle d'accompagner et d'inciter, comme c'est le cas dans le mode M.

(36) CSMD, 2021, p. 56 et suiv.

3. Un rôle essentiel est dévolu en ces deux domaines au tiers secteur. Cela implique qu'« une relation nouvelle, faite de confiance et d'engagement mutuel, doit être instaurée entre l'État et le tiers secteur (37) ».

(37) *Ibid.,* p. 71.

2.2. Le Nouveau modèle de développement n'est pas un retour au mode E

A certains égards, le NMD se distingue du mode M en se rapprochant du Mode E, avant tout en ce qui concerne le rôle de l'État et l'objectif d'une

industrialisation cohérente. Mais en ces deux domaines les différences entre le NMD et le mode E sont manifestes :

1. la mission qui est confiée à l'État n'est pas diriger et de contrôler ;
2. l'industrialisation ne passe par la création d'entreprises publiques-étatiques et une administration des prix des biens dits de « première nécessité » ;
3. il n'est pas question de substituer une production intérieure aux importations par une action volontariste de l'État, c'est-à-dire une action planifiée ; si une telle substitution doit avoir lieu pour assurer le développement visé, elle est seulement attendue de l'industrialisation basée sur l'ouverture au marché mondial ;
4. le mode de développement visé est partenarial avec à la fois un secteur privé transformé dans ses structures, plus productif concurrentiel et moins rentier et spéculatif et un tiers secteur social et solidaire.

2.3. Les limites de la « connaissance commune » concernant ce qu'est le développement d'une Nation. Une solution de dépassement

Il nous reste à nous interroger sur ce qui a été retenu au départ de l'analyse développée dans ce qui précède, à savoir que ce qu'il faut entendre par « développement d'une nation » est de « connaissance commune ». L'implicite de ce point de départ est que cette « connaissance commune » ne présente pas de limites à même de remettre en cause des moments primordiaux de cette analyse. Il nous faut montrer que ce n'est pas le cas – cette « connaissance commune » présente principalement deux limites – et faire état de solutions à même de les lever.

La première limite : une remise en cause du concept convenu de « développement d'une nation » avec l'avènement de la crise environnementale et, en conséquence, celui de l'exigence d'un développement durable

Tels qu'ils ont été définis, les modes de développement E et M ont en commun de ne rencontrer aucuns problèmes dits « environnementaux » dans leur mise en œuvre. Pour le dire en d'autres termes, ils sont définis en ignorant que le « développement » puisse buter sur un manque de ressources naturelles ou s'accompagner d'une détérioration des milieux de vie de la population de la nation telle que le constat qui s'impose est qu'il y a lieu de remettre en question l'idée que ce serait un « bon » développement. Or l'histoire récente nous a appris que les évolutions qu'ont connues toutes les nations du monde, les nations « développées » mais aussi les nations « en développement », ont généré de tels problèmes. Depuis peu, celui qui occupe le devant de la scène

est la détérioration du climat dont il est maintenant acquis qu'elle a pour origine, primordiale si ce n'est unique, les émissions de gaz à effet de serre émises par les activités humaines. Dans ce contexte, une nouvelle expression a vu le jour, celle de *développement durable* (ou soutenable).

Manifestement, ce « développement » qui doit être durable pour que la vie des humains sur terre ait un avenir n'est pas le « développement » dont il a été question dans l'analyse précédente puisque ce dernier est propre aux pays « en développement ». Le « développement » qualifié de durable est *a priori* un processus commun à toutes les nations. Cela rend manifeste que l'on ne peut s'en tenir au concept de développement de la « connaissance commune ». Elle présente à ce titre une limite.

Une seconde limite : le but visé par le « développement » au sens de la « connaissance commune » n'est pas de connaissance commune

La seconde limite saute aux yeux à partir du moment où l'on constate qu'il n'y a pas une seule façon de définir le but du « développement » au sens de la « connaissance commune », c'est-à-dire la forme de vivre ensemble des humains qui a vu le jour en Europe occidentale par la transformation de la société médiévale en raison du « décollage de l'économie ». Nous venons de le voir en faisant état de deux visions différentes de cette forme de vie, la vision classique et la vision postclassique à laquelle est associé le mode M. Ce but n'est donc pas de connaissance commune. Il s'avère d'ailleurs que ces deux visions présentent la même limite : l'une et l'autre ne font pas de place à la diversité des positions politiques qui se manifeste dans ce modèle particulier de forme de vie, qu'ils'agisse de celle qui tient à la diversité des philosophies politiques que de celle qui est associée à la polarité « droite-gauche ». Il semblerait que ces deux visions présupposent une même position politique de tous les membres de la nation, ces derniers ne se différenciant les uns des autres que par la liste de leurs besoins (y compris leur demande aux entrepreneurs politiques d'institutions pour la vision postclassique). Manifestement, on ne peut réduire les conflits qui se manifestent dans cette forme de vie à ceux des luttes de classement entre individus pour occuper les diverses places sociales, étant entendu qu'elles sont toutes de libre accès (au sens de North).

Dès lors que le but visé par le « développement » (au sens de la « connaissance commune ») est indéterminé, cette limite remet en cause l'analyse qui a été menée précédemment. Et pour cause, elle oblige à se demander quel est le but implicitement visé par le NMD. La solution de résolution de cette seconde limite est de disposer d'une vision de cette forme de vie qui rende compte de la diversité des positions politiques et de leurs liens avec les morales personnelles qui président aux choix des occupations individuelles, si ce n'est les commandent puisque celles-ci et les façons de

les réaliser sont tout à la fois habilitées et contraintes par les institutions en place (38). D'ailleurs, la diversité des positions politiques se traduit par des options institutionnelles différentes.

(38) Ce double rôle des institutions a été mis en évidence par Commons (Commons, 1934).

Une solution à la première limite : un concept général de développement qui comprend comme cas particulier le « développement » de la connaissance commune

La solution qui s'impose pour lever la première limite est de parvenir à donner un sens général au terme « développement », ce terme désignant alors un aspect particulier de l'évolution d'ensemble de tout groupement d'humains qui vivent ensemble dans un certain espace de la Terre (39).

Pour y parvenir, l'exigence qui s'impose est que le sens général recherché respecte l'étymologie du terme, à savoir que le développement, en un sens premier, est le processus qui consiste à sortir d'une enveloppe (40). Ici, ce qui « sort d'une enveloppe » est un groupement humain que l'on peut qualifier de global, par exemple une nation indépendante à notre époque, et qui est identifié par les normes de toutes sortes qui président aux occupations de ses membres. Ces normes sont l'enveloppe de ce groupement. Dès lors, parler du développement d'un pays consiste à se préoccuper du processus de changement dans le temps de ces normes. Ce processus est ainsi pensé comme étant une entité *positive* tout à fait *générale* : il a trait à « ce qui est », et il se constate dans toutes les sortes de vivre-ensemble des humains qui se sont succédé, en se chevauchant, dans la préhistoire et l'histoire humaine. La définition proposée est, en conséquence, la suivante :

> Le développement d'un groupement humain est le changement dans le temps des conditions d'existence, sous tous leurs aspects, des membres de ce groupement tel qu'il résulte des changements indissociables des normes et des objets (41).

(39) Comme le retient le READ et, en son sein, Serge Latouche, cela n'apporterait rien de dire que cette évolution d'ensemble serait le « développement ».

(40) Je suis redevable à Marie-Laure Arripé (2004) d'avoir attiré mon attention sur l'intérêt de remonter à cette étymologie.

(41) Billaudot, 2021, tome 2, Partie III, chapitre 7, par. 55, repris dans Billaudot, 2022, p. 659. Quatre aspects sont alors distingués : l'aspect (de nature) économique (relatif aux ressources techniques naturelles), l'aspect politique (relatif aux lieux), l'aspect domestique (relatif à la reproduction de l'espèce) et l'aspect écologique (relatif aux milieux de vie).

Le développement est ainsi conçu de façon tout à fait indépendante de la croissance économique puisque cette dernière est une catégorie d'analyse qui est propre aux sociétés modernes dans laquelle il existe une « économie de marché », c'est-à-dire un domaine de production d'objets destinés à être vendus contre monnaie (un domaine qualifié d'ordre économique, voir *infra*). A partir d'une telle définition on peut parler d'un mode de développement, envisager l'existence de divers modes et se poser la question de savoir si tel développement observé au cours de telle période dans un pays à été ou non un « bon » développement. On retrouve alors la seconde limite, puisque cette appréciation normative dépend crucialement de la position politiques de celui qui porte ce jugement.

Si on retient que tout groupement humain global est doté d'un patrimoine de ressources techniques et sociales dont le droit d'en disposer est commun à tous les membres du groupement et dont l'usage conduit à les identifier distinctement de membres d'autres groupements, on déduit de cette définition générale la définition d'un développement durable :

> Le développement d'un groupement humain global est durable s'il ne donne pas lieu à une dégradation de son patrimoine telle que, s'il se poursuit selon le même mode, il conduit à la perte de ce dernier (42).

Une telle définition parait nettement préférable à celle du rapport Brundtland qui s'est imposée comme la référence en la matière (43).

Il reste à vérifier que le « développement » au sens de la « connaissance commune » est un cas particulier inclus dans le sens général qui vient d'être défini. S'il s'agit du développement (au sens général) qui a lieu dans une nation en transition entre deux formes de société dont la structure de base n'est pas la même, on se heurte à la question de savoir comment caractériser la société d'arrivée, mais aussi la société de départ. Ce que nous a appris la mise en évidence de la seconde limite est qu'il n'y a pas de connaissance commune en la matière et que la réponse apportée par la fresque historique dont relève le mode M est une façon particulière d'y répondre qui n'est pas satisfaisante. Le recours à la solution permettant de surmonter cette seconde limite est donc un point de passage obligé pour parvenir à une vérification satisfaisante.

Une solution à la seconde limite 1 : une fresque historique dans laquelle la nation moderne est issue d'une transformation de la société traditionnelle

C'est à une autre fresque de l'histoire de l'humanité (y compris préhistoire) que celle de North qu'il faut avoir recours pour résoudre la seconde limite, sans en revenir à celle de Marx qui présente la même limite (44), si ce n'est celle de Weber dont la limite est qu'elle ne distingue pas deux sortes de « sociation (45) ». Pour parvenir à une autre vision, il faut suivre la voie ouverte par Weber, c'est-à-dire adopter une démarche compréhensive prenant en compte la signification des activités auxquelles les êtres humains se livrent et qu'ils communiquent aux autres. Par conséquent, il faut partir des activités (et plus précisément des occupations en faisant une place aux occupations de la *vita comtemplativa* consistant à contempler et penser distinctement des activités de la *vita activa*), n'introduire dans l'histoire l'intérêt individuel et la rationalité qu'avec l'avènement d'occupations à signification rationnelle (l'avènement de la sociation) et ne pas privilégier un registre naturel de socialisation des humains pour comprendre la formation d'un « vivre-ensemble », en l'occurrence le registre économique comme le retient Marx (voir tableau 1) (46).

Cela implique de retenir une compréhension « évolutionniste » de l'histoire humaine, comme le retiennent tout particulièrement les pragmatistes américains (James, Peirce, Dewey) et, par conséquent, de comprendre chaque activité humaine comme une *expérience* sur laquelle l'être humain fait « retour par la pensée (47) », échange avec les autres à ce sujet en en tirant collectivement des conséquences quant aux normes à instituer de façon tacite (les habitudes d'Ibn Khaldûn (48)) puis codifiée (49).

(42) Billaudot, 2021, p. 1207.

(43) « Le développement durable est un développement qui répond aux besoins présents sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs » (CMED, 1987, p. 43). Le problème que pose cette définition du DD est qu'elle ne dit rien concernant ce qu'est le « développement » et, tout particulièrement, ce qui le distingue de la « croissance ».

(44) Cette limite se manifeste quand il retient que, dans le mode de production capitaliste, l'État est nécessairement « au service du Capital ». On sait que l'École française de la régulation (Aglietta, Boyer, Billaudot, Théret, etc.) a pris ses distances vis-à-vis de l'analyse marxiste orthodoxe à ce sujet, mais sans proposer une autre fresque que celle de Marx.

(45) Dans *Économie et société* (Weber, 1995), ce dernier ne distingue que deux sortes de « relation sociale » globale, la « communalisation » et la « sociation ».

(46) L'Écologie politique commet la même erreur, aux conséquences dramatiques, en retenant le

Tableau 1

Les quatre registres naturels de socialisation

Type d'objet technique naturel	Nature du registre de socialisation	Définition du registre
Ressource naturelle	Économique	Mise en rapport des humains entre eux à propos de leurs rapports à leurs ressources naturelles
Lieu	Politique	Mise en rapport des humains entre eux à propos de leurs rapports à leurs lieux de vie
Corps humain	Domestique	Mise en rapport des humains entre eux à propos de leurs rapports à leurs corps
Milieu écologique	Écologique	Mise en rapport des humains entre eux à propos de leurs rapports à leurs milieux de vie écologiques

Source : Billaudot, 2022.

Cette normalisation de tout « vivre-ensemble » doit être rattachée à l'incertitude radicale dans laquelle l'être humain se trouve lorsqu'il interagit avec les autres (50) et, plus fondamentalement, lorsqu'il se projette dans l'avenir (51). Pour surmonter cette incertitude radicale, les humains s'en remettent collectivement aux *régularités* qu'ils constatent en les attribuant à une *puissance*, d'abord à une puissance extrahumaine, puis à la Puissance-raison qui produit la science, en tant qu'elle se distingue de la philosophie parce qu'elle traite de « ce qui est » et non pas de « ce qui devrait être ». La puissance extrahumaine a d'abord été terrestre (la terre-mère), puis céleste lorsque les régularités terrestres ont été attribuées aux mouvements des planètes (le soleil, les dieux, le Dieu unique des trois religions monothéistes). C'est de la puissance que découle à la fois une cosmologie (une façon de penser ce qui distingue l'être humain des autres existants) et un mode de justification (une façon de justifier les normes instituées). Le système « puissance-cosmologie-mode de justification » est qualifiée de Monde. Ainsi entendu, un Monde est au fondement de toute sorte de vivre-ensemble, qualifié de groupement humain global. Comme la fresque de North (ordre premier-État naturel-société ouverte), celle qui est ainsi construite enchaîne trois mondes successifs et, ce faisant, trois sortes différentes de groupement humain global : la communauté, la société traditionnelle et la nation moderne pleinement souveraine (voir tableau 2). La cité antique se situe en position intermédiaire entre la société traditionnelle et la nation moderne, en reposant seulement sur un mode de justification qui lui est propre (la justification en raison à l'ancienne). Elle ne peut être pleinement incluse dans la fresque construite parce qu'elle n'a pas duré (52).

seul registre « écologique », voir Billaudot, 2024, à ce sujet.

(47) Dewey (1925), 2012.

(48) « L'homme est l'enfant de ses habitudes (*al-insân, ibnu 'awâ'idi-h*) et non le produit de sa nature et de son tempérament. Le milieu (*ahwâl*) dans lequel il vit remplace sa nature, après être devenu pour lui comme une donnée de son caractère et la matière de ses habitudes » (Ibn Khaldûn, 1967-1968, t. 1, p. 250). Il le redit plus loin : « c'est que les habitudes déterminent la nature humaine » (*ibid.*, p. 275). Ce penseur a vécu à Tunis au XIV^e^ siècle. Il est considéré comme le premier historien « moderne ». L'ouvrage en question est *Al-Muqaddima*, traduit par « Discours sur l'Histoire universelle ». Pour autant dans cet ouvrage, il ne conteste pas la proposition de la religion musulmane selon laquelle les lois humaines procèdent des lois divines révélées par Allah dans le Coran, puisqu'ilnous dit : « Les lois divines sont pour le bien des hommes et dans leur intérêt (*masâlih*), comme le montre la loi religieuse. Les mauvaises lois, au contraire, viennent de la bêtise (humaine) et de Satan, en opposition à l'Omnipotence divine. Car Dieu crée le bien et le mal et les détermine (*muqaddir)* : il est l'unique créateur (*ibid.*, p. 284). » Est-ce pour éviter l'exclusion, une exclusion comparable à celle que Baruch Spinoza a subie de la part de la communauté juive d'Amsterdam trois siècles plus tard ?

Tableau 2

La fresque historique des Mondes et des sortes de groupement humain global

	Puissance	Terrestre	Céleste		Raison (scientiste)
	Cosmologie	**Moniste**	**Céleste**		**Dualiste**
	Mode de justification	Sacralisation	Sacralisation raisonnée	En raison à l'ancienne	En raison moderne en priorité du juste
Sorte de groupement humain global		Communauté	Société traditionnelle	Cité antique	Nation moderne pleinement souveraine

La puissance-raison qui est au fondement de la nation moderne pleinement souveraine est dite scientiste parce que la science qui est construite est prédictive (les phénomènes naturels et sociaux sont soumis à des lois et ces lois sont connaissables). Cela conduit à ignorer l'incertitude radicale, c'est-à-dire à la réduire à du risque (probabilité d'avènement).

Le « développement (au sens de la « connaissance commune ») est donc conçu comme étant le *processus de transformation de la société traditionnelle en nation moderne pleinement souveraine*. Comme la puissance céleste est une méta-puissance comprenant une diversité de puissances, il existe diverses sortes de société traditionnelle. Avant la colonisation qui la déstructure et l'engagement de son processus de développement après l'Indépendance, le Maroc relève de la sorte de société traditionnelle associée à la puissance céleste musulmane. A ce titre, il se distingue de la société traditionnelle médiévale d'Europe occidentale fondée sur la puissance céleste chrétienne (53).

Une solution à la seconde limite 2 : une vision pluraliste de la nation moderne pleinement souveraine

La structure de base de la Nation moderne est tout à fait différente de celle de la société traditionnelle. Comme le manifeste le choix par North de qualifier son second ordre d'Etat naturel, le rapport social de base de la société traditionnelle est l'État traditionnel ayant à sa tête un souverain qui est le « représentant » de la puissance céleste sur terre. Comme toute souveraineté, il s'agit d'une ordination du multiple (la diversité des membres du vivre-ensemble) à l'un (le souverain qui les représente tous) (54). Pour la nation moderne pleinement souveraine, les rapports sociaux fondamentaux sont la monnaie, la citoyenneté et le nom. Ce sont des rapports sociaux simples parce qu'ils ne sont constitutifs que d'une seule place sociale ; en l'occurrence, les trois places en question sont celles de « sujet monétaire », de « citoyen » et de « personne dotée d'un nom » ; chacun de ces trois rapports institue les membres de la nation comme semblables. Ces trois rapports forment un

(49) Il paraît maintenant acquis que les premières normes codifiées l'ont été au Moyen-Orient. Ce sont celles du code d'Hammurabi qui a été promulgué dans les années 1770 avant notre ère par ce roi de Babylone de l'époque (Harari, 2015, p. 172-173). Cette promulgation ne résulte pas de l'usage de la force mais d'une justification se référant au sacré (les divinités du panthéon mésopotamien).

(50) Orlean, 1994.

(51) C'est l'hypothèse de base de la problématique évolutionniste initiée par Darwin. Concernant les humains, voir Dewey et Bergson.

(52) On peut formuler l'hypothèse que la raison de cette disparition (l'écroulement de l'Empire romain) tient au fait qu'elle ne reposait pas sur un Monde complet.

(53) La thèse que je défends est que la transformation en question a pu se faire en Europe occidentale parce que le principe chrétien est « rendez à César ce qui est à César et à Dieu ce qui est à Dieu », principe dont ne relève pas la charia musulmane.

(54) Cette conception de la souveraineté est reprise de Gérard Mairet (Mairet, 1996).

système, mais chacun d'eux est à la base d'un ordre social (un « tout » qui n'est pas doté d'un « nous ») : l'ordre économique pour la monnaie, l'ordre politique pour la citoyenneté et l'ordre domestique pour le nom. Chacun de ces ordres est constitué comme tel par des rapports sociaux qui lui sont propres. Ce sont le rapport étatique (le produit de la transformation du rapport étatique traditionnel) et la société civile (voir tableau 3).

Tableau 3

Citoyenneté, État, société civile

Le rapport de citoyenneté	La mise en rapport des membres de la nation avec le droit (l'instrument de la citoyenneté)
Le rapport étatique	La mise en rapport des citoyens avec les organismes de la puissance publique
Le rapport société civile	La mise en rapport des citoyens avec les organismes (associations de citoyens) qui agissent pour faire vivre la citoyenneté (garantir à chaque citoyen l'accès effectif aux droits dont il dispose de par la Constitution)

On comprend sans problème que cette façon d'analyser la formation de la structure de base de la nation moderne pleinement souveraine ne soit pas celle qui s'est imposée (voir la vision classique, puis la vision postclassique *supra*) lorsque l'on prend en compte le fait que l'institution du rapport étatique n'est pas dissociée de celle du rapport de citoyenneté. En effet, cette institution conjointe est celle de la *Constitution* (un seul texte). Dans cette vision, les trois ordres en question ont pris la place des trois marchés de la vision postclassique. De fait, cette dernière s'analyse comme étant une mauvaise copie de cette nouvelle vision (55).

Cette vision est dite *pluraliste* parce qu'elle capte les différents points de vue politiques et moraux qui voient le jour dans le modèle en question, celui de la nation moderne pleinement souveraine – dès lors que l'on parle du modèle, on ne prend pas en compte le champ complet des points de vue en question, puisque dans une nation concrète certains provenant du passé antérieur au modèle dont cette dernière relève principalement et d'autres anticipant l'avenir, notamment les positions politiques qui visent à rompre avec le modèle en question, comme ce fut le cas pour le socialisme dans sa version révolutionnaire au XX^{e} siècle.

Cette diversité interne est la conséquence du mode de justification pratiqué, celui de la justification en raison moderne en priorité du juste. Il est dit « en priorité » parce qu'il n'est plus « en antériorité du bien sur le juste » – on se réfère à une conception de ce qui est bien pour l'individu humain de faire de et dans sa vie en en déduisant ce que sont les normes justes), comme c'est le cas dans la communauté, la société traditionnelle et même encore la cité antique. Sous l'égide de la raison comme puissance, on ne peut penser « ce qui est juste (opposé à l'injuste) » sans se référer à « ce que

(55) La démonstration de cette proposition n'est pas reprise ici. Se reporter à la conclusion générale de Billaudot, 2021, et au quatrième chapitre de la seconde partie de Billaudot, 2024.

est bien (opposé au mal) » et inversement. Pour sortir de l'indétermination tenant à ce système, on doit se référer à une valeur. La pluralité des points de vue dans le modèle de la nation moderne tient à la pluralité des valeurs possibles de référence. Les trois valeurs primaires sont la *liberté*, l'*efficacité technique* et le *collectif*. Il en découle l'existence de trois philosophies politiques de base : le *libéralisme*, le *technicisme* (voir Saint-Simon) et le *collectivisme* (56). Il faut ajouter la philosophie politique de l'équilibre des valeurs. Si ce n'est pour quelques normes-règles (exemple : l'interdiction du meurtre hors légitime défense), les règles qu'il est proposé d'instituer en tel ou tel domaine diffèrent de la valeur de référence (exemple : la référence à la liberté s'oppose au confinement en cas de pandémie ou à l'obligation de vaccination, règles qui sont justifiées en se référant à l'efficacité technique).

(56) Le dirigisme, que l'on peut aussi appeler l'étatisme républicain, s'analyse comme une combinaison du technicisme et du collectivisme.

En « priorité du juste sur le bien », les valeurs en question sont envisagées comme étant des valeurs sociales (elles ont trait aux rapports des hommes entre eux). Pour le dire en d'autres termes, les règles qui sont dites justes sont celles qui assurent une coordination socialement efficace dans la disposition de ce que les humains recherchent pour être heureux. Ces entités qu'ils recherchent sont des « biens ». Ces « biens » ne sont pas des objets (exemple : le bien « santé » ne doit pas être réduit à l'objet « consultation chez un médecin ou à l'objet « opération dans un hôpital »). On se sert d'objets dans des activités pour disposer de « biens ». Les « biens » recherchés changent d'une sorte de groupement humain à l'autre. Dans la nation moderne, à chaque valeur de référence correspondent un type de « bien » recherché et une morale individuelle particulière (voir tableau 4).

Tableau 4

Valeur sociale de référence, biens et conception du bien (morale individuelle)

Valeur sociale de référence	Liberté-compétition	Efficacité technique Instrumentale et collective	Collectif-nation
Type de « bien » visé (bien supérieur)	Richesse (ensemble des « biens » dont on peut disposer sans que les autres en disposent)	Puissance (ensemble des « biens » dont on ne peut disposer que si les autres en disposent) Ces « biens » sont la santé, l'instruction et la sécurité	Reconnaissance (le « bien » qui vient des autres)
Conception du bien ou morale individuelle (ce à quoi on se réfère pour justifier ce que l'on fait)	Être riche	Être puissant	Être reconnu

Il est aisé de constater que dans une nation moderne concrète les morales personnelles d'un certain nombre de ses membres ne relèvent pas principalement de l'une de ces trois morales du modèle (ou d'une combinaison des trois), mais que la proportion de ces derniers dans la population totale tend à se réduire comme une peau de chagrin. Il y a lieu

de préciser que le bien supérieur « richesse » n'est pas la richesse d'ordre économique d'un membre de la nation – son revenu ou sa fortune en argent –, même si la richesse d'ordre économique est nécessaire pour disposer de « biens » de la richesse (57).

Dans le modèle en question, la coordination que les normes-règles organisent est dite socialement efficace si elle permet de mettre à la disposition de la population le plus de « biens » possible en assurant une distribution équitable de ces « biens » entre ses membres. Cette équité signifie que cette distribution n'est pas égalitaire (chacun reçoit la même chose) : certains disposent de plus que d'autres parce qu'ils ont activement contribué à ce que tel ou tel des « biens » en question soient rendus disponibles ; mais ceux qui sont au bas de l'échelle, parce qu'ils n'ont pas pu ou su saisir les chances qui leur étaient offertes de se situer finalement plus haut, ne peuvent voir leur situation s'améliorer (disposer de plus de « biens ») par une distribution moins inégalitaire. Il y a donc des *inégalités justes* (58). Mais aucun expert ne peut dire si les inégalités observées en matière de richesse, de puissance et de reconnaissance sont justes ou injustes. Il en va d'ailleurs de même pour l'égalité des chances.

La *polarité « droite/gauche »* procède essentiellement de cette interrogation :

• La disposition politique de droite est de considérer que l'égalité des chances est assurée et que les inégalités effectives sont justes ; par conséquent, il ne faut pas tenter de les réduire parce que cela aurait pour conséquence de réduire, de façon absolue, ce dont les individus situés au bas de l'échelle (en richesse, en puissance ou en reconnaissance) disposent.

• La disposition de gauche est de considérer que l'égalité des chances n'est pas assurée et que les inégalités effectives sont injustes ; par conséquent, un changement institutionnel s'impose pour les réduire, étant entendu que cela conduira à augmenter, de façon absolue, le volume des « biens » dont ceux qui sont au bas de l'échelle disposeront.

Ainsi comprise, cette polarité est *transversale* aux philosophies politiques de base qui ont été identifiées. Il y a donc un libéralisme de droite et un libéralisme de gauche, etc. Cela conduit à définir une doctrine comme étant l'un des deux pôles d'une philosophie politique et à faire le constat qu'au moins dans les nations dites « développées » les principaux partis politiques sont pluri-doctrinaux. A ce sujet, les partis politiques de la démocratie chrétienne en Europe sont à dominante de la doctrine politique de droite de la philosophie de l'équilibre des valeurs, et les partis sociaux-démocrates, à dominante de la doctrine de gauche de cette philosophie.

Reste un point à préciser concernant le sens de la proposition selon laquelle chaque philosophie politique de base procède de la référence à une valeur, celle-ci étant considérée comme « suprême » et que la coordination socialement efficace associée à cette valeur est relative au bien supérieur particulier dont la disposition est alors visée, notamment la richesse (en termes de « biens ») pour le libéralisme, qu'il soit de gauche ou de droite.

(57) La richesse d'ordre économique sert à acheter les objets ordinaires qui servent dans les activités dont procèdent les « biens » de la richesse ou à employer des salariés qui vont réaliser ces activités (exemple : une « femme de ménage » qui assure à un ménage de disposer du « bien » « vivre dans un lieu propre »).

(58) Cette proposition est aussi celle que défend John Rawls. Mais le propos pour y parvenir n'est pas le même. La présente proposition a été établie à partir d'une critique de Rawls (Rawls, 1987, 1993, 2003).

Cela ne veut pas dire qu'un libéral n'ait « rien à cirer » de la puissance et de la reconnaissance et qu'un collectiviste n'ait « rien à cirer » de la richesse et de la puissance. Cela signifie seulement que les deux autres biens supérieurs ne sont pas visés ; ils sont considérés comme des moyens au service de l'obtention du bien supérieur visé.

De plus, à partir du moment où les dispositions politiques des membres de la nation sont différentes, il y a en permanence un conflit concernant les « bonnes » règles à instituer. Cela vaut en premier lieu pour les règles de droit. Celles qui le sont procèdent le plus souvent du compromis. *Le droit est l'instrument axiologiquement neutre qui permet de mettre en forme ces compromis*.

La dernière caractéristique du modèle nation moderne pleinement souveraine à présenter est celle relative à sa territorialisation. Ce modèle est universel, en ce sens qu'il est *foot loss* : il n'a pas de territorialisation déterminée par sa nature, sauf à dire que cette territorialisation est partielle en laissant place à plusieurs nations (59). Cette territorialisation est historiquement contingente au point de départ, en termes de société traditionnelle, du processus de « développement » en jeu pour telle ou telle. Si la justice de l'organisation interne à une nation est assurée par le recours au droit, il n'en va plus de même à l'échelle internationale. Parler de droit international est une supercherie. Ce qui peut être institué à cette échelle est seulement ce qui est convenu dans des traités inter-nations (y compris entre un grand nombre d'entre elles). A cette échelle, les règles « de droit » relevant du ce « droit international » sont uniquement le résultat de rapports de force entre nations. La guerre est un moyen à la disposition d'une nation pour faire valoir ou défendre ses intérêts à cette échelle – ces intérêts qui relèvent de « l'intérêt supérieur de la nation ». La paix entre les nations ne peut être assurée que par l'*équilibre des puissances* ou l'*hégémonie* d'une nation particulière.

(59) Il n'est pas fait état ici de la démonstration du bien-fondé de cette proposition.

Cette première étape dans la présentation résumée de la solution à la seconde limite permet de distinguer deux sens du terme « développement », un sens général qui n'est pas propre à un monde particulier et un sens particulier, celui qui a été qualifié antérieurement dans cette contribution de « connaissance commune ». On retient dans la suite d'utiliser ce terme en son sens général et de le mettre avec une étoile (*) lorsqu'ils'agit de son sens particulier.

Une solution à la seconde limite 3 : la crise environnementale et la mondialiation réellement existante rendent manifeste l'arrivée aux limites du modèle de la nation pleinement souveraine

Les deux principaux phénomènes globaux-mondiaux de la fin du XX^{e} siècle sont la MRE et la crise environnementale. La vision pluraliste qui vient d'être présentée conduit à analyser le couplage de ces deux phénomènes

comme la manifestation de l'arrivée aux limites du modèle « nation moderne pleinement souveraine » et, par conséquent, du monde qui le porte. C'est de couplage dont il s'agit parce que, d'un côté, la crise environnementale accélère la mondialisation (des industries polluantes du Nord sont délocalisées au Sud, etc.) et, de l'autre, la mondialisation renforce la crise environnementale (l'industrialisation des pays du Sud accroît les pollutions et les émissions de CO_2 et renforce l'épuisement de certaines ressources naturelles non reproductibles).

En première analyse, les nations « en développement* » ne sont pour rien dans l'avènement de ces deux phénomènes, y compris celles qui ont émergé (la Corée du Sud, Taïwan, Singapour et la Chine), expression qui signifie qu'elles sont entrées dans la phase terminale de leur processus de développement*. La mondialisation est la conséquence de l'entrée en crise du second âge du modèle de la nation moderne, celui qui voit le jour dans le monde développé* après la crise de 1929 et la Seconde Guerre mondiale et qui prend fin avec la crise ponctuelle de 1974. Quant à la crise environnementale, elle est la conséquence du mode de développement propre à ce second âge, et plus fondamentalement au méta-mode qui procède du monde de la puissance « raison scientiste ». Ces deux phénomènes sont le cadre qui s'impose aux nations « en développement* » pour poursuivre le leur.

Cette arrivée aux limites est globale en ce sens qu'elle porte atteinte à la puissance qui est constitutive du monde de la nation moderne. Dès lors que l'on a compris que ce monde procède de l'idée que la science permet de surmonter l'incertitude radicale (parce qu'elle est prédictive) et que cette idée consiste à refuser de voir que la convention de continuité sur laquelle elle repose est précaire (60), cette arrivée aux limites est nécessairement rendue manifeste par la remise en cause de cette idée et de ce qu'elle implique. Or, tel est le cas dès le début du troisième millénaire, avec notamment la crise de 2008, la pandémie de Covid-19 et l'invasion de l'Ukraine par les troupes russes. Ces trois faits attestent le *retour en force de l'incertitude radicale*, dès lors qu'ils n'avaient pas été prévus – ils ne figuraient pas dans cette « armoire des possibles » dont parle Bergson pour en contester le bien-fondé (61), cette armoire étant celle dans laquelle se trouveraient inventoriés tous les scénarios possibles pour l'avenir, chacun d'entre eux se voyant attribuer une probabilité d'avènement. Lorsque l'on adopte une problématique évolutionniste, la conclusion qui s'impose est que l'existence d'une telle armoire des possibles est une illusion.

On ne peut toutefois se contenter du constat d'un tel retour en force. Il faut revenir sur le type de développement qui a été impulsé par le nouveau monde qui voit le jour comme transformation du monde traditionnel et sur les divers modes de ce type qui se sont succédé dans l'histoire de ce monde, en incluant dans cette histoire l'expérience socialiste de la Russie, devenue l'URSS dès lors que la « construction du socialisme dans un seul pays » a ramené l'expérience soviétique dans la cadre de ce monde sous une forme

(60) Cette convention est celle dont Keynes fait état dans sa *Théorie générale* lorsqu'il traite de la décision des hommes d'affaires de procéder à un investissement, ce qui implique qu'ils aient à leur disposition une prévision (ou une anticipation, si on préfère) de ce que sera l'état des affaires à long terme. Il la définit de la façon suivante : « Dans la pratique, nous sommes tacitement convenus, en règle générale, d'avoir recours à une méthode qui repose à vrai dire sur une *pure convention*. Cette convention réside essentiellement – encore que bien entendu elle ne joue pas toujours sous une forme aussi simple – dans l'hypothèse que l'état actuel des affaires continuera indéfiniment à moins qu'on ait des raisons définies d'attendre un changement » (Keynes, 1966, p. 167, souligné par l'auteur de la présente contribution).

(61) A la distinction classique entre le « possible » et le « réalisé », Bergson substitue celle entre le « virtuel » et l'« actuel », c'est-à-dire ce qui a été actualisé du virtuel (Bergson, 1930).

collectiviste totalitaire. Dans le cadre de cette contribution, seules quelques touches d'une telle analyse peuvent être données :

Le type de développement porté par ce monde tient à la cosmologie dualiste dans la mesure où le développement y est conçu comme une affaire strictement humaine (le concept de nature, opposé à celui de culture, est un produit de cette cosmologie et, par conséquent, le développement est envisagé sans se soucier de la nature (elle et vue comme un réservoir sans limites et un puits sans fond).

Ce type de développement tient aussi au mode de justification « en priorité du juste » puisque les « bonnes » normes (à commencer par les règles de droit) sont celles qui permettent d'obtenir des « biens » (richesse, puissance et reconnaissance) et que, si ce résultat attendu n'est pas au rendez-vous, il importe de changer ces règles. Étant donné la structure du modèle de vivre-ensemble qui repose sur ce mode de justification, l'obtention des biens visés (si ce n'est la reconnaissance) passe par *l'activité d'ordre économique* qui met à disposition les objets qui servent à l'obtention des « biens » de la richesse et qui fournit à la puissance publique les ressources fiscales nécessaires à l'emploi de salariés dans des administrations produisant des objets publics-communs (les biens publics de la vision postclassique) concourant à la disposition des « biens » de la puissance (santé, instruction, sécurité). Par conséquent, *le résultat attendu est réduit à la richesse d'ordre économique de la nation.*

Il y a une pluralité de modes de développement *a priori* envisageables au sein de ce type en raison de la pluralité des doctrines politiques, une pluralité qui résulte à la fois d'une pluralité des philosophies politiques et de la polarité « droite/gauche ».

Le premier mode qui a prévalu est un mode à dominante libérale dans lequel le résultat attendu de règles justes est la meilleure activité d'ordre économique possible, en premier lieu l'absence de crises au cours desquelles elle chute, et dans lequel la distribution de cette richesse d'ordre économique de la nation est principalement affectée à l'obtention de la richesse d'ordre économique privée de ceux qui sont à l'initiative de cette activité d'ordre économique, dès lors que les doctrines dominantes sont de droite. Ce mode bute sur la question sociale.

A ce premier âge du modèle « nation moderne » fait suite un second âge pour lequel ce n'est plus l'équilibre de l'ordre économique qui est le principal résultat attendu de règles justes, mais la *croissance* de cet ordre. De plus, la philosophie politique dominante est celle de l'équilibre des valeurs avec une domination de la gauche dans l'installation de ce second âge à la suite de la crise de 1929, puis une alternance entre une domination de la gauche et une domination de la droite sans remise en cause du compromis qui est à la base de ce second âge, compromis selon lequel tous les membres de la population doivent bénéficier des fruits de la croissance d'ordre économique. Comme la philosophie politique dominante est celle de l'équilibre des valeurs, la richesse (en termes de biens), la puissance et la reconnaissance sont visées « à

égalité ». Cela implique que la distribution de la richesse d'ordre économique de la nation soit équilibrée entre ce qui alimente la consommation privée et ce qui permet la mise à disposition de services publics gratuits. Le second âge se caractérise donc par un nouveau mode de développement. La croissance d'ordre économique est constitutive de ce dernier en s'accordant à une idéologie du progrès selon laquelle le progrès technique engendre le progrès social.

La crise environnementale est le produit de ce mode de développement.

• Elle intervient dans le cadre de l'entrée en crise du second âge. Le compromis politique qui a porté le second âge est remis en cause dès lors que le résultat attendu de ce compromis n'est plus au rendez-vous. L'avènement de la mondialisation ne se comprend qu'en raison de cette remise en cause au bénéfice de celui d'une nouvelle forme de libéralisme, elle qui est portée par la vision postclassique et qu'il y a lieu de qualifier de néolibéralisme du XXIe siècle. La social-démocratie se rallie, en perdant son âme, à cette nouvelle philosophie politique en en constituant, sous la forme de troisième voie, la principale composante de sa version de gauche. Il n'en reste pas moins que c'est la doctrine de droite qui est dominante. Sous l'égide de cette nouvelle philosophie politique, la MRE est comprise, nous l'avons vu, comme une mondialisation du marché économique sans mondialisation du marché politique, en considérant que non seulement cela ne pose pas de problème aux nations développées* mais que cela permet l'accession des nations « en développement »* à la croissance économique et au développement*. Par contre, selon la vision pluraliste qui a été construite, la MRE est comprise comme une mondialisation de l'ordre économique sans mondialisation de l'ordre politique et elle est considérée comme délétère pour le modèle de la nation moderne pleinement souveraine. En effet, le fondement de ce modèle est que les règles de droit qui sont instituées à l'échelle de la nation, qu'elles portent sur l'intérieur ou sur les relations avec le reste du monde, sont celles qui procèdent de l'intérieur en raison des positions politiques en présence et des rapports de force entre elles. Or, c'est une logique « extérieure » qui opère dans le cadre de la MRE, puisqu'on est en présence d'un « marché mondial des droits nationaux » qui contraint chaque nation à adapter son propre droit d'ordre économique aux exigences de ce marché pour, si ce n'est gagner, du moins ne pas perdre, dans la guerre économique mondiale qui caractérise la MRE. Ce qui est fondamentalement remis en cause est la souveraineté et, par conséquent, l'un des piliers du modèle en question qu'est le rapport « citoyenneté ».

• Dans ce contexte, l'écologie politique se substitue au socialisme comme projet politique de dépassement des errements du monde actuel, à commencer par la crise environnementale.

Une solution à la seconde limite 4 : le modèle de la nation moderne pleinement souveraine comme modèle particulier de société moderne

La fresque historique dans laquelle trouve place la vision postclassique conforte la thèse, défendue par Francis Fukuyama, d'une fin de l'histoire dès lors que la parenthèse socialiste, sous sa forme révolutionnaire et aussi sous sa forme réformiste, a été refermée (62). De fait, North laisse entendre que la société ouverte est l'avenir de l'humanité, sans successeur. Tel n'est pas le cas avec la fresque qui inclut la vision pluraliste de la nation moderne.

(62) Fukuyama, 1992.

En effet, il s'avère possible de prolonger cette fresque dans l'avenir en tenant compte du contexte dans lequel le monde se trouve – l'arrivée aux limites du modèle universel « nation moderne pleinement souveraine » – et des projets « pour l'avenir du monde » qui y voient le jour, ainsi que des permanences qui ont caractérisé les transformations structurelles qui ont eu lieu dans le passé en matière de forme de vivre-ensemble des humains. Il apparaît qu'en prenant en compte ces deux éléments, la nation moderne n'est qu'un modèle particulier de la société faisant suite à la société traditionnelle. Ainsi envisagée, cette « société » doit être qualifiée de « moderne ». Elle comprend *a priori* plusieurs modèles. Le seul modèle qui ait été actualisé dans l'histoire est la « nation moderne ». Les autres sont *virtuels*, au sens de Bergson. Il y a donc place pour des *projets d'actualisation d'une seconde modernité*, si on retient que le modèle « nation moderne » a été une première modernité.

La « société moderne » procède d'un méta-monde tenant à une méta-puissance humaine (la raison en général) commandant une nouvelle cosmologie, dite écologiste, et un méta-mode de justification en raison moderne « en priorité ». La transformation en jeu dans le passage de la première modernité à la seconde modernité a donc les caractéristiques suivantes : le recours à une puissance humaine qui repose sur une science qui n'est plus scientiste, l'abandon de la cosmologie dualiste et l'entrée en scène de la « priorité du bien ». Par conséquent : 1. l'incertitude radicale n'est donc plus mise sous le boisseau ; 2. les humains ne sont plus vus comme étant ontologiquement d'une autre nature que les autres existants de la terre tout en restant conçus comme étant d'une autre nature en matière de communication et 3. les règles de droit qui ne sont justifiées qu'en « priorité du juste » sont abandonnées, c'est-à-dire toutes celles, et elles sont nombreuses, qui ne sont justifiées qu'en raison du fait que le résultat qui en est attendu est la croissance d'ordre économique. Pour comprendre la troisième de ces transformations, il faut bien appréhender ce qu'est la justification en « priorité du bien » : 1. le résultat visé par des règles justes n'est plus la disposition de « biens » pour la population, mais la « réalisation de soi » de ses membres (les « biens » ne sont plus envisagés que comme étant des moyens au service de la réalisation de soi) ; 2. on passe d'une justice distributive (la justice entre les individus qui occupent la même place sociale, par exemple celle de salarié ou elle de vendeur d'un produit) à une justice commutative (la justice entre les personnes qui établissent une transaction entre elles et qui occupent donc des places sociales différentes) ; 3. la disposition de trop de « biens » nuit à la réalisation de soi et 4. le mode d'acquisition des droits de

disposer d'un produit, de la capacité de s'activer d'un être humain comme salarié ou d'argent n'est plus l'échange impersonnel, mais la *réciprocité* prenant en compte les objectifs de réalisation de soi des personnes qui entrent en relation, l'une cédant le droit de disposition et l'autre l'acquérant.

La société de seconde modernité est *mondiale*. Le modèle de seconde modernité qui est réaliste (voir *infra* pour la définition précise de ce réalisme) est celui qui ne fait pas table rase du passé. Il allie continuité et rupture. Dans ce modèle qualifié de réformiste, la nation n'a pas disparu, mais elle n'est plus pleinement souveraine. Elle trouve place dans une société mondiale à droit commun et monnaie commune. Le mode de justification sur lequel ce modèle repose est une conjonction de la « priorité du juste » et de la « priorité du bien » : les règles de première modernité qui sont abandonnées sont celles qui ne permettent pas la réalisation de soi (par exemple, celle selon laquelle le pouvoir de contrôler celui qui assure la gestion d'une entreprise n'est dévolu qu'à l'entrepreneur personnel qui assure cette gestion ou aux actionnaires d'une entreprise managériale).

Le projet d'actualiser ce modèle est défendu en faisant valoir qu'il permet de sortir « par le haut » de la crise du modèle de la nation pleinement souveraine et, en premier lieu, de la crise environnementale. Le type de développement porté par ce modèle n'est plus celui porté par le modèle de première modernité. En effet, la croissance économique n'est plus considérée comme étant constitutive du développement. Il y a encore place pour une diversité de modes de développement au sein de ce nouveau type, tout particulièrement des modes sans croissance. En effet, en seconde modernité, la diversité des philosophies politiques et la polarité « droite/gauche » sont encore présentes, et, par conséquent, le mode de développement qui sera constaté sera le fruit d'un *compromis* entre des projets différents en la matière. Cette pluralité est la condition requise pour que la sortie du modèle de la nation moderne ne porte pas atteinte pour tous les humains à la capacité d'exercer leur liberté.

Le nouveau regard porté sur le NMD à partir de la compréhension de la modernisation donnée par la méta-vision pluraliste de la société moderne

Dans cette contribution, l'objectif intermédiaire visé est de bien appréhender la problématique du développement du NMD. La méta-vision pluraliste de la « société moderne », qui a été proposée afin de lever les limites de la « connaissance commune » au sein de laquelle cet objectif a été au départ poursuivi, permet de porter un nouveau regard sur cette problématique, dès lors que cette méta-vision est porteuse d'une nouvelle identification du champ des problématiques dans laquelle elle trouve place.

La nouveauté primordiale est d'inclure le développement* dans une définition générale du développement. Cela conduit à parler de la problématique du développement (au sens général) dont relève le NMD. Cela est d'autant plus justifié que l'entrée en crise du modèle « nation moderne », celui que le développement* a en principe pour but de faire advenir, disqualifie totalement l'usage de ce concept, étant entendu que le

NMD a été élaboré dans un contexte mondial qui est celui de cette crise. Ce qui s'impose est de substituer « modernisation » à « développement* ».

Ceci étant, le recours à cette méta-vision conduit non seulement à appréhender le NMD comme étant un *projet* de développement pour le Maroc, mais encore à considérer que ce projet a le statut de *compromis* politique. En effet, ce projet n'est pas celui qui serait porté par certains des acteurs du développement de ce pays (y compris acteurs extérieurs au Maroc). Il est présenté comme étant d'intérêt général, même s'il n'est pas issu d'un débat entre les représentants élus des citoyens.

Ce dont on est assuré est que ce projet se situe dans le champ des projets de modernisation, en ce sens que le développement visé consiste à se rapprocher de la société moderne. On est aussi assuré qu'il ne vise pas l'intégration du Maroc dans la société mondiale virtuelle du projet de seconde modernité qui fait table rase du passé (à la fois en matière de cosmologie et de mode de justification) et qui doit être qualifié de révolutionnaire, puisque le NMD est un mode de développement pour le Maroc alors que le modèle révolutionnaire virtuel en question ne fait plus de place à la nation – il est à monnaie unique et droit unique.

Dès lors, la question cruciale qui se pose est celle de savoir si le mode de développement visé par le NMD relève du type de développement propre au modèle de première modernité ou si, à certains égards, il vise à avancer dans la construction d'une nation de la société mondiale virtuelle procédant de l'actualisation du projet de seconde modernité réformiste. En ne rompant pas avec l'idée qu'il n'y a pas de développement sans croissance économique (le NMD visé repose sur une croissance de 6 % puis 7 % l'an (63)), on est conduit à retenir qu'il relève du champ des modes de développement qui est propre à la première modernité. Par contre, l'affirmation, dès le préambule, qu'il« n'y a pas d'avenir commun vers lequel se projeter sans racines communes où puiser (64) » et, plus avant dans le texte, que « l'ambition (du NMD) est en adéquation avec les choix fondamentaux de la nation et ses constantes ainsi qu'avec les valeurs constitutives de l'identité nationale (65) », c'est-à-dire que ce mode de développement s'inscrit dans la continuité de l'histoire longue du Maroc, nous amène à nous demander si une telle continuité s'accorde avec l'inscription du projet dans le monde de première modernité.

Cette interrogation est aussi justifiée lorsqu'on prend en considération le rôle attribué au tiers secteur dans la réalisation du NMD. Au regard de la méta-vision pluraliste de la société moderne qui a été construite au point précédent, ce tiers secteur se divise en deux parties, d'un côté les coopératives de producteurs qui vendent sur le marché ce qu'elles produisent, de l'autre des associations (ou entreprises sociales) qui relèvent du second rapport social d'ordre politique, celui qui a été qualifié de société civile. Or, les coopératives de producteurs sont une forme d'entreprise dont le « droit de cité » en première modernité est une exception à la règle (l'entreprise qui a normalement droit de cité dans le modèle de première modernité est

(63) « Les chantiers principaux du NMD, du fait de leur portée transformationnelle, favoriseraient la transition vers un nouveau palier de croissance annuelle du PIB pouvant s'établir à 6 % en moyenne à partir de 2025 et à 7 % à partir de 2030 » (CSMD, p. 154).

(64) *Ibid.*, p. 13.

(65) *Ibid.*, p. 55.

l'entreprise salariale). Quant au rapport « société civile », il y est de peu de poids au regard du rapport étatique. A l'inverse, dans le modèle virtuel de seconde modernité réformiste, les coopératives de producteurs ont pleinement droit de cité (ce sont les seules qui l'ont dans le modèle révolutionnaire), et le rapport « société civile » n'est plus résiduel – les organisations qui entendent faire vivre la citoyenneté regroupent des individus qui visent la « réalisation de soi » associée à la valeur « collectif-nation » d'une autre façon que les membres des partis politiques qui entendent exercer le pouvoir d'État. D'ailleurs, ce rôle attribué au tiers secteur s'accorde à l'histoire longue du Maroc.

Dans le NMD, la personnalité historique marocaine est identifiée de la façon suivante. Le Maroc est « pays d'histoire et terre-carrefour (66) ». Il est « né du brassage unique de cultures arabo-islamique et amazighe, africaine et saharo-hassanie, hébraïque et andalouse (67) ». Il a « toujours choisi d'évoluer dans la pluralité, l'inclusion et la transmission (68) ». Il est « le foyer d'un islam éclairé et enraciné, nourri de spiritualité et d'humanisme (69) ». « Cet islam vécu et pratiqué dans la tolérance et l'ouverture est une force pour faire perdurer notre projet national basé sur l'estime de soi et le respect de l'autre (70) ». Ce qui ressort de cette identification est qu'elle est difficilement conciliable avec une première modernité pour laquelle les morales sociales qui la caractérisent, en accord avec le résultat attendu de règles justes, sont que la « bonne vie » est celle dans laquelle l'individu vise la disposition de « biens », c'est-à-dire que son but dans la vie est d'être riche (en termes de « biens »), puissant et/ou reconnu. Par contre, elle paraît conciliable avec la place faite aux morales de la « réalisation de soi », celle que les règles justes de la seconde modernité réformiste doivent permettre à tous les humains, quelle que soit leur nation d'appartenance.

(66) *Ibid.*, p. 13.
(67) *Ibid.*, p. 14.
(68) *Ibid.*, p. 13.
(69) *Ibid.*, p. 14.
(70) *Ibid.*, p. 13.

Conclusion

Ce que la problématique du développement du Nouveau modèle de développement autorise comme « examen critique » de ce dernier

La principale conclusion que l'on peut tirer du nouveau regard porté sur le NMD que permet le recours à la méta-vision pluraliste de la « société moderne est que le NMD est un projet politique qui a le statut de compromis. Il délimite un chemin de modernisation qui n'est pas prédéterminé de l'extérieur du Maroc, même s'il tient largement compte du contexte mondial dans lequel il s'inscrit (la MRE et la crise environnementale). Cette prédétermination était exclue, non seulement en raison de la pluralité des modèles de « société moderne » mais encore et surtout en raison de l'entrée en crise du seul modèle actualisé à l'échelle mondiale jusqu'au tournant du XXI^{e} siècle – ce modèle, qualifié pour cette raison de modèle de première modernité et non pas de modèle occidental est celui de la nation moderne pleinement souveraine. Le chemin de modernisation que le NMD délimite a certaines caractéristiques qui conduisent à le voir comme un chemin de

modernisation de première modernité, tout particulièrement par l'accent mis sur la forte croissance d'ordre économique qui en est une composante essentielle, mais d'autres caractéristiques, en l'occurrence le rôle attribué au tiers-secteur et celles qui ont trait à la « continuité », à commencer par ce que l'identité marocaine à conserver doit à l'islam, invitent à situer ce chemin dans la perspective de l'actualisation d'une seconde modernité, plus précisément de celle qui ne fait pas table rase de la nation.

Dès lors que la problématique du développement qui a commandé l'élaboration du NMD est caractérisée et comprise de cette façon, l'examen critique dont il peut faire l'objet exclut deux types de critique. Puisqu'ils'agit d'un projet qui vise à rassembler les acteurs du développement en leur ouvrant un horizon commun et non pas d'une prévision ou d'un scénario d'évolution économique, cela n'a pas de sens de le critiquer parce qu'il ne serait pas « réalisable ». Comme il s'agit d'un compromis politique, cela n'a pas non plus de sens de le critiquer parce que ce n'est pas celui que l'auteur de la critique considère comme étant le « bon » mode de développement pour le Maroc – il en préconise un autre (71).

La seule démarche critique qui est fondée est celle qui consiste à se demander si le NMD est réaliste, en ce sens que le projet a été construit en mobilisant une grille d'analyse qui s'est avérée pertinente pour expliquer le développement passé du Maroc. Cette interrogation porte d'abord sur le fait que ce projet est un compromis : étant donné les acteurs du développement et leurs points de vue différents sur le chemin du développement que devrait suivre le Maroc, le NMD est-il un compromis réaliste ? Il ne peut être question de répondre ici à cette question, mais c'est bien à celle-ci qu'il convient de répondre si, comme il est couramment de mise, on se demande si un projet est « réalisable » sans distinguer divers sens de ce terme. L'hypothèse que l'on peut faire à ce sujet est que, dans la constitution de ce compromis, le poids des catégories sociales qui, directement ou indirectement, perçoivent des revenus provenant de rentes est minoré.

L'interrogation porte ensuite sur la « matière » du projet, sa « substance » si on préfère. En se préoccupant de savoir si le développement visé est durable, le mode de ce dernier est réaliste au regard de ce qu'il en est à ce sujet pour le mode M. Par contre, le manque de réalisme du NMD qui peut être pointé concerne les contraintes que la dynamique qui sera enregistrée dans le reste du monde fera peser sur le développement du Maroc. Encore convient-il de s'entendre à ce sujet. Ce propos n'est pas de dire que la dynamique qui adviendra à l'échelle mondiale rendra irréalisable le développement visé pour le Maroc, puisque cette dynamique est imprédictible – seule une prévision (ou un scénario) peut être irréalisable. La critique consiste à mettre en évidence un manque. Ce qui manque, c'est l'esquisse d'un projet pour l'avenir du monde dans lequel le NMD peut trouver place, un projet à l'élaboration duquel le Maroc participe et qu'il se fixe pour objectif de contribuer à son actualisation.

(71) Dans leur réponse au FMI concernant la faisabilité du NMD, Noureddine El Aoufi et Mohammed Benmoussa mettent en avant ces deux arguments pour réfuter la critique du FMI, du moins en retenant que « faisable » et « réalisable » sont des qualificatifs ayant le même sens. Par contre, ces deux arguments n'y sont pas nettement distingués. Ce n'est pas sans lien avec le fait que le point de vue exprimé par le FMI masque le fait qu'ildéfend un autre projet (un projet qui relève du mode M) derrière la critique qu'il ne serait pas « faisable » (El Aoufi et Benmoussa, 2022).

Références bibliographiques

Adelman I. (2001), « Fallacies in Development Theory and their Implications for Policy », *in* Meer G.M., Stiglitz J.E. (dir.), *Frontiers of Dévelopment Economics*, Oxford, Oxford University Press, p. 103-134.

Agenor P.-R., Izquierdo A., Fofagk H. (2002), *IMMPA : un cadre macroéconomique quantitatif pour l'analyse des stratégies de lutte contre la pauvreté*, Washington, Banque mondiale.

Arripe M.-L. (2004), « La faim du développement », *Communication aux premières journées du développement du GRES*, Bordeaux, 16-17 septembre.

Assidon E. (2000), *Les Théories économiques du développement*, Paris, La Découverte, coll. Repères.

Attioui A., Billaudot B. et Chafiq A. (2020), *Les Implications du mode d'insertion du Maroc dans l'économie mondiale sur sa croissance et son développement : passé et avenir*, Casablanca, Policy Center for the New South.

Bank Al-Maghrib (2016), *Richesse globale du Maroc entre 1999 et 2013 : le capital immatériel facteur de création et de répartition équitable de la richesse nationale*.

Bergson H. (1930), « Le possible et le réel », revue suédoise *Nordisk Tidskrift* (repris dans *La Pensée et le mouvant, Essais et conférences*, Paris, Felix Alcan, coll. Bibliothèque de philosophies contemporaines, 1934).

Billaudot B. (2021), *Société, économie et civilisation : vers une seconde modernité écologique et solidaire ?*, Paris, EMSHA (https://books.openedition.org/emsha/422).

Billaudot B. (2022), *Économie : passé, présent, avenir*, Paris, Bibliothèque de l'économiste, Classiques Garnier.

Billaudot B. (2023), « Société, économie et civilisation : vers une seconde modernité écologique et solidaire ? », *Critique économique*, n° 43.

Billaudot B. (2024), *Néolibéralisme, mondialisation et écologie : de la politique en modernité,* Paris, Classiques Garnier. A paraître.

Boyer R. (2001), « L'Après-consensus de Washington : institutionnaliste et systémique ? », *L'Année de la régulation*, n° 5.

CMED (Commission mondiale sur l'environnement et le développement) (1987), Rapport de Brundtland G.H., « Notre avenir à tous », Montréal, éd. du Fleuve.

Commission spéciale sur le modèle de développement (2021), « *Le nouveau modèle de développement : libérer les énergies et restaurer la confiance pour accélérer la marche vers le progrès et la prospérité pour tous* », Rapport général, Royaume du Maroc.

Commons J.R. (1934), *Institutional Economics : Its Place in Political Economy*, New York, Macmillan (rééd. Madison, Wisconsin University Press, 1959 ; New Brunswick, Transaction Publishers, 2 vol., 1989, 3e éd., 2005).

Dewey J. [1925] 2012, *Expérience et nature*, Paris, NRF, Gallimard, Bibliothèque de philosophie (trad.fr. de : *Experience and Nature*. The Collected Works of J. Dewey. *The Later Works*, vol 1. Edited by J.A. Boydston. Carbondale : Southern Illinois University Press).

El Aoufi N. et Billaudot B. (dir.) (2020), *Made in Maroc : made in Monde*, vol. 1, 2 et 3, Rabat, Économie critique.

El Aoufi N. et Benmoussa M. (2022), https://medias24.com/chronique/la-reponse-noureddine-el-aoufi-et-mohammed-benmoussa-au-fmi-concernant-la-faisabilite-du-nmd/.

Fontagné L., Guerin J.L. (1997), « L'ouverture, catalyseur de la croissance », *Économie internationale*, n° 71, p. 135-168.

Fukuyama F. (1992), *La Fin de l'histoire et le Dernier Homme*, Paris, Flammarion.

Hargreaves Heap S. (1998), *La Nouvelle macroéconomie keynésienne*, Paris, Armand Colin.

Harari Yuval N. (2015), *Sapiens : une brève histoire de l'humanité*, trad. fr. P.-E. Dauzat, Paris, Albin M. (trad. fr. de : *Sapiens. A brief history of humankind*, Londres, Harvill Secker/Random House, 2014 ; 1re édition en hébreu, 2011).

Hirschman A.O. (1995), *Défection et prise de parole*, Paris, Fayard.

Hoyrup D. (2004), *Ouverture commerciale et croissance en Asie du Sud-est : réexamen d'une relation de causalité*, thèse, Grenoble, Université Pierre-Mendès-France.

Judet P. (1981), *Les Nouveaux pays industriels*, Lyon/Paris, Économie et Humanisme/Les Éditions ouvrières (2e éd., 1986).

Keynes J.M. (1966), *Théorie générale de l'emploi : de l'intérêt et de la monnaie*, Paris, Payot (1re éd., 1936).

Khaldûn I. (1967-1968), *Discours sur l'Histoire universelle 1. et 2.*, Paris, Sindbad (trad.fr. de *Al-Muqaddima*, Tunis, 1377-1382).

Mairet G. (1996), *La Démocratie contre la souveraineté*, Introduction à J.-J. Rousseau « Du contrat social », Paris, Le livre de poche.

Menger C. (2020), *Principes d'économie politique*, Paris, Seuil (1re éd., 1871).

Menger C. (1883), *Untersuchungen über die Méthode der socialwissenschaften,* Liepzig, Duncker & Humblot.

ONDH (2017), *Rapport sur le développement humain 2017 : inégalités et développement humain, contribution pour le débat sur le modèle de développement au Maroc*, Royaume de Maroc, le Chef du Gouvernement.

Orléan A. (1994), « Vers un modèle général de la coordination économique par les conventions », *in* Orléan A. (dir.), *Analyse économique des conventions*, Paris, PUF (seconde édition revue et augmentée, 2004).

Perroux F. (1964), *L'Économie du XXe siècle,* Paris, PUF, 2e édition.

Perroux F. (1981), *Pour une philosophie du nouveau développement,* Paris, Aubier.

Prebisch R. (1950), *Le Développement économique de l'Amérique latine et ses principaux problèmes*, Nations Unies.

North D.C., Wallis J.J. et Weingast B.R. (2010), *Violence et ordres sociaux : un cadre conceptuel pour interpréter l'histoire de l'humanité*, Paris, NRF, Gallimard (trad. française de *Violence and Social Orders : a Conceptual Framework for Interpreting Human History*, New York, Cambridge University Press, 2009).

Rawls J. (1987), *Théorie de la justice*, Paris, Seuil (trad. fr. de : *A Theory of Justice*, The Belknap of Harvard University, 1971).

Rawls J. (1993), *Justice et démocratie*, Paris, Seuil.

Rawls J. (2003), *La Justice comme équité : une reformulation de théorie de la justice*, Paris, La Découverte (trad. française de : *Justice as Fairness : A Restatement*, The Belknap Press of Harvard University Press, 2001).

READ (2002), « Manifeste du réseau européen pour l'après-développement », *Revue du MAUSS*, n° 21.

Rostow Walt W. (1960), *Les Étapes de la croissance économique : un manifeste non communiste*, Paris, Seuil.

Sen A. (1995), *Inequality Reexamined*, Cambridge Mass., Harvard U.P.

Sen A. (2001), *Development as freedom*, Oxford, Oxford University Press.

Sen A. (2003a), *Un nouveau modèle économique : développement, justice, liberté*, Paris, Odile Jacob.

Sen A. (2003b), *L'Économie est une science morale*, Paris, La Découverte (1re édition, 1999).

Weber M. (1995), *Économie et société*, t. 1 et 2, Paris, Agora pocket, Plon (première édition allemande, 1921).

Le Nouveau modèle de développement : victime des « lignes rouges » ?

Najib Akesbi

nakesbi@gmail.com

Le « nouveau modèle de développement » procède d'une impulsion royale. Devant une situation économique et sociale qui, de toute évidence, ne pouvait satisfaire personne, le Roi a prononcé en 2014 un discours, dans lequel il se posait et posait des questions de fond : « Je M'interroge, avec les Marocains, non sans étonnement : Où est cette richesse ? Est-ce que tous les Marocains en ont profité, ou seulement quelques catégories ? La réponse à ces interrogations n'exige pas d'analyses approfondies. Et si le Maroc a connu des avancées tangibles, la réalité confirme que cette richesse ne profite pas à tous les citoyens. En effet, Je relève, lors de Mes tournées d'information, certaines manifestations de pauvreté et de précarité, comme Je note l'ampleur des disparités sociales entre les Marocains. (…) Nos choix sont-ils judicieux ? Quelles sont les actions à accélérer, rectifier ou réajuster ? Quels sont les chantiers et les réformes à mettre en route (1) ? »… Puis il fallut attendre trois années pour que le chef de l'État revienne sur le même thème en élargissant le cadre d'analyse au « modèle de développement » qu'il reconnaissait s'être révélé « inapte à satisfaire les demandes pressantes et les besoins croissants des citoyens, à réduire les disparités catégorielles et les écarts territoriaux et à réaliser la justice sociale (2) ».

Pourtant, il fallut encore attendre la fin de l'année 2019 pour qu'une « Commission spéciale sur le modèle de développement » (CSMD), composée de 35 membres, soit nommée et puisse commencer à travailler à l'élaboration du « nouveau modèle de développement » (NMD). Près de 18 mois plus tard encore, en avril 2021, le rapport de la Commission est publié, ouvrant la voie à un débat national, dans le cadre duquel cette contribution s'inscrit.

J'aimerais situer cette dernière à un triple niveau de questionnement : des questions de méthode (donc méthodologiques), des questions de débat (ou en débat, donc de fond), et enfin des questions de perspective (donc de faisabilité, voire de soutenabilité) (3).

1. Des questions de méthode

Ce premier niveau suggère les cinq questions « méthodologiques » suivantes : l'importance du travail livré, « l'origine marocaine » du rapport, le concept même de « modèle », l'absence de *benchmarking* et ladite « voie marocaine du développement ».

(1) Discours du Trône, 30 juillet 2014 : http://www.maroc.ma/fr/discours-royaux/discours-de-sm-le-roi-la-nation-loccasion-de-la-fete-du-trone.

(2) Discours du Trône du 30 juillet 2017, puis devant les deux chambres du Parlement le 13 octobre 2017, http://www.maroc.ma/fr/discours-royaux/sm-le-roi-prononce-un-discours-louverture-de-la-premiere-session-de-la-2-eme-annee.

(3) Les idées développées dans cette contribution ont été plus ou moins exposées lors de nombreux débats publics organisés depuis la publication du Rapport de la CSMD, dont certaines sont contenues dans le blog personnel (https://najibakesbiblog.wordpress.com/), et la chaîne Youtube (https://www.youtube.com/channel/UC6qTOnJ-UsrvInB0cg5Q1ZA).

1.1. Le « livrable », un travail appréciable

Les documents livrés par la CSMD constituent une somme de travaux importants. Concrètement, le « livrable » est composé d'un *Rapport général* de 170 pages, une *Synthèse* de 16 pages et deux *rapports annexes* totalisant 436 pages et comprenant notamment quelque 25 « Notes thématiques » (4). Il s'agit donc d'un travail consistant et cependant « hiérarchisé », car l'usage qui est fait des « annexes » pose déjà question. On sait en effet que dans ce type de rapport, on établit forcément une hiérarchie des messages à transmettre : les plus essentiels sont déjà bien mis en valeur dans la synthèse (celle que la quasi-totalité des personnes concernées va lire), les messages importants figureront sur le rapport général (qui est déjà rarement lu dans sa totalité par le plus grand nombre), et puis il y a les questions que l'on considère soit moins importantes, soit complémentaires, soit « sensibles ». En ce qui concerne ces dernières surtout, apparaissant incontournables, mais complexes et controversées, on va s'appliquer à éviter de les mettre en valeur, voire à les rendre le moins possible « visibles ». Elles seront donc renvoyées à une « Note » en annexes, perdue entre des dizaines d'autres textes, avec pour principale fonction de permettre aux responsables éventuellement interpellés à leur sujet de soutenir qu'elles n'ont pas été oubliées…

C'est en particulier le cas des questions fiscales, qui n'ont pas eu droit à la moindre allusion dans le rapport de synthèse, n'ont « mérité » que 17 lignes dans le Rapport général (5), et une « Note » de 6 pages parmi 350 pages d'annexes. Nous reviendrons plus loin sur cette question (section 2.5), mais on peut déjà noter que, pour important qu'il soit, *le Rapport* reste déséquilibré quant à ses priorités et à l'intérêt qu'il semble avoir accordé aux différentes questions qui se sont imposées dans le débat.

1.2. Un rapport fait par les Marocains, pour les Marocains…

« Penser marocain » est l'ambition affichée par l'équipe qui a réalisé l'ensemble des travaux, composée entièrement de cadres nationaux. On ne peut évidemment que s'en féliciter, quand on sait à quel point l'État s'est acharné au cours des vingt dernières années à sous-traiter sa réflexion stratégique à des bureaux d'études, très souvent étrangers. Même si ce n'est pas une première (6), le choix reste louable et il faut le saluer, d'autant plus que la compétence des personnes-ressources mises à contribution, chacune et chacun dans le domaine qui est le sien, ne peut être mise en doute.

Ceci étant, est-ce que le fait d'être Marocain et compétent suffit pour garantir la qualité requise ? Est-ce que ce sont là les conditions nécessaires et suffisantes pour que le travail, conduit en groupe, dans un cadre institutionnel donné, réponde aux attentes du pays et de son peuple ? Oui, bien évidemment que nous sommes capables de « penser marocain » ! Bien sûr que chacun est capable de « penser », mais est-il capable de « dire ce qu'il

Voir aussi : N. Akesbi, *Le « nouveau modèle de développement » peut-il faire émerger l'économie marocaine ?* Faculté des Sciences juridiques, économiques et sociales, Conférence inaugurale, Tanger, 23.11.2021 (doc. ppt) ; « Nouveau modèle de développement », entretien avec I. Bouhrara, *EcoActu – Hiwar*, 18.6.2021, https://www.youtube.com/watch?v=Jdcmeh3Oawo&t=2s ; Le nouveau modèle de développement : questions en débat, Association marocaine de sciences économiques, débat avec N. El Aoufi, Rabat, 15 juillet 2021, https://www.youtube.com/watch?v=ZF4-nEN2sRA (première partie) ; https://www.youtube.com/watch?v=ZF4-nEN2sRA (deuxième partie).

(4) Dans la suite de ce texte, nous appellerons *le Rapport* l'ensemble de ces travaux. Réalisé par « La Commission spéciale sur le modèle de développement » (CSMD) et intitulé *Le Nouveau modèle de développement*, paru en avril 2021, ce rapport comprend une *Synthèse* de 16 pages, un *Rapport général* (170 pages) et deux annexes : 1. *Restitution des écoutes et des contributions de la Commission spéciale sur le modèle de développement* (86 pages) ; 2. *Recueil des notes thématiques, des paris et projets du Nouveau modèle de développement* (350 pages).

(5) 12 lignes aux pages 98-99, et 5 lignes à la page 155… *Cf. Rapport général, op. cit.*

pense », tout dire de ce qu'il pense ? Évidemment non ! Et ce du fait-même de la Constitution, qui ne nous permet pas de dire tout ce que nous voudrions dire, notamment sur le système politique de notre pays... En fait, avec le temps, nous avons un peu appris, et nous savons donc en gros ce que nous pouvons dire, mais nous ne savons jamais clairement ce qu'il est permis de dire et ce qu'il n'est pas permis de dire… De sorte que, en l'occurrence, il me semble que tout le monde a intériorisé une certaine autocensure, en tout cas les fameuses « lignes rouges ». Et c'est ainsi qu'à longueur de pages du *Rapport*, on sent la « souffrance » des rédacteurs, et on peut aisément constater comment on s'épuise sur les sables mouvants de ce qui est permis et de ce qui ne l'est pas, de ce qui peut être dit, ce qui ne peut l'être et ce qui pourrait l'être moyennant des formules alambiquées n'ayant d'autre objet que de le rendre « politiquement correct ». Quelque fois on mesure l'énergie dépensée, juste pour dire, sans dire…

Tout cela est bien dommage, car l'exercice était pourtant appelé à être libre, ouvert, pluriel, puisque tout le monde s'accordait pour reconnaître que telle était la condition de sa bonne issue. Au-delà de la forme, comme on le verra dans les parties suivantes, l'autocensure que les membres de la CSMD se sont hélas imposée a eu de lourdes conséquences sur le fond, affectant la qualité même des analyses et plus encore des propositions alternatives.

(6) *Le Rapport du Cinquantenaire* de 2006 avait aussi puisé dans les « ressources nationales » la centaine d'intellectuels, d'experts et de hauts cadres de l'État qui avaient contribué à son élaboration. *Cf. Cinquantenaire de l'indépendance du Royaume du Maroc : 50 ans de développement humain et perspectives* 2025, Rabat, janvier 2006.

1.3. Le « modèle », quel modèle ?

Quand on cherche le mot « modèle » sur le *Larousse* à travers le moteur Google, les cinq premières définitions qu'il donne sont les suivantes : 1. ce qui est donné pour servir de référence, de type ; 2. personne ou objet possédant certaines qualités ou caractéristiques propres à en faire le type d'une catégorie ; 3. ce qui est donné pour être reproduit ; 4. personne citée ou choisie à titre d'exemple pour qu'on s'inspire de sa conduite ; 5. objet type à partir duquel on reproduit des objets de même sorte à de multiples exemplaires (7).

On voit bien que, au-delà des différents cas de figure, on est toujours devant quelque chose qui a si bien réussi qu'elle est devenue une référence, possédant les « qualités idéales », un exemple « parfait » à suivre, en tout cas qu'on a envie de reproduire, d'imiter (8). Dans le domaine de l'économie du développement en particulier, on ne parle jamais d'un « modèle » *a priori*, mais ce n'est que lorsque des choix déterminés ont été adoptés et les politiques qui en ont découlé déployées, conduisant au bout d'un certain temps à des résultats qu'on s'accorde à reconnaître comme étant des succès… oui, alors – et seulement alors –, on peut parler de « modèle ». Un modèle est donc forcément une construction *a posteriori*. Ainsi à titre d'exemple, personne ne parlait de « modèle coréen » ou de « modèle chinois » dans les années 70-80, alors que c'est pourtant au cours de ces décennies-là que les choix fondateurs avaient été faits dans ces pays, conduisant aux succès économiques que l'on

(7) https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/mod%

(8) Une autre définition puisée à la même source est la suivante : qui est parfait en son genre, qu'il faut imiter.

sait. Ce n'est qu'*a posteriori*, lorsque les stratégies suivies avaient réussi, qu'il devenait opportun d'en faire des « modèles », éventuellement à suivre ou à s'en inspirer.

Déjà lorsque le projet de constituer une commission qui allait avoir pour tâche de réfléchir à « un nouveau modèle de développement » avait vu le jour, on ne pouvait manquer de soulever bien des questions : Comment qualifier de « modèle » quelque chose qui n'avait pas encore vu le jour ?! Comment appeler « modèle » des orientations qu'on promettait de soumettre au débat, et donc à la critique ? Comment parier sur le succès d'orientations dont on ne cessait par ailleurs d'affirmer leur nécessaire continuité avec les choix fondateurs du « modèle » précédent, celui-là même dont on déplore précisément l'échec ?! Comment parler de « modèle » à propos de stratégies qui ont soit échoué, soit sont encore en gestation ?

Toutes ces questions étaient posées sur la place publique dès le début des travaux de la CSMD, et il apparaissait aller de soi que le rapport final allait commencer par clarifier ces aspects conceptuels et de méthode. Or, les auteurs du *Rapport* ont finalement choisi de les ignorer purement et simplement. Ainsi, nulle part dans ce rapport on ne trouvera une définition claire de ce que l'on entend par « modèle » et encore moins de la projection qu'on en fait sur le devenir du pays.

Face à une telle carence, certains membres de la Commission se sont estimés en devoir de présenter leur propre perception du « modèle ». C'est ainsi que Noureddine El Aoufi, tout en reconnaissant que la catégorie de « modèle » n'a pas été définie de façon explicite, considère que le terme est pris « au sens qu'on lui trouve en général dans les sciences humaines et sociales et que lui donne, de façon plus spécifique, la macro-économétrie, c'est-à-dire celui d'une « représentation » simplifiée et formalisée de la réalité qui ne retient, de cette réalité, que les caractéristiques les plus significatives, les principes les plus actifs, les *faits stylisés* (9) ». Cette lecture est pour le moins curieuse car elle est celle d'un auteur dont on connaît l'appartenance à une « école » qui – à juste titre – ne cultive pas le fétichisme des « modèles économétriques », précisément parce qu'ils ne sont qu'une représentation partielle et partiale, en tout cas trop simplifiée (et donc réductrice) de la réalité. De sorte qu'à force de caricaturer la réalité (par des hypothèses quelquefois ubuesques), ils se réduisent à une abstraction qui ne peut dire que ce qu'on a bien voulu lui faire dire. La fameuse auberge espagnole, en somme…

Même officieuse, cette démarche est difficilement intelligible et soulève plus de questions qu'elle n'apporte de réponses. Est-ce que le « nouveau modèle de développement » se veut « une représentation simplifiée et formalisée de la réalité » du pays ? Est-ce d'une telle approximation que nous avons besoin ? Est-ce qu'une telle approche est pertinente ? En quoi peut-elle aider à mieux comprendre le pourquoi et le comment des échecs passés, et des possibles succès à venir ?

(9) Et d'ajouter : « Pour dire cela avec une métaphore : par rapport à la réalité complexe, le modèle est l'équivalent de la « carte » par rapport au « territoire ». En précisant chaque fois le « rationnel » des réformes (ambitions, paris et projets), *le Rapport* explique et justifie les choix proposés ». *Cf.* N. El Aoufi, « Plaidoyer pour le Nouveau Modèle de Développement : faits et arguments », *EcoActu*, 2.7.2021, https://ecoactu.ma/nouveau-plaidoyer-modele-de-developpement-nmd

1.4. Absence de *benshmarking*

Il est difficile, depuis assez longtemps déjà, de trouver un rapport de ce type, national ou international, sans qu'il comprenne parmi ses composantes une partie, plus ou moins importante, dédiée au *benshmarking*. L'objet est évidemment de « se comparer aux autres », de se situer au sein de groupes de pays relativement homogènes, de mesurer ce qui a été accompli et ce qui reste à faire, au regard des résultats obtenus par d'autres pays de manière générale, ou sur telle ou telle dimension du développement. L'intérêt est donc aussi d'examiner les expériences des pays ayant réussi, ou ayant « mieux fait », pour éventuellement s'en inspirer, en tirer des leçons utiles…

Pourtant, là encore, on est pour le moins surpris de constater, dans ce *Rapport* de la CSMD, l'absence totale de tout recours à un quelconque *benshmarking* (10). Et là encore, des questions fusent : Pourquoi s'est-on privé d'un tel exercice ! Pourquoi se priver d'une démarche de « comparabilité » qui aurait pu être utile, éclairante ? A-t-on eu peur de se comparer à d'autres ? A-t-on eu peur de comparer « l'expérience marocaine » à celle d'autres pays ? A-t-on refusé de prime abord de méditer d'autres expériences, de crainte d'y découvrir des faits dérangeants ? Lesquels alors ? En particulier, n'aurait-il pas été utile d'examiner attentivement l'expérience de la Corée du Sud, dont on sait que le PIB par tête était semblable à celui du Maroc au début des années 60 et se trouve aujourd'hui en être le multiple par dix ? N'aurait-il pas été stimulant de méditer notamment le rôle de la classe des entrepreneurs coréens, articulé avec celui de l'État, dans l'émergence économique de la Corée du Sud ? L'expérience de Singapour dans le domaine de la lutte contre la corruption et la rente aurait également été d'une grande utilité pour éclairer de nouveaux choix et de nouvelles lignes de conduite dans notre pays…

En rejetant toute possibilité de *benshmarking*, les auteurs du *Rapport* se sont malheureusement privés d'un précieux outil de réflexion et de proposition.

(10) A une exception, toute partielle et peu significative, qu'on trouve à la page 72 du *Rapport général* (encadré 9), et portant sur le « Tiers secteur » …

1.5. La singularité politique du « modèle marocain »

Dans sa deuxième partie (11), *le Rapport* annonce que le nouveau modèle proposé par la CSMD se décline en trois composantes interdépendantes et complémentaires : une ambition qui définit le cap ; un référentiel de développement ; des choix et des orientations stratégiques. C'est surtout le référentiel, avec sa « doctrine », qui retient notre attention ici. Car on nous annonce que « La Commission prône une nouvelle doctrine organisationnelle : celle de la complémentarité entre un État fort et une Société forte. Un État qui est porteur d'une vision pour le pays et ses citoyens et veille à sa mise en œuvre… Cette doctrine traduit le concept de « responsabilité et d'essor », développé par Sa Majesté le Roi dans le discours

(11) *Cf. Rapport général*, p. 51 et s.

du Trône de 2019. Elle reflète la singularité du modèle de développement du Royaume où l'institution monarchique est la clé de voûte de l'État, le symbole de l'unité de la Nation, garante des équilibres, porteuse de la vision du développement et des chantiers stratégiques de temps long et du suivi de leur exécution au service des citoyens.» Et plus loin, il est encore précisé que «Le Maroc se distingue par un système politique qui permet de réduire la tension entre les échelles du temps et de combiner les avantages que permet la présence de l'institution monarchique garante du cap défini par la communauté nationale, à coté d'acteurs en compétition démocratique pour esquisser les chemins pour atteindre ce cap. Ce système offre l'opportunité de pouvoir mettre nos choix et nos engagements à l'abri d'une gestion de court terme (12).»

(12) *Ibid.,* p. 62-63.

Ainsi, sous prétexte de «singularité marocaine», est fermement et clairement réaffirmée la pérennité du système politique en vigueur depuis plus de six décennies, lequel repose sur la centralité de l'institution monarchique non seulement en tant que garante de l'unité et de l'identité de la nation, mais aussi «en tant que porteuse de la vision du développement et des chantiers stratégiques de temps long et du suivi de leur exécution au service des citoyens». On est donc dans la parfaite continuité de la «monarchie exécutive» dans laquelle le Roi règne et gouverne, en clair décide de tout ce qui compte, y compris au niveau des questions qui ne relèvent pourtant «que» des «affaires de la cité», c'est-à-dire des choix qui déterminent les conditions de vie des citoyens en matière économique, sociale, financière… Or, de nombreuses études ont montré que le principal problème avec un tel système de gouvernance est que le «décideur» n'est tenu ni de donner une quelconque légitimité démocratique (à travers les urnes) à ses choix et ses décisions, ni de clarifier ses responsabilités, et encore moins de rendre compte à une quelconque Instance de l'architecture institutionnelle existante (13). Et on sait aujourd'hui que pour une bonne part, le mal-développement du pays puise ses racines dans ce système de gouvernance qui fait ses choix en dehors de toute légitimité des urnes, les gère dans la dilution des responsabilités, et sans reddition des comptes (14).

(13) *Cf.* O. Bendourou, R. El Mossadeq et M. Madani (coord.), *La Nouvelle Constitution marocaine à l'épreuve de la pratique*, ouvrage collectif en deux volumes, Casablanca, éditions La Croisée des Chemins, FEB, 2014.

(14) *Cf.* N. Akesbi, *Maroc : une économie sous plafond de verre* (notamment la conclusion générale), éd. Revue marocaine des sciences politiques et sociales, hors-série 4, vol. XXII, septembre 2022 ; voir aussi N. Akesbi, «La dimension économique de la nouvelle

Comment accepter de perpétuer un tel système et, par ailleurs, dans le même document, affirmer que les citoyens «écoutés» «appellent de leurs vœux l'ancrage d'une gouvernance efficiente et efficace, avec des rôles et responsabilités clairement définis»? Ajoutant que «La corrélation entre responsabilité et reddition des comptes est particulièrement exigée par les citoyens», lesquels «demandent à être davantage impliqués dans la prise de décision, à travers l'activation des mécanismes de démocratie participative (15).» A l'évidence, ce double langage procède d'une sorte de schizophrénie difficilement compréhensible.

Ce qui est plus grave encore est que cette prépondérance de l'institution monarchique se justifierait par son «intemporalité», sa propension naturelle à s'inscrire dans le «temps long (16)». Parce qu'elle serait intemporelle,

transcendant les échéances électorales et les mandats gouvernementaux, étant donc au-dessus des enjeux à court et moyen termes, elle serait légitimée pour décider des choix stratégiques du pays, dans tous les domaines. Elle n'aurait pas besoin d'être démocratique, dès lors qu'elle est intemporelle ! On se demande alors comment un tel postulat a pu échapper aux nombreux pays, notamment dans l'Europe du Nord, qui pratiquent la « monarchie parlementaire » depuis des siècles… A quoi serviraient alors des élections, un Parlement qui serait privé de toute vision stratégique, celle-ci étant du ressort exclusif d'une autre institution qui lui est supérieure ? Au demeurant, cet argument est avancé comme s'il était nouveau, alors que le « temps long » (avec son corollaire, la stabilité…) est bien la caractéristique majeure du système politique marocain, depuis l'Indépendance au moins. Il est vrai cependant que ce « temps long » coexiste avec une démocratie… « courte » (17).

Il reste que, loin d'être de pure forme, ce verrouillage institutionnel va profondément affecter le fond du travail effectué, la qualité de la réflexion et du débat engagés.

2. Des questions de débat (en débat)

Les questions de débat / en débat sont principalement exposées dans la deuxième partie du *Rapport général*, notamment au niveau de la troisième sous-partie intitulée « Axes stratégiques de transformation ». Nous en discuterons ici cinq : l'évaluation de l'expérience, la nouvelle doctrine de l'État, le rôle du secteur privé, la souveraineté économique et les « leviers du changement ».

2.1. Absence de toute évaluation objective de l'expérience passée

Tout rapport de ce type consacre généralement, et très naturellement, sa première partie à une analyse rétrospective de l'expérience passée, et à son évaluation, la plus objective possible. L'intérêt d'un tel exercice n'est pas tant dans la critique de « ce qui n'a pas marché » que dans la préparation rationnelle de propositions alternatives conséquentes. Il ne s'agit pas tant de souligner les échecs ou les insuffisances que de mettre en évidence les raisons pour lesquelles tel choix ou telle politique n'ont pas produit les effets qui en étaient attendus, ou pourquoi tel instrument ou telle mesure ont dysfonctionné et failli. Le but est de tirer de l'expérience les leçons qui s'imposent, et dont on a évidemment intérêt à tenir compte pour formuler de solides propositions de réforme.

Quand on lit le *Rapport* de la CSMD, le premier choc qu'on reçoit est en fait là : l'absence d'évaluation, un tant soit peu objective, de l'expérience économique du pays, et fut-ce seulement des vingt dernières années. Dans les moins de trois pages réservées à « une rétrospective de la trajectoire de

constitution à l'épreuve des faits », *in* O. Bendourou *et al.,* 2014, *op. cit.* ; N. Akesbi, « Pourquoi et comment le « modèle de développement » est en crise », *in Réflexions sut le modèle de développement marocain*, ouvrage collectif coordonné par H. Sadok et A.B. Tredano, éd. Revue marocaine des sciences politiques et sociales, n° 13, vol. XVIII, septembre-octobre 2019 ; N. Akesbi, « Un « modèle » en crise, face à « la crise » : la pandémie de la Covid-19, un moment de vérité pour le pouvoir », *in Jeux de pouvoirs au Maghreb*, revue *Confluences Méditerranée*, n° 114, IREMMO, L'Harmattan, automne 2020.

(15) La Commission avait ouvert « des espaces de consultations citoyennes pour recueillir les préoccupations et propositions des citoyens et des acteurs institutionnels. Au total, plus de 9 700 personnes ont été en interaction directe avec la Commission, 1 600 à travers les auditions et séances d'écoute et 8 000 à travers les dispositifs de consultation élargis », *cf. Rapport général*, *op. cit.*, p. 23 et 44.

(16) *Cf. Rapport général*, *op. cit.,* p. 63 ; N. El Aoufi, « Plaidoyer pour le Nouveau Modèle de Développement… », 2021, *op. cit.*

(17) Sur d'autres aspects de ce même débat, notamment d'ordre théorique (théorème d'impossibilité de K. Arrow, démocratie délibérative de

développement du Maroc », on peut lire : « Une lecture de la trajectoire de développement du Maroc au cours des dernières décennies fait ressortir des avancées réelles dans de nombreux domaines, mais une mise en œuvre lente de plusieurs réformes majeures, souvent entravées par des contraintes d'opérationnalisation. (…) Les grands chantiers d'infrastructures, les programmes de modernisation économique et de développement social ainsi que les choix stratégiques opérés pour renforcer le rayonnement du Maroc à l'échelle régionale et internationale ont constitué autant de facteurs positifs qui ont donné un fort élan de développement et suscité une large adhésion. En particulier, on insiste sur le fait que la « modernisation économique », avec les infrastructures, la libéralisation et la privatisation, l'ouverture commerciale sur l'extérieur, le lancement de nouvelles stratégies sectorielles ont « favorisé la dynamique de croissance, les créations d'emplois, l'émergence de la classe moyenne et la soutenabilité des fondamentaux macroéconomiques (18) ».

Ainsi, même dans un tel document, l'autosatisfaction surannée et habituelle des textes gouvernementaux est de mise. Tous les choix qui ont été faits sont les bons, et toutes les politiques qui ont été conduites ont produit adhésion, croissance, emplois, soutenabilité, et même « l'émergence de la classe moyenne » ! Le bémol ? Il est juste dans « les contraintes d'opérationnalisation »… On voit bien là la conséquence première des « lignes rouges » que la Commission s'est imposées : Celle-ci a été constituée parce que « le modèle » avait montré ses limites, mais néanmoins il n'est pas question de remettre en cause les fondements et les choix de ce « modèle », puisqu'ils relèvent de décisions souveraines, donc non discutables ! Le problème est que là est l'essentiel. On discutera donc de tout, sauf de l'essentiel… C'est bien la conviction qu'on acquiert en prenant connaissance du contenu du *Rapport*, de la première à la dernière page.

On sait en effet que les stratégies et les politiques conduites au Maroc depuis les années 60 du siècle passé et jusqu'à nos jours procèdent fondamentalement d'un double choix qui est aussi un double pari : économie de marché et pari sur le rôle moteur du secteur privé, d'une part, et intégration à l'économie mondiale avec pari sur la croissance tirée par les exportations, d'autre part (19). Or, si l'on convient aujourd'hui que ce « modèle » pose problème, le simple bon sens commande d'en interroger les choix fondateurs et d'analyser ce qui, à ce niveau même, nécessite d'être revu et repensé. Hélas, on ne trouvera nulle part dans ce rapport le début du commencement d'une telle réflexion.

Pourquoi, après des décennies de promotion de l'économie de marché, c'est l'économie de rente qui continue de prévaloir et de gangrener l'économie marocaine ? Pourquoi, après avoir tant encouragé le secteur privé par tous les moyens dont l'État dispose, on a encore tant de mal à voir émerger une véritable classe d'entrepreneurs, capables de dynamiser l'économie du pays, d'investir et de créer des emplois à la mesure des attentes et des défis à relever ? Pourquoi notre ouverture sur l'économie mondiale s'est-elle faite

J. Habermas…), *cf.* N. El Aoufi et N. Akesbi, Débat sur le Rapport de la CSMD, Association marocaine de sciences économiques, en collaboration avec le site d'actualités économiques *EcoActu*, consultable sur Youtube : https://www.youtube.com/watch?v=0eo8euvM4tE.

(18) *Rapport général*, *op. cit.*, p. 28-30.

(19) *Cf.* N. Akesbi, *Maroc : une économie sous plafond de verre*…, *op. cit.* Cet ouvrage comprend également une abondante bibliographie sur cette question.

à rebours ? Pourquoi au lieu de devenir une « plateforme d'exportation », sommes-nous devenus une économie d'importation, et d'endettement ? Des questions, entre autres, au cœur de la problématique du mal-développement marocain, auxquelles on aurait tant aimé trouver dans *le Rapport* fut-ce un début de réflexion, une réflexion, libre, débarrassée de tout tabou inhibiteur, en somme féconde (20). Une réflexion d'ailleurs à laquelle on gagne toujours à associer des disciplines autres que celle des économistes : la contribution des sociologues, des psychologues, des anthropologues et des géopolitologues (présents parmi les membres de la Commission) à une meilleure compréhension des phénomènes en cause aurait sans doute été importante. Elle n'a pas été sollicitée, peut-être bien parce qu'elle risquait de situer le débat sur un terrain « interdit »…

Même si on laisse de côté les « grands choix » pour se situer simplement au niveau des politiques qui les ont matérialisés, on constate que celles-ci n'échappent guère au diktat des « lignes rouges ». Chantiers d'infrastructures, plans sectoriels, accords de libre-échange, Initiative nationale pour le développement humain, pour ne prendre que les principales politiques qui structurent l'économie marocaine au cours des deux premières décennies de ce siècle, on ne trouve dans *le Rapport* aucune analyse critique et évaluative de leurs fondements, de leur mise en œuvre et de leurs résultats. Pourtant, depuis plusieurs années, des critiques, quelquefois acerbes et provenant d'institutions officielles, se multiplient et alimentent le débat public (21). Comment comprendre que *le Rapport* ait pris le parti de faire l'impasse sur les principales politiques qui donnent corps précisément au « modèle » dont il s'agit de discuter les « disfonctionnements » ?!

En tout cas, après avoir lu *le Rapport*, on n'aura aucun bilan sérieux et instruit des multiples plans sectoriels, ni même un début d'évaluation de leur expérience, après qu'ils aient remplacé depuis une vingtaine d'années le Plan national, dont la vision était pourtant plus globale et plus cohérente. On n'aura pas non plus une évaluation objective et réfléchie de la politique des « grands chantiers » dont on reconnaît pourtant, pour nombre d'entre eux, la faible sinon l'absence de rentabilité économique, sociale, financière… au point que nombre d'entre eux sont qualifiés d'éléphants blancs ! En tout cas, on ne saura pas réellement pourquoi tant d'investissements génèrent si peu de croissance, si peu d'emplois, si peu d'effets d'entraînement dans l'économie. On ne saura pas non plus pourquoi les nombreux accords de libre-échange ont généré tant de déficits commerciaux et occasionné une concurrence destructrice pour des pans entiers du tissu productif national. Quant à l'Initiative nationale pour le développement humain, elle continue de faire l'objet de toutes les louanges, alors même que les discours royaux n'ont cessé de déplorer les carences du développement humain dans le pays… Tous ces « chantiers royaux » ne feront donc l'objet d'aucune évaluation objective et crédible, ni de leur pertinence, ni de leur efficacité et encore moins de leur efficience. Et on ne saura donc pas qui aura décidé quoi, qui est responsable

(20) Pourtant, toutes ces questions et bien d'autres ont été examinées lors des séances d'échanges avec certaines personnes-ressources et des organisations de la société civile. Pour notre part en tout cas, on pourra, pour en juger, se référer à notre intervention par visioconférence lors de la séance avec la CSMD du 5 octobre 2020, consultable sur Youtube : https://studio.youtube.com/video/FC5YQW49QA4/edit (première partie) ; https://studio.youtube.com/video/t9iyxsE8-aA/edit (deuxième partie).

(21) N. Akesbi, *op. cit.* (notamment les chapitres 3, 4 et 5).

de quoi, et comment ? Quel crédit accorder, dans ces conditions, à ces passages du *Rapport* où il est question de « responsabilisation des acteurs (qui) ne peut se faire sans une réelle mise en œuvre de la reddition des comptes, sur la base d'une évaluation systématique de leur action au regard des objectifs spécifiques assignés… (22) » ?

(22) *Rapport général*, *op. cit.*, p. 76.

Le résultat de ces « impasses » est que c'est l'ensemble du travail qui est… dans l'impasse. Une impasse analytique et opérationnelle, car comment procéder à un diagnostic global et sérieux si on s'interdit « d'approcher » des pans entiers et majeurs du champ de l'étude ? Et comment formuler des solutions à des problèmes que l'on s'est gardé d'identifier ? Comment asseoir des propositions de réforme sur une base de diagnostic si partielle, si partiale ? Faute de situer l'analyse là où elle devait l'être, on s'est donc condamné (une fois de plus…) à rester à la surface des choses, et on s'est empêché d'apporter les bonnes réponses à des questions qu'on a soigneusement évité de se poser. Dommage pour « l'intelligence collective », clamée par ailleurs à tout bout de champ dans *le Rapport* et qui a manqué là une très bonne occasion de se déployer efficacement.

En réalité, on comprend aisément que là encore, s'agissant de « chantiers royaux », il n'est pas question de les discuter et encore moins de les critiquer, parce que la suite logique d'une telle démarche pourrait éventuellement être leur remise en cause, voire celle des choix qui les ont fondés. Or, l'attachement à ces choix semble être tellement dogmatique, « doctrinal », voire érigé en valeur quasi mystique, en somme de l'ordre de la foi, qui donc ne se discute pas.

2.2. La « nouvelle doctrine de l'État »

La « nouvelle doctrine organisationnelle » prônée par *le Rapport* et déjà examinée plus haut, est celle précise-t-on, de « la complémentarité entre un État fort et une Société forte. Un État qui est porteur d'une vision pour le pays et ses citoyens et veille à sa mise en œuvre (23) ». Et comme si l'on craignait d'être mal compris, on se hâte de préciser que « cette proposition de doctrine ne signifie pas moins d'État, mais mieux d'État », ajoutant que celui-ci se concentre sur trois fonctions essentielles :

(23) *Rapport général*, *op. cit.*, p. 62-64.

– un État visionnaire et stratège, qui définit les orientations et les objectifs de développement et mobilise toutes les forces autour d'un projet collectif et fédérateur ;

– un État protecteur et régulateur, qui assure ses fonctions régaliennes pour garantir la sécurité des citoyens et de leurs biens, protège les libertés et la pluralité, renforçant l'ancrage aux principes de l'État de droit et de la bonne gouvernance ;

– un État efficace, capable d'assurer la mise en œuvre des politiques publiques et de délivrer les résultats pour le citoyen, en cohérence avec l'ambition et les objectifs affichés.

« En somme, conclut-on, il s'agit d'un État plus fort, qui tire sa force de sa capacité à orienter, gérer et administrer, en cohérence avec un cap clair et lisible pour tous et selon des modalités en ligne avec la complexité et imprévisibilité de notre époque. Ce changement de doctrine exigera un renforcement sensible des capacités de l'État à remplir ces fonctions principales et à conduire le changement. »

Finalement, on peut comprendre qu'on est là face à un plaidoyer pour un État fort, légitimé par sa propension à « tout faire » : État stratège, protecteur, développeur, régulateur, entrepreneur… Cette « multifonctionnalité » décrétée justifierait d'une certaine manière son omnipotence assumée. Au demeurant, on peut noter que si le texte du rapport s'attarde tout au long d'une page et demie sur le détail des prérogatives de l'État fort, la « société forte » elle, n'a droit qu'à 8 lignes de généralités et de lieux communs (24), résumées cependant par cette phrase bien significative : « En somme, une société qui prend son destin en main avec responsabilité et civisme, avec l'appui partenarial d'un État central vigilant quant au cap et au respect des règles (25)… »

On ne peut certes que se réjouir face à tant de bonnes intentions : un État si visionnaire, si bienveillant, si protecteur, si mobilisateur, si efficace et si perspicace… Sauf que quand on connaît la réalité toute crue du pays, on a juste envie d'ajouter : pourrait-il seulement être un État de droit ? Car n'est-ce pas là le préalable à toutes les autres vertus possiblement attribuables à cet « État fort » et que, comme le reconnaît un membre de la Commission, « il n'y a pas de développement sans démocratie (26) » ?

Le Democraty Index, établi depuis 2006 par *l'Economist Intelligence Unit*, est un indicateur qui essaie d'approcher le niveau de démocratie d'un État donné en se basant sur 60 indicateurs regroupés en cinq catégories : processus électoral et pluralisme, libertés civiles, fonctionnement du gouvernement, participation politique, culture politique. L'indice obtenu, compris entre 0 et 10, permet une classification des pays selon quatre régimes : démocratie pleine (entre 8 et 10 points/10), démocratie imparfaite (6-8/10), régime hybride (4-6/10), régime totalitaire (moins de 4 points/10) (27). Selon le classement établi pour 2022 par le *Democracy Index*, le Maroc a obtenu la « note » de 5,04/10, ce qui le situe parmi les pays à « régime hybride », et au 95e rang parmi les 167 pays classés. Selon la *Note méthodologique* de l'*Index*, un pays « à régime hybride » est un « État au sein duquel les élections comportent des irrégularités importantes qui les empêchent souvent d'être libres et équitables. Les pressions exercées par le gouvernement sur les partis de l'opposition peuvent être courantes. La corruption a tendance à être généralisée, et l'État de droit est faible. En règle générale, les journalistes sont soumis à des pressions et le pouvoir judiciaire n'est pas indépendant (28). » Quiconque a une connaissance minimale des réalités politiques du Maroc d'aujourd'hui ne peut manquer d'être saisi par leur correspondance avec ces caractéristiques (29)…

(24) Du genre : une société mobilisée et responsable, une société plurielle, une société où chacun contribue aux biens communs… *Cf. Rapport général*, *op. cit.*, p. 62.

(25) *Ibid.*

(26) « Il n'y a pas, en général, de développement sans démocratie, et le développement du Maroc en particulier est tributaire de l'approfondissement du processus démocratique », *cf.* N. El Aoufi, « Plaidoyer pour le Nouveau Modèle de Développement… », 2.7.2021, *op. cit.*

(27) *Democracy Index 2015: Democracy in an age of anxiety*, The Economist Intelligence Unit, 2016, p. 45-46. https://atlasocio.com/classements/politique/democratie/classement-etats-par-indice-de-democratie-monde.php

(28) *Ibid.*

(29) Plus encore, quand on examine celles des « États autoritaires »

Au Maroc, on peut noter que même les analystes les plus « compréhensifs » à l'égard du système politique marocain admettent que la Constitution de 2011, si elle a marqué une rupture par rapport à celles qui l'avaient précédée, est demeurée dans la continuité des fondamentaux du système politique, et même s'ils estiment que c'est sa mise en œuvre qui a posé problème, ils ne se hasardent guère à la considérer comme « démocratique », mais tout au plus en sont encore à se demander si l'on peut parler de transition démocratique et, pour les plus optimistes, considèrent qu'elle ouvre potentiellement la voie à une certaine transition démocratique (30).

Si le Maroc reste donc encore un pays qui n'en est même pas encore à être une « démocratie imparfaite », force est de se demander si, dans un tel contexte, « l'État fort » ne risque pas d'être un État autoritaire ! Les membres de la CSMD ont naturellement tendance à réfuter une telle éventualité, voire à considérer que ce serait « une bévue » (31). Il faudrait alors juste que l'on explique comment dans un tel système éviter les « bévues »… D'autant plus que l'on a beau lire et relire *le Rapport*, il n'y est nulle part question d'une éventuelle réforme constitutionnelle (même à l'horizon 2035 !) susceptible précisément de rapprocher le système politique marocain d'une démocratie digne de ce nom.

Au demeurant, la CSMD nous donne déjà un aperçu, à l'échelle régionale, de ce qu'elle entend par « État fort ». En effet, appelant à « accélérer le processus de régionalisation avancée avec une déconcentration effective et une levée des réticences qui la retardent », avec « de véritables transferts de pouvoirs et de moyens », elle précise que « ce transfert de pouvoir appelle au renforcement du rôle des walis en matière de coordination des services extérieurs de l'État (32) ». Quand on sait que dans la pratique actuelle déjà, au nom de leurs prérogatives de « coordination », les walis sont les véritables « seigneurs » sur leurs « terres », omnipuissants et omniprésents, décidant en tout, partout et sur tout, réduisant par là-même les institutions élues à de simples « chambres d'enregistrement ». Quand on connaît cette réalité, et aucun membre de la CSMD n'a pu l'ignorer, on se demande avec appréhension ce qu'il resterait encore à « renforcer » dans l'omnipotence des walis…

2.3. Le secteur privé, toujours en simple déficit entrepreneurial ?

Comme cela est de coutume dans tout document officiel ou stratégique de ce type, *le Rapport* ne manque pas de réaffirmer avec force que « Le dynamisme du secteur privé est au cœur du Nouveau Modèle de Développement. (…) Le secteur privé national et étranger a un rôle incontournable à jouer dans la création de valeur et d'emplois », et que ceci « ne sera pas possible sans un secteur privé fort, audacieux, entrepreneurial, ouvert à la prise de risques et exploitant résolument les opportunités économiques nouvelles ». On reconnaît que « L'économie marocaine se caractérise toutefois par un

(moins de 4 points), on est également frappés par la « proximité » avec des faits que chacun peut observer dans le Maroc d'aujourd'hui, comme celles-ci : « certaines institutions officielles de la démocratie peuvent exister, mais elles ont peu de substance. Les élections, si elles ont lieu, ne sont pas libres et équitables. Les violations des libertés civiles sont fréquentes. Les médias appartiennent généralement à l'État ou sont contrôlés par des groupes liés au régime en place. Il n'y a pas de pouvoir judiciaire indépendant », *ibid.*

(30) Mustapha Sehimi, « Le Souverain est interventionniste parce que le gouvernement est défaillant. » *Finances News*, 31.7.2020 : https://fnh.ma/article/actualite-politique/le-souverain-est-interventionniste-parce-que-le-gouvernement-est-defaillant

(31) *Cf.* N. El Aoufi, « Plaidoyer pour le Nouveau Modèle de Développement… », 2.7.2021, *op. cit.*

(32) *Rapport général*, *op. cit.,* p. 131.

déficit entrepreneurial dans les activités productives et innovantes, qui est le produit d'une culture managériale peu propice à la prise de risque et d'un environnement des affaires peu favorable (33). » Et cependant, ce secteur privé fait l'objet d'attentes qu'il est intéressant de souligner : « Il est attendu du secteur privé d'être davantage responsable et entreprenant, de participer à l'effort d'inclusion et de protection sociale et d'investir dans une démarche gagnant-gagnant avec les territoires, en veillant à un juste partage de la valeur créée (34). » En termes quantitatifs, un aspect essentiel des « attentes » est chiffré puisque, au niveau de la part de l'investissement privé dans la formation brute de capital fixe, on se hasarde à se donner pour objectif d'augmenter celle-ci de 35 % actuellement à pas moins de 65 % à l'horizon 2035 (35).

(33) *Ibid.*, p. 83.

(34) *Ibid.*, p. 70.

Qu'est-ce que le Rapport propose pour encourager le secteur privé à s'engager sur cette voie ? Il faut dire d'abord que si ce discours à l'égard du secteur privé est classique, et sans cesse ressassé depuis des lustres, les propositions faites par la CSMD ne brillent pas non plus par leur originalité, ni même par leur nouveauté. On peut certes noter que, pour une fois, on ne verse pas dans le « tout incitatif fiscal », puisque l'on reconnaît déjà au niveau du « diagnostic » que « le système incitatif public contribue à entretenir la préférence des opérateurs économiques pour les activités rentières et protégées (36) ». Pour autant, le « cadre de confiance et de responsabilité » proposé déborde de bonnes intentions et de généreuses professions de foi, sans réussir à débarrasser le lecteur de cette impression de « déjà vu, déjà lu, déjà connu ». Qu'on en juge seulement par les sous-titres des propositions : Une justice protectrice des libertés et source de sécurité ; Le renforcement des libertés individuelles et publiques ; Une vie publique marquée par la probité et l'exemplarité en matière d'éthique ; Le renforcement de la moralisation de la vie publique ; Des institutions de gouvernance économique indépendantes et effectives ; Reddition des comptes, évaluation systématique et accès à l'information ; Participation citoyenne renforcée, pilier de la démocratie représentative et participative (37)…

Plus concrètement, une des réponses privilégiées apparaît comme aller de soi : mettre le secteur privé partout ! Alors que par ailleurs on déplore le « déficit entrepreneurial » de ce secteur privé, on n'hésite guère dans le même temps à le solliciter pour lui permettre d'accéder à quasiment tous les secteurs, y compris ceux qui lui étaient les moins accessibles, notamment sous forme de « partenariat public privé » (PPP). L'éducation et la formation, la santé, l'insertion des jeunes dans le monde du travail, la production culturelle et médiatique, la préservation du patrimoine, la gouvernance du système de protection sociale (38), la gestion des services et activités locales et territoriales (39), la gestion des ressources naturelles, à commencer par l'eau (40)… rien ne semble échapper à une « boulimie privatiste » à l'allure d'une fuite en avant difficilement compréhensible, du moins dans le contexte post-Covid, marqué plutôt par une sorte de réhabilitation du service public.

(35) Il faut cependant préciser qu'une fois de plus le « partage des rôles » entre le *Rapport général* et les *Annexes* permet de ne pas trop se « compromettre » avec des engagements hasardeux. C'est ainsi que sur le *Rapport général*, il n'est question que d'une « nette augmentation de la part du secteur privé dans l'investissement (aujourd'hui de l'ordre de 35 %) » (*cf.* p. 156). Il faut aller fouiller dans le « Recueil des notes thématiques, des paris et projets du Nouveau Modèle de Développement - Annexe 2 », au sein d'une « note » intitulée « Cadre macroéconomique » (p. 321-328) pour y lire parmi les objectifs à l'horizon 2035 ceci : « Porter la part de l'investissement privé national et étranger dans l'investissement total à 65 % » (p. 324).

(36) *Rapport général*, *op. cit.*,

En tout cas au niveau du discours, on est servi et quelquefois même surpris par « l'audace » de certaines formulations. Ainsi déplore-t-on « les conflits d'intérêts, les collusions et les rentes indues, les immixtions et les interférences entre sphères autonomes, politiques, économiques, sociales, (qui) effritent la confiance envers les institutions, alimentent l'indifférence à l'égard de la participation politique et la défiance envers les décideurs (41) ». Qui ne souscrirait pas à un tel constat ? Qui ne trouverait pas tout à fait pertinente une telle analyse ? Même si on peut penser qu'il manque à cette dernière un maillon essentiel pour comprendre la défiance qui plombe le comportement de « l'élite économique », notamment en matière d'investissement et d'entreprenariat : sa nature et son rapport à l'État qui n'est pas seulement lui-même acteur de conflits d'intérêts (et donc de concurrence déloyale), mais, plus encore, qui lui interdit toute possibilité d'autonomie et, partant, d'élaboration de son propre projet économique et social, voire sociétal (42).

Il reste que, au-delà de cette réserve de fond, on peut tout de même interroger la crédibilité d'un tel discours, toujours au regard des simples réalités que tout un chacun peut observer. Comment, par exemple, évoquer la question de la rente et la cantonner dans sa seule dimension de « barrières inéquitables » pour l'accès aux marchés alors qu'elle est un élément constitutif majeur du système politique et des rapports de « connivence » entre les élites dirigeantes ? Comment évoquer la question des « agréments » et se contenter d'en demander, non la suppression mais seulement « la réduction », accompagnée de la « simplification des procédures » ?! Comment se contenter de généralités sur les méfaits de l'économie de rente et s'abstenir d'en analyser les implications très concrètes sur des secteurs-clés de l'économie pour rendre mieux intelligibles les véritables entraves à leur développement et, partant, l'impact des phénomènes de pouvoir et d'abus de pouvoir sur le mal-développement du pays ? Comment appeler au « renforcement des fonctions de régulation indépendantes » et se limiter à évoquer très timidement les déboires du Conseil de la concurrence, sans même soulever son rôle désastreux dans l'affaire de la libéralisation du secteur de la distribution des hydrocarbures, perdant ainsi toute crédibilité tant au niveau de l'opinion publique que des opérateurs et des consommateurs (43) ? Comment parler d'indépendance de telles instances dites de régulation alors que leurs propres règles de constitution et de fonctionnement, ainsi que celles de nomination de leurs membres, sont au cœur de la problématique du conflit d'intérêt, de la rente et de la « connivence » ? Comment crédibiliser encore le discours officiel sur la lutte contre la corruption, alors que celle-ci ne fait que prendre de l'ampleur depuis que les responsables en parlent et même créent des « instances » censées œuvrer à l'éradiquer (44) ?!

Finalement, il faut bien comprendre qu'à partir du moment où elle a repris à son compte, sans les discuter, les « fondamentaux » de l'État depuis des décennies, à commencer par le choix pour l'économie de marché et son

p. 37. Encore que, comme on le verra plus loin, la baisse des impôts sera recommandée pour améliorer de plus en plus le « cadre incitatif » de l'investissement privé (section 2.5).

(37) *Ibid.*, p. 73-77.

(38) *Ibid.*, p. 103-129.

(39) *Ibid.*, p. 133.

(40) Ainsi peut-on lire à propos de l'eau : « La maîtrise du coût de l'énergie et le recours à une tarification appropriée qui valorise au mieux la ressource pourront rendre ce créneau attractif pour les investissements privés et les partenariats public-privé », *ibid.*, p. 144.

(41) *Ibid.*, p. 74-75.

(42) Pour une analyse plus détaillée de cette question, *cf.* N. Akesbi, *op. cit.*, p. 231-245.

(43) C'est ainsi que pour les rédacteurs du Rapport, les « récents » problèmes du Conseil de la concurrence » se réduisent à « des difficultés de cohésion interne » ! *Cf. Rapport général, op. cit.*, p. 37.

(44) Selon l'Indice de perception de la corruption 2022, établi et publié annuellement par *Transparency International*,

corollaire, la pari sur le secteur privé, la CSMD ne pouvait que se condamner à s'enfermer dans le même schéma d'analyse ressassé depuis bien longtemps (déficit d'esprit entrepreneurial et climat des affaires défavorable…) et revisiter plus ou moins les mêmes « recettes » (améliorons le climat des affaires et tout ira bien !), qui ont donné les résultats que l'on sait… Peut-on voir ce qui se passe autour de soi quand on n'ose guère enlever les œillères qu'on s'est imposées ?

2.4. Souveraineté économique : discours creux et vœux pieux

Alors que le thème du secteur privé est ancien, celui de la souveraineté est par contre tout à fait nouveau (45). On sait qu'il s'est imposé à tous dans le sillage de la crise sanitaire mondiale de la Covid-19, alors qu'auparavant le simple mot de « souveraineté » (alimentaire ou autre…) était perçu presque comme un « gros mot », tout juste bon pour les « gauchistes » des mouvements altermondialistes… La crise sanitaire étant intervenue alors que la CSMD était engagée dans ses travaux, cette dernière a naturellement dû en tenir compte (46). Cependant, comme elle n'y était guère préparée, son traitement de cette question fondamentale de la souveraineté est resté superficiel, voire incohérent et trompeur.

Dès lors que le mot « souveraineté » devient « fréquentable », voire politiquement correct, on va d'abord le retrouver abondamment dans le texte et à différents niveaux : souveraineté alimentaire bien sûr, mais aussi sanitaire et encore énergétique, voire numérique… On va le retrouver 16 fois dans le texte principal et 21 fois en annexes : du jamais vu dans pareil document !

Comme pour le secteur privé, le discours sera souvent « généreux ». Ainsi, tirant les leçons de la crise de la Covid-19, *le Rapport* nous dit que « Au-delà des répercussions d'ordre strictement sanitaire, les risques de pandémies à répétition ainsi que l'imprévisibilité de leur durée appellent également à repenser les modèles économiques de nombreux secteurs et à œuvrer en faveur du renforcement de la souveraineté dans certains secteurs stratégiques (47) », précisant ailleurs que « les préoccupations de souveraineté visent à se prémunir des perturbations du contexte économique international, mais particulièrement à préserver l'intégrité du marché intérieur face à la dynamique conquérante des importations et à sécuriser, in fine, les emplois domestiques (48) ».

Et puis, comme pour le secteur privé, dès qu'il s'agit d'aller au fond des choses, de procéder au diagnostic incontournable pour aboutir aux propositions nécessaires, on tombe de haut. Le mieux pour bien illustrer nos propos est d'examiner cette question à travers le cas de la « souveraineté alimentaire », qui a droit à une attention plus importante que les autres types de souveraineté, dans un encadré pompeusement intitulé « Pour une souveraineté alimentaire portée par une agriculture moderne, à forte valeur ajoutée, inclusive et responsable (49) ».

le Maroc est classé 94e sur 180 pays, perdant 7 places dans le classement mondial par rapport à 2021 et se situant dans la plus mauvaise position depuis 2012. *Cf.* A. Akesbi, *Présentation de l'Indice de perception de la corruption (2022)*, Transparency Maroc, Doc. Ppt, Rabat, février 2023, (https://transparencymaroc.ma/wp-content/uploads/2023/02/Presentation-de-lIPC-2022-version-finale-30-janv.pdf).

(45) Sauf pour la souveraineté nationale, au sens territorial, qui est largement liée à la question du Sahara et de l'intégrité territoriale du pays.

(46) On peut du reste parier que sans les vérités révélées par la crise de Covid-19, le Rapport de la CSMD aurait tout bonnement ignoré cette question, ou n'en aurait parlé que de manière très allusive…

(47) *Rapport général*, *op. cit.,* p. 47.

(48) *Ibid.*, p. 19.

(49) *Ibid.*, encadré n° 14, p. 93-94.

Après avoir rappelé que la politique agricole a visé au cours des deux dernières décennies à « protéger l'agriculture traditionnelle et solidaire tout en jetant les bases d'une agriculture moderne, productive et orientée vers l'export », les rédacteurs du *Rapport* considèrent que la crise de la Covid-19 « a posé avec acuité la nécessité d'assurer la sécurité alimentaire des Marocains, tant pour les produits agricoles bruts que ceux transformés, en tenant compte des tendances de fond qui structurent l'évolution de la demande mondiale pour les produits agricoles et agro-industriels, qui consacre davantage l'ancrage aux principes de durabilité environnementale et de responsabilité sociale ». Puis, tout en prenant soin de préciser que « sans prétendre à une évaluation des politiques agricoles menées par le pays », la CSMD propose « quelques recommandations à même de renforcer la valorisation de ce secteur ». Ces dernières sont au nombre de cinq (50) :

(50) *Ibid.*

1. Accroître la valorisation locale de la production agricole, notamment à travers le développement de l'agro-industrie et l'intégration des chaînes de valeur agricole, des modèles coopératifs et d'agrégation adaptés, la modernisation des circuits de commercialisation agricole, la généralisation des normes de qualité et de sécurité sanitaire et alimentaire, l'accélération de l'intégration dans le secteur formel.

2. Développer une agriculture moderne, socialement et écologiquement responsable, mettant la technologie au service de la durabilité, à travers divers leviers, dont l'accès aux « procédés de production innovants » et à « une agriculture de précision » ; un usage agricole de l'eau qui tienne compte de sa rareté, en privilégiant les filières considérées essentielles à la souveraineté ; le soutien au développement de l'agriculture familiale, de l'agriculture pluviale et du petit élevage extensif ; le renforcement de la production locale et l'accès aux intrants agricoles adaptés ; la promotion des outils de financement accessibles et adaptés destinés aux écosystèmes agricoles.

3. Renforcer l'inclusion des agriculteurs, en facilitant l'accès à la protection sociale généralisée, à des infrastructures rurales améliorées, à de meilleures conditions de travail…

4. Renforcer les compétences humaines et encourager la recherche et l'innovation en agriculture et agro-industrie, avec un accent sur les sujets à plus forts enjeux pour l'amont agricole et la sécurité alimentaire, tels que la résilience climatique et hydrique, la préservation et l'amélioration des variétés locales.

A la lecture d'un tel catalogue d'orientations et de mesures, on ne peut manquer de se poser la question suivante : tout cela est bien intéressant, mais qu'est-ce que cela a à voir de particulier avec la souveraineté alimentaire ?! A-t-on au moins pris la peine de revenir aux définitions de base pour clarifier les concepts et savoir de quoi l'on parle (51) ? On est en droit de se poser cette question car à quelques exceptions près, les réformes déclinées plus haut ne sont autres que celles qu'on peut retrouver plus ou moins dans la plupart des rapports portant sur les politiques agricoles et rurales élaborées

(51) On peut tout de même rappeler que selon la définition avancée par *Via Campessina* en 1996, « La souveraineté alimentaire est le droit de chaque pays de maintenir et de développer sa propre capacité à produire son alimentation, facteur essentiel de la sécurité alimentaire au niveau national et communautaire, tout en respectant la diversité culturelle et agricole », *cf.* M. Brun, « Sécurité alimentaire, souveraineté alimentaire : tout comprendre », *Fondation FARM*, 29.8.2022. https://fondation-farm.org/securite-alimentaire-souverainete-alimentaire-tout-comprendre/

tout au long… des trente dernières années (52) ! En matière de politique agricole et rurale, on ne saura donc quasiment rien sur les propositions (*a fortiori* nouvelles !) de la CSMD pouvant être considérées spécifiquement dédiées à l'objectif de souveraineté alimentaire. Et pour cause, puisque la Commission s'est interdit (encore une « ligne rouge » ?) la moindre critique des politiques antérieures, à commencer par le Plan Maroc Vert (PMV) à propos duquel il existe aujourd'hui un large consensus pour mettre en évidence sa responsabilité dans les nombreux problèmes de l'agriculture marocaine aujourd'hui, avec en bonne place celui de l'insécurité alimentaire. En particulier, on n'a aujourd'hui guère de mal à s'accorder pour mettre en cause le tout-productivisme du PMV, aggravé par sa propension au « tout-export (53) ». Or, ce sont précisément ces deux orientations majeures du PMV qui se situent aux antipodes de cette « agriculture moderne, socialement et écologiquement responsable… à même de répondre à l'objectif de souveraineté alimentaire » que le rapport de la CSMD appelle de ses vœux !

Comment, notamment, parler de durabilité sans remettre en cause le productivisme à outrance, destructeur des ressources naturelles du PMV ? En particulier en ce qui concerne l'épineuse question de l'eau, est-il possible d'en comprendre les enjeux sans interroger la politique d'irrigation localisée du PMV, qui s'est ainsi acharnée à subventionner l'assèchement des nappes phréatiques, pour produire des spéculations hydrovores et de surcroît destinées à l'exportation (54) !? Comment parler de souveraineté alimentaire sans remettre en cause les choix de production, qui ont toujours outrageusement avantagé les productions d'exportation au détriment des cultures destinées avant tout à répondre à la demande intérieure ? Quelle capacité de maîtrise de sa production (y compris celle destinée à l'exportation) si les semences et autres intrants essentiels dépendent des importations ? Quel développement de l'agriculture familiale et de l'agriculture pluviale espérer alors que la première continue d'être ignorée et la seconde abandonnée aux aléas du climat et aux caprices du ciel ? Quel équilibre alimentaire interne rechercher si, face à un modèle de production donné, on ne cherche pas à analyser la structure et l'évolution du modèle de consommation ? Comment souhaiter « l'inclusion des agriculteurs » sans repenser le système et les mécanismes qui ont plutôt conduit à l'exclusion de plus en plus d'agriculteurs, à commencer par les petits parmi eux, au point que le Roi, dans son discours au Parlement en 2018, a dû demander à son ministre de l'Agriculture alors (et chef de gouvernement actuel) de leur « rendre justice » (55) ?

On voit bien que toutes ces questions sont majeures, et pourtant les auteurs du *Rapport* ne semblent guère se les poser ! A moins qu'ils en soient conscients mais aient décidé de les taire… En tout cas, encore une fois, et comme nous l'avons déjà souligné plus haut (sections 1.2 et 2.1), pour ne s'être guère donné les moyens d'un diagnostic lucide, la Commission s'est mise des œillères qui l'ont empêchée de comprendre les vrais problèmes

(52) Pour avoir une idée des très nombreux travaux menés et des rapports publiés au cours de la seule décennies 1994-2004 et par là-même constater « l'ancienneté » de la plupart des réformes proposées par la CSMD (en 2021 !), *cf.* N. Akesbi, *Évolution et perspectives de l'agriculture marocaine,* Rapport, groupe thématique « Croissance économique et développement humain », 50 ans de développement humain et perspectives 2025, Cinquantenaire de l'indépendance du Royaume du Maroc, Rabat, 2005.

(53) N. Hassani : « L. Zagdouni : La crise hydrique interroge nos choix et orientations » (entretien), *BAB* (magazine de la MAP), mars 2022 ; H. Kharroubi, « Génération Green 2020-2030 » annonce la faillite de la mise en application du Plan Maroc Vert, *Barlamane*, 16.2.2020, https://www.barlamane.com/fr/generation-green-2020-2030-annonce-la-faillite-de-la-mise-en-application-du-plan-maroc-vert/ ; K. Filali, « Mohammed VI demande à Akhannouch de réviser son Plan Maroc Vert », *Le Desk*, 19.10.2018, https://mobile.ledesk.ma/2018/10/19/mohammed-vi-demande-akhannouch-de-reviser-son-plan-maroc-vert/ ; N. Akesbi, « La nouvelle stratégie agricole du Maroc annonce-t-elle l'insécurité alimentaire du pays ? », revue *Confluences Méditerranée* (Le Maroc : changements

et, partant, d'en entrevoir les solutions en conséquence. De sorte que l'expression « souveraineté alimentaire » apparaît comme une simple coquille vide, brandie çà et là juste pour être en phase avec le « climat » ambiant et s'inscrire dans une terminologie devenue politiquement correcte dans le discours officiel.

On pourrait se pencher sur les autres dimensions de la « souveraineté » (56), mais le risque de seulement se répéter est grand, tellement les mêmes causes produisent les mêmes effets. On ne peut cependant manquer d'évoquer le cas de la « souveraineté énergétique », thème en l'occurrence très sensible compte tenu du contexte créé depuis 2015, avec l'arrêt d'activité de la seule raffinerie de produits pétroliers du pays (SAMIR) et la libéralisation (ô combien controversée) de la distribution des hydrocarbures. L'appréciation, et surtout les propositions, du Rapport de la CSMD étaient évidemment très attendues à ce niveau. Or, le rapport principal ne dit en fait rien sur l'ensemble de la question énergétique, à part quelques généralités très sommaires sur « le paysage énergétique mondial » et « le pari des énergies renouvelables » (p. 46). Il faut aller fouiller dans le document des annexes (encore une question incontournable mais sensible qu'on renvoie aux annexes…) pour trouver une « Note » d'une dizaine de pages, sobrement intitulée « Énergie » (57).

Dans cette « Note », on explique amplement que la dépendance énergétique du Maroc pèse lourdement sur ses équilibres macroéconomiques et menace sa « sécurité énergétique » et notamment que le coût de l'énergie, principalement d'origine fossile, est trop élevé, ce qui handicape la compétitivité des industries nationales. On ajoute que ce coût est « par ailleurs affecté dans une certaine mesure par les capacités limitées de stockage d'hydrocarbures bruts et de raffinage ». On va même jusqu'à avancer que « la suppression de la subvention des produits pétroliers en 2015 s'est faite de manière rapide et insuffisamment encadrée et régulée, dans un marché de nature oligopolistique, ce qui a généré un impact élevé sur la facture des ménages et des entreprises (58) ». Plus loin encore, on finit par reconnaître que « le développement des activités de raffinage de pétrole et le contrôle des prix des hydrocarbures qui était en vigueur avaient permis au Maroc de sécuriser ses approvisionnements en produits finis et d'assurer un niveau de prix adéquat sur le marché intérieur. Toutefois, l'arrêt de l'activité de raffinage de pétrole depuis 2016 et la gestion peu claire des stocks stratégiques en produits pétroliers raffinés constituent une source de fragilité à la sécurité énergétique du pays (59) ». Même formulé en termes « dilués », on voit bien que la Commission reconnaît que la libéralisation du secteur des hydrocarbures s'est faite dans de mauvaises conditions, que l'arrêt des activités de la SAMIR a « fragilisé » la sécurité énergétique du pays et que tout cela a alourdi « la facture » pour la population comme pour les entreprises, portant atteinte au pouvoir d'achat de la première et à la compétitivité des secondes…

et faux-semblants), n° spécial, 78, éd. L'Harmattan, Paris, 2011.

(54) A. Hatimy, « Comment les politiques d'économie d'eau assoiffent le Maroc », *Nechfate*, 14.5.2023 (https://nechfate.ma/comment-leconomie-deau-a-asseche-le-maroc/) ; A. Collas, Au Maroc, « nous exportons sous forme de fruits l'eau qui nous manque », *Le Monde*, 10.10.2022 ; A. El Rhazi, « Najib Akesbi : Nous avons rompu l'équilibre de nos écosystèmes » (entretien), *Le Desk,* 23.2.2022 : https://ledesk.ma/grandangle/najib-akesbi-nous-avons-rompu-lequilibre-de-nos-ecosystemes ; F. Molle et O. Tanouti, « La micro-irrigation et les ressources en eau au Maroc : un coûteux malentendu », *Alternatives rurales*, octobre 2017 (www.alternatives-rurales.org).

(55) https://www.maroc.ma/fr/discours-royaux/sm-le-roi-prononce-un-discours-louverture-de-la-1-ere-session-de-la-3-eme-annee.

(56) *Le Rapport* évoque ainsi « la souveraineté sanitaire » (p. 113 et 117), la « souveraineté numérique » (p. 153), et même le domaine de « la culture », où il est question « d'aboutir à un secteur dynamique, produisant un contenu de qualité et répondant aux nouveaux usages notamment des plus jeunes, qui contribue au rayonnement du Royaume à l'international et renforce la souveraineté du pays dans la production d'information et de

Quand on a fait un tel diagnostic, on s'attend naturellement à ce qu'il soit ensuite assorti de propositions conséquentes. Or, une fois de plus, on est pour le moins déçus. Tout au plus les rédacteurs se hasardent-ils à estimer que « l'État doit conserver des leviers d'action pour maîtriser les stocks stratégiques et pour réguler de manière plus efficace les sociétés actives dans ce secteur et éviter que certaines positions oligopolistiques ne nuisent à la compétitivité de l'économie ou au pouvoir d'achat des citoyens (60) ». Mais nulle part on ne trouvera l'esquisse des réponses que chacun attend… La problématique de la SAMIR est totalement passée sous silence, et à aucun moment *le Rapport* n'évoque même la simple idée de reprise de l'activité de raffinage, pourtant si essentielle sur la voie de la « souveraineté énergétique ». On ne saura pas qui est responsable des « capacités limitées de stockage d'hydrocarbures », alors qu'il est de notoriété publique qu'une telle défaillance est principalement due aux sociétés privées qui, suite à la libéralisation du secteur, devaient investir dans les infrastructures correspondantes et au demeurant recevaient des subventions conséquentes pour cela… Aucune solution n'est suggérée pour réguler l'anarchique libéralisation des prix ni même seulement mieux contrôler les phénomènes d'entente et d'abus de position dominante déplorés par le Conseil de la concurrence. Du reste, les turpitudes de ce dernier, pourtant intensément vécues par l'opinion publique depuis plusieurs années, passent également à la trappe, comme si de rien n'était ! En somme la Commission nous dit que le secteur connaît quelques problèmes, mais elle n'a pas de solution à proposer pour y remédier, « ligne rouge » oblige… Une fois de plus, nous sommes face à un discours qui se veut « dans l'air du temps », mais qui s'avère tout à fait creux parce que tout à fait inconséquent.

2.5. Les « leviers du changement », tributaires du « théorème de Schmidt » !

Avec la dernière partie du Rapport, intitulée « les leviers du changement », et après avoir répondu au « pourquoi » et au « quoi » du NMD, on arrive au *comment*, là où on veut nous expliquer comment on compte arriver à mettre en œuvre les idées préconisées et atteindre les objectifs souhaités. Cette partie est à son tour divisée en deux sous-parties, la première est consacrée aux « Chantiers transformateurs d'amorçage du nouveau modèle de développement », la seconde au « Pacte national pour le développement ». Comme son intitulé l'indique, c'est surtout dans la première sous-partie qu'on pouvait s'attendre à trouver les « chantiers » des réformes majeures, les dispositifs transformateurs à même de concrétiser les ambitions annoncées.

C'est notamment dans cette partie du *Rapport* que l'on était en droit de prendre connaissance des réformes incontournables à opérer au niveau du système de gouvernance dans son ensemble, c'est-à-dire de prise de décision concernant autant les choix stratégiques de développement que les

contenu numérique » (p. 153)…

(57) *Cf. Recueil des notes thématiques…, op. cit.,* p. 237-246.

(58) *Ibid.*, p. 239.

(59) *Ibid.*, p. 241.

(60) *Ibid.*

moyens et les mécanismes mis en œuvre pour atteindre les objectifs arrêtés. Comme on l'a vu plus haut (section 1.5), il est aujourd'hui largement admis que pour une bonne part les causes du mal-développement du pays sont à rechercher au niveau d'un système de gouvernance qui fait ses choix sans rapport avec les besoins les plus pressants de la population, gère les ressources et les institutions dans la dilution des responsabilités et en l'absence de reddition des comptes. Même si, comme on l'a déjà montré, les « lignes rouges » que la Commission s'était imposées interdisaient toute « incursion » au cœur du système politique, on pouvait à tout le moins s'attacher à lier les choix (économiques, sociaux, financiers…) à des processus d'évaluation des expériences passées, et plus encore de mise en évidence des besoins de la population, élaborés et hiérarchisés avec la participation active de celle-ci… On pouvait aussi s'atteler à mettre en place des mécanismes clarifiant les responsabilités aux différents échelons de prise de décision dans le vaste organigramme de l'État, tout en veillant à lier la responsabilité à la redevabilité. On pouvait également « revisiter » les instances de régulation économique et sociale, pour en enrichir les missions et les prérogatives et surtout en renforcer l'indépendance vis-à-vis du pouvoir central. On pouvait encore plaider pour en finir avec les si controversés plans sectoriels et, partant, pour un retour au Plan national et global, certes repensé et rénové, mais marquant tout de même cette volonté de renouer avec une vision holistique, cohérente et conséquente de la dynamique du développement. On pouvait encore et encore…Et pourtant, on ne trouvera rien de tout cela dans *le Rapport*, ni même dans les « Notes annexes » !

A la place, la CSMD « considère nécessaire de mettre l'accent sur cinq leviers importants pour l'amorçage du modèle et l'accompagnement de sa mise en œuvre : 1. le numérique comme levier de transformation rapide ; 2. un appareil administratif compétent et efficace ; 3. la sécurisation des ressources nécessaires au financement des projets transformateurs ; 4. la mise à contribution des Marocains du monde (MDM), de leurs savoirs, réseaux et expertises ; et 5. la mobilisation des liens de coopération avec les partenaires extérieurs du Royaume, selon une approche gagnant-gagnant (61) ». Voilà, rien de nouveau, et la montagne a bien accouché d'une souris ! Entre la digitalisation gratifiée de tous les miracles, l'Administration encore et toujours décrétée incompétente et inefficace et qu'il s'agira de guérir enfin de ses maux séculaires, le casse-tête du financement qu'il s'agit juste de « sécuriser », les « Marocains du monde » dont on continuera de solliciter la « contribution » et, enfin, « la tarte à la crème » de la coopération internationale qu'il faudra mobiliser… force est de constater que tout cela manque d'imagination et en tout cas apparaît bien en-deçà des ambitions affichées, voire contre-productif au regard de certaines options et objectifs par ailleurs clairement affirmés dans *le Rapport*.

(61) *Rapport général*, *op. cit.*, p. 151.

Puisque le financement est toujours « le nerf de la guerre », et en même temps le test de crédibilité de tout projet digne de ce nom, il nous semble

que c'est le « levier » qui mérite qu'on s'y arrête pour illustrer nos propos. En effet, sous le titre bien prétentieux de « Financement du Nouveau Modèle de Développement (62) », les rédacteurs du *Rapport* commencent par estimer que les réformes et projets qui y sont proposés nécessiteront des financements publics additionnels de l'ordre de 4 % du PIB annuellement en phase d'amorçage (2022-2025) et de l'ordre de 10 % du PIB en rythme de croisière à l'horizon 2030. Face à des besoins aussi importants (respectivement plus de 50 et 150 milliards de dirhams lors de la première et de la deuxième phase), on commence par faire le choix de ne s'occuper que du plus simple : la première phase qui est aussi la moins coûteuse. Mais l'idée est que c'est l'État qui va en être l'acteur principal, à charge pour le secteur privé de prendre le relai par la suite, sur la base de l'hypothèse « qu'un amorçage réussi permettra de générer une dynamique positive permettant au NMD de s'autofinancer partiellement, en contribuant à l'accroissement de ressources (63) ». Déjà, sachant d'expérience les velléités du secteur privé en la matière, on peut raisonnablement avoir quelques inquiétudes quant aux conditions de financement de la période post-amorçage. D'autant plus que, au moment où sont écrites ces lignes, plus de la moitié de la période d'amorçage est déjà écoulée sans que quasiment rien de ce qui était prévu n'ait été réalisé, ce qui autorise à penser que le pari sur le succès de cette phase est déjà largement compromis.

(62) *Ibid.*, p. 154-157.

(63) *Ibid.*, p. 154.

En fait, le plus inquiétant est la démarche même adoptée par la CSMD en la matière. Fondamentalement, celle-ci consiste à commencer par évacuer toute véritable réforme fiscale, la seule alternative à même de générer des ressources propres et conséquentes pour assurer un financement adéquat du NMD, de sorte qu'il ne reste plus alors que les deux possibilités qui sont ensuite ostensiblement exposées : le bon vouloir du secteur privé et… l'endettement !

Nous avons déjà souligné à quel point la réforme fiscale est étrangement absente dans le *Rapport général* de la CSMD (section 1.1). En effet, sur les quatre pages consacrées au « financement du NMD », voici les cinq lignes évoquant celle-ci : « Une politique fiscale plus efficace, à même de permettre la mobilisation de ressources supplémentaires, dont le potentiel est estimé entre 2 et 3 % du PIB. Cela passera par l'amélioration de l'équité fiscale, l'élargissement de l'assiette fiscale, l'intégration du secteur informel, sans oublier l'optimisation des dépenses fiscales au sens large, notamment les niches d'exonération fiscales qui ne sont plus justifiées (64). » Le caractère trop général et trop banal de ces propos est frappant, et en tout cas totalement en déphasage avec les ambitions mêmes du NMD (un Maroc prospère, inclusif, audacieux, durable… (65)). Mais on peut aussi noter une certaine volonté de minimiser l'apport de la réforme fiscale, comme si le message à délivrer de prime abord était de ne guère nourrir de grands espoirs quant aux possibilités de financement à mobiliser par cette voie. Limiter le potentiel d'une « politique fiscale efficace » à 2 à 3 % du PIB peut en effet

(64) *Ibid.*, p. 155. On peut constater qu'aucune allusion n'est faite aux véritables réformes du système fiscal en débat public depuis des lustres : notamment celle de l'impôt sur le revenu dans le sens d'une unification des régimes d'imposition et d'une plus forte progressivité du barème des taux, celle de l'impôt sur les sociétés par une meilleure maîtrise de son assiette et partant une lutte plus efficace contre l'évasion qui le gangrène, celle de la TVA à travers la rationalisation du système des déductions et l'instauration d'un taux majoré sur les biens et services de luxe, l'institution d'un impôt sur les grandes fortunes et d'un impôt sur les successions, l'assainissement radical de l'énorme dispositif des privilèges fiscaux…

(65) *Ibid.*, p. 56-58.

paraître modeste quand on sait que diverses études, officielles, ont évalué ce dernier au double, voire au triple de ce niveau (66).

Ainsi, toute « illusion » quant aux possibilités de mobilisation de ressources fiscales conséquentes étant dissipées, les rédacteurs du *Rapport* s'empressent de nous avertir qu'un « recours accru à l'endettement à court terme est incontournable », ajoutant plus loin que « Le recours à l'endettement pourra s'appuyer sur les opportunités offertes sur le marché des capitaux, le recours aux opérations de gestion active de la dette ainsi que sur les opportunités de financements concessionnels et la panoplie de mécanismes de financement disponibles dans le cadre des partenariats internationaux (67). » L'endettement, encore l'endettement, toujours l'endettement… Ce sont donc des perspectives peu originales, et surtout peu rassurantes, que nous annonce la Commission pour le financement de son « nouveau modèle » ! Compte tenu du niveau déjà atteint par la dette publique (près de 85 % du PIB selon les évaluations les plus optimistes), et alors que la Cour des comptes elle-même alerte déjà dans son dernier rapport sur « le début d'un nouveau cycle d'aggravation de l'endettement (68) », on peut objectivement penser que ce choix du financement de la CSMD est de nature à aggraver la dépendance financière du pays, avec tous les risques que cela implique, notamment au niveau de la… souveraineté économique du pays !

Certes, on se montre soucieux de « veiller à la soutenabilité financière à moyen-long terme nécessaire au maintien de la confiance des acteurs économiques », mais pour cela on se contente de parier sur « la dynamique de croissance qui génère des ressources fiscales additionnelles (69) ». Autrement dit, on ressort la vieille théorie du « ruissellement »… fiscal cette fois. Certes, pour cela, on compte beaucoup sur « l'accroissement de l'investissement privé national et international » au profit duquel on promet d'aménager « un cadre d'investissement attractif (70) ». Ce dernier passe par toute une panoplie de mesures dont on peine à percevoir l'originalité et encore moins la nouveauté (en dépit de l'usage abusif du qualificatif « innovant (71) ») : diversification des mécanismes et des systèmes de financement à travers une offre de financement bancaire compétitive, un marché boursier « dynamique et attractif », le recours à des « financements innovants » ; mobilisation « efficiente » de l'épargne institutionnelle ; développement de partenariats public-privé et de « montages financiers innovants » pour le financement de projets, à travers notamment l'ouverture à l'investissement privé de certains secteurs (en fait les plus variés et les plus essentiels… voir plus haut, section 2.3) ; renforcement de la capacité d'attraction des IDE (72). Et puis, cerise sur le gâteau, cette panoplie est assortie par ailleurs de « stimulants » fiscaux, que pourtant le même rapport commence dès sa première partie par reconnaître inefficaces, voire pervers (73) ! Les auteurs du *Rapport* apparaissent même gagnés par la tentation du *dumping fiscal*, ou en tout cas l'instrumentalisation de l'outil fiscal dans l'espoir de gagner quelques points de compétitivité, voire quelques parts de marché. Ainsi peut-on lire que pour « encourager le

(66) La dernière étude de Bank Al-Maghrib a évalué la différence entre « capacité fiscale » et recettes fiscales (effectives) à 6,9 % du PIB en 2017 et à 6,6 % en moyenne pour la période 2010-2017. *Cf.* H. Doghmi, *La Capacité de mobilisation des recettes fiscales au Maroc*, BAM, Document de travail, déc. 2020, p. 17-18 ; Pour sa part, une étude de la DEPF du ministère des Finances a évalué le potentiel fiscal au Maroc à 4,6 % du PIB en 2010, et 3,8 % en 2017. *Cf.* N. Angour et A. Chafiq, *Évaluation du potentiel fiscal au Maroc*, DEPF, Policy Brief, n° 6, mai 2018, p. 12.

(67) *Rapport général*, *op. cit.*, p. 155.

(68) Cour des comptes, Principaux axes du rapport annuel 2022-2023, Rabat, novembre 2023, p. 40.

(69) Il faut noter par ailleurs que le NMD table sur « une croissance annuelle du PIB pouvant s'établir à 6 % en moyenne à partir de 2025 et à 7 % à partir de 2030 ». *Cf. Rapport général*, *op. cit.*, p. 154.

(70) *Ibid.*, p. 156. Au demeurant, ce point est peut-être le seul à avoir déjà été mis en œuvre par l'actuel gouvernement ! Puisque, la loi de finances pour 2023 a programmé (sur trois ans) la baisse à 20 % du taux de l'impôt sur les sociétés (IS) et à 10 % (dès 2023) celui sur les dividendes…

(71) Ce terme est en effet utilisé à tort et à travers, alors qu'il ne revient le souvent qu'à reprendre

dynamisme de l'initiative privée et renforcer la compétitivité des entreprises, il est préconisé d'alléger de manière substantielle le taux de l'impôt sur les sociétés pour les activités exposées à la concurrence internationale, en particulier l'industrie, pour le faire converger vers le taux moyen appliqué dans les pays concurrents du Maroc (74) ». Est-il besoin de rappeler que cette idée reçue de la compétitivité par le dumping fiscal est largement dépassée, n'étant même plus défendue par les institutions financières internationales qui en avaient pendant longtemps assuré la promotion, notamment auprès des pays en développement ?

En somme, pour résumer le schéma de financement proposé par la Commission et pour paraphraser le « théorème de Schmidt (75) », on peut considérer que celle-ci, faisant sien ce dernier, nous promet que « les emprunts d'aujourd'hui feront les investissements de demain, la croissance d'après-demain et les financements d'après-après-demain ! »… Le problème est que la seule variable certaine et tangible dans cette équation est celle de l'endettement. Si celui-ci, déjà obtenu dans des conditions de plus en plus coûteuses, de surcroît ne génère ni l'investissement ni la croissance ni les financements privés nécessaires, ni du lendemain ni du surlendemain, on voit bien que ce schéma de financement ne peut conduire qu'à l'impasse, et sa soutenabilité est pour le moins hypothétique. Plus grave, puisque contractée, la dette elle, devra bien être remboursée, charges et intérêts en sus. N'ayant guère produit les ressources permettant son remboursement, elle ne pourra l'être que grâce à de nouveaux emprunts, qui en appelleront d'autres, et ainsi de suite (76)… L'engrenage de la dette, déjà enclenché, ne pourra que s'accentuer, avec ce que l'histoire n'a cessé de nos apprendre : une perte inéluctable de souveraineté.

3. En guise de conclusion : questions en perspectives…

Commençons par nous résumer. Après une longue et laborieuse phase de gestation, une « Commission spéciale sur le modèle de développement » a fini par être constituée, et près de 18 mois plus tard, celle-ci a produit son rapport. A la lecture de ce dernier, nous avons pu identifier des questions de méthode et des questions de fond, à débattre. Les premières nous ont permis d'apprécier l'importance du travail livré, de nuancer « l'origine marocaine » du rapport, de contester le concept même de « modèle », de regretter l'absence de *benchmarking* et, enfin, de discuter ladite « voie marocaine de développement »... Les secondes sont des questions de fond que nous avons essayé de discuter et auxquelles nous avons tenté d'apporter les réponses qui nous paraissent appropriées : un diagnostic dépourvu de toute évaluation objective de l'expérience passée ; un État « multifonctionnel » prétendant être tout (stratège, protecteur, développeur, régulateur, entrepreneur…), sauf un État de droit ! ; un secteur privé toujours glorifié alors qu'il demeure par ailleurs si peu entrepreneurial et sans que l'on cherche à comprendre

de vieilles « recettes » et à les remettre au goût du jour. C'est notamment le cas de la finance dite « innovante », alors que généralement cela ne revient à rien d'autre qu'à ressortir les vieilles techniques bien connues en finances privées, tel le *lease-back,* et leur coller le qualificatif d'innovant… *Cf.* N. Akesbi et F. Abdelmoumni, « Financement innovant ou ambigu ? », vidéo en arabe, chaîne Youtube, 27.4.2023, (https://www.youtube.com/watch?v=9G8PBPbj46w)

(72) *Rapport général*, *op. cit.*, p. 156.

(73) *Ibid.*, p. 37.

(74) *Ibid.*, p. 98-99.

(75) Le théorème de Schmidt, nous dit *Wikipédia*, est un slogan politique énoncé par le chancelier ouest-allemand Helmut Schmidt le 3 novembre 1974 selon lequel « Les profits d'aujourd'hui sont les investissements de demain et les emplois d'après-demain ». https://fr.wikipedia.org/wiki/Th%C3%A9or%C3%A8me_de_Schmidt

(76) Le rapport de la Cour des comptes cité plus haut avertit que l'augmentation des charges d'intérêt constatée ces dernières années constitue une charge supplémentaire pour le budget, s'ajoutant à l'orientation des investisseurs vers les obligations à court terme, « ce qui accroît les risques de refinancement »… *Cf.* Cour des comptes, Principaux axes…, *op. cit.*, nov. 2023, p. 40.

les causes profondes d'un tel état de fait ; une souveraineté économique subitement devenue politiquement correcte et cependant cantonnée dans le discours alors que dans les faits se poursuivent les politiques qui œuvrent résolument et régulièrement à limiter la souveraineté du pays, à différents niveaux ; enfin, des « leviers du changement » qui apparaissent véritablement comme une montagne qui accouche d'une souris, encore que la souris puisse être dangereuse puisque nous avons montré, notamment à travers le « levier » du financement, comment la Commission n'a guère trouvé de mieux que de proposer au pays de s'endetter encore et toujours plus, écrivant ainsi le premier chapitre de la chronique d'une crise annoncée…

Sur le fond encore, il faut insister sur quelques idées-clés. Le constat qui s'impose en effet est que, de prime abord, la Commission s'était infligée une autocensure qui lui a interdit d'explorer tout horizon au-delà des « lignes rouges » volontairement acceptées. Nulle part dans *le Rapport* on ne trouvera donc trace d'une analyse critique des choix majeurs qui ont précisément conduit à l'échec du « modèle » que l'on se proposait de remplacer par un « nouveau » ! Aucune réflexion critique n'a porté ni sur les raisons fondamentales ayant entravé l'émergence d'une économie de marché digne de ce nom, ni sur celles ayant interdit l'avènement d'une classe bourgeoise entreprenante et porte-étendard du développement capitaliste souhaité, ni même sur celles ayant réduit l'ambition d'une intégration gagnante à l'économie mondiale à une accumulation de déficits et de dettes, assortie d'une dépendance encore plus grave que par le passé. On ne trouvera non plus dans ce rapport la moindre analyse critique des stratégies et politiques qui structurent l'économie marocaine au cours des deux dernières décennies : les grands chantiers, les plans sectoriels, les accords de libre-échange, l'Initiative nationale pour le développement humain… Est-il besoin d'ajouter que, ayant soigneusement évité les questions qui « fâchent », mais qui n'en sont pas moins incontournables au niveau du diagnostic, le rapport sur le NMD ne pouvait, dans sa partie propositionnelle, que rester cantonné aux solutions plus ou moins convenues (celles qui ne fâchent pas non plus…), en tout cas celles qui ne remettent en cause ni les choix fondamentaux, ni les intérêts établis.

Ceci étant, la seconde composante de la dernière partie du *Rapport*, celle des conditions concrètes de mise en œuvre du NMD et de sa faisabilité, s'est donc attachée aux mécanismes institutionnels de sa conduite, autrement dit de sa gouvernance. Nous avons déjà évoqué le « Pacte national pour le développement », mais *le Rapport* propose aussi un deuxième outil appelé « Mécanisme de suivi et de pilotage stratégique ».

Selon les rédacteurs du *Rapport*, le Pacte national pour le développement « constituerait un moment consensuel d'engagement des acteurs du développement autour d'une nouvelle ambition pour le pays et un référentiel commun qui guide et oriente l'action de toutes les forces vives dans leur pluralité. Ce pacte pourrait être adopté de manière solennelle par les acteurs

concernés et constituerait un engagement moral et politique fort devant Sa Majesté le Roi et la Nation tout entière (77). » Le second outil est un « mécanisme de suivi et de pilotage stratégique », placé « sous l'autorité directe de Sa Majesté le Roi, dédié au suivi du NMD, à l'impulsion des chantiers stratégiques et à l'appui à la conduite du changement (78) ».

(77) *Rapport général*, *op. cit.*, p. 163.

(78) *Ibid.*, p. 164.

On voit donc clairement que la CSMD ne laisse aucun doute quant à la gouvernance du « nouveau modèle ». En fait, tout « nouveau » qu'il se prétend être, il n'en reste pas moins plombé par les anciennes pratiques. Comme par le passé, les stratégies, les politiques et leur suivi continueront d'être « pilotés » à partir du Palais royal. Et comme par le passé, les choix stratégiques continueront d'être déterminés en dehors des institutions représentatives, dans la dilution des responsabilités et l'absence de reddition des comptes. Et encore et comme par le passé, les mêmes causes continueront de produire les mêmes résultats…

On peut se demander aujourd'hui, alors que nous entamons l'année 2024, ce qu'il en est de ces « outils », du moins formellement. On peut d'abord rappeler que lorsque *le Rapport* a été publié en mai 2021, l'accueil qui lui a été fait, notamment par la classe politique, ne fut pas des meilleurs… Quelques mois plus tard, le nouveau gouvernement, constitué par les trois partis arrivés en tête des élections législatives et comprenant en son sein des membres de la CSMD (à commencer par son président), en surprendra plus d'un en ignorant quasiment le NMD dans son programme ! Puis plus rien ! le « Pacte national de développement » passe à la trappe, et plus personne n'en revendique l'adoption, formelle ou informelle, et encore moins solennelle ! Il en va de même pour le « mécanisme de suivi du NMD » dont, également, plus personne ne parle, et encore moins tente d'en suggérer la configuration et le mode de fonctionnement.

Avec l'accumulation d'aussi mauvais présages, des membres de la Commission n'ont pas manqué de déplorer publiquement cette évolution (79), au point que l'hebdomadaire *TelQuel* (qui a pourtant été un porte-étendard de la communication de cette dernière depuis sa création), n'hésitait guère en décembre 2021 déjà, à intituler ainsi le dossier consacré à cette question : « NMD, une idée qui s'essouffle », avec cette interrogation alarmante : « En l'absence de dispositifs clairs de pilotage, d'évaluation, de bilans d'étape ancrés dans le temps, ce projet de règne ne risque-t-il pas de rejoindre le cimetière des réflexions éteintes, comme des astres déchus, à l'image du fameux rapport du cinquantenaire (80) ? »

(79) *Cf.* N. El Aoufi, « NMD, l'esprit et la lettre », *TelQuel*, 17.12.2021 ; M. Benmoussa, « Le gouvernement est hors du nouveau modèle de développement », *Al Ayam* (hebdomadaire en arabe), Casablanca, 30.12.2021 ; M. Benmoussa, « Supprimez un élément du NMD et vous aurez quelque chose de difforme », *TelQuel*, 11.3.2022.

(80) R. Dalil et S. Chahid, « NMD, une idée qui s'essouffle », *TelQuel*, Casablanca, 3.12.2021.

Au regard d'un tel constat, quelles perspectives peut-on raisonnablement imaginer pour le NMD ? Les questions incontournables demeurent en tout cas posées : le « Pacte national » a-t-il une chance de voir le jour alors que les principaux partis qui meublent la vie politique du pays apparaissent pour le moins réticents à une telle démarche ? De toute évidence, personne ne veut s'engager autour d'une « ambition » et d'un « référentiel commun » auxquels on estime n'avoir guère été suffisamment associé ou que l'on

considère (encore…) pas assez consensuel. Le « mécanisme » également, fait-il encore partie de l'agenda des responsables ? A-t-il encore un sens, plus d'une trentaine de mois après la publication du NMD, alors qu'un tel instrument de pilotage, au cœur du système de gouvernance, doit normalement être (avec le « Pacte ») le premier acte de sa mise en œuvre, avant même l'engagement des politiques et des mesures prévues ? Comment précisément relier les politiques conduites par l'actuel gouvernement avec « les axes stratégiques de transformation » et « les leviers de changement » du NMD ?! Qui est aujourd'hui, et plus encore demain, habilité à « faire le point », établir « un bilan d'étape » du NMD, reconnaître à tout le moins ses ratés d'allumage, sinon avoir le courage d'en acter le décès prématuré ?

En tout cas, le sentiment largement partagé aujourd'hui, y compris parmi nombre de membres de la Commission, est que, une fois de plus, on est en train de rater une occasion de se reprendre, pour reprendre en main notre destinée…

Remarques critiques sur le Nouveau modèle de développement

Mohamed Said Saadi
saadi113@yahoo.fr

L'objet de cet article est de présenter quelques remarques critiques sur le Nouveau modèle de développement (NMD). Ces remarques mettent en exergue l'absence d'une réelle volonté de rompre avec le modèle néolibéral malgré son incapacité à enclencher un cercle vertueux de développement économique et de justice sociale. Elles portent d'abord sur le caractère biaisé et tronqué du diagnostic du modèle actuel tel que développé dans le rapport sur le NMD. Est abordée ensuite la dimension économique du NMD. Les deux derniers points cherchent à souligner les limites de l'approche du NMD de l'économie sociale censée constituer le troisième pilier de ce modèle ainsi que le caractère étriqué des propositions d'autonomisation des femmes.

1. Un diagnostic biaisé du modèle de « développement » actuel

Partant du constat du « caractère peu inclusif du modèle actuel, matérialisé par le creusement des inégalités, les risques de déclassement social pour la classe moyenne et la perte de confiance dans l'action publique, sur fond de détérioration de la qualité des services publics et de manque d'éthique et de probité des gestionnaires de la chose publique », le rapport cible « quatre nœuds stratégiques » expliquant un tel état de fait : « Le manque de cohérence verticale entre la vision du développement et les politiques publiques annoncées et la faible convergence horizontale entre ces politiques ; la lenteur de la transformation structurelle de l'économie freinée par la faible ouverture sur de nouveaux acteurs innovants et compétitifs ; les capacités limitées du secteur public en matière de conception et de mise en œuvre des politiques publiques et des services publics… ; un sentiment d'insécurité et d'imprévisibilité qui limite les initiatives, en raison d'un décalage entre certaines lois comportant des « zones grises » et les réalités sociales. »

Sans être totalement faux, un tel diagnostic passe sous silence la question de la pertinence des politiques néolibérales mises en œuvre par l'État marocain depuis les années 80, à savoir libéralisation et privatisation, ouverture commerciale sur l'extérieur, déréglementation, stabilité macro-économique,

priorité à la compétitivité et à la croissance tirée par le secteur privé et l'exportation, renvoyant les causes de l'échec qualifié de « relatif » du modèle de développement actuel à des problèmes de gouvernance, de coordination et de convergence des politiques publiques.

Ainsi, il est avéré que le libre-échange ne favorise pas le développement, et ce pour plusieurs raisons. Une première raison découle de l'histoire économique qui montre qu'il s'agit là d'un mythe sans fondement, les pays libre-échangistes, en premier lieu les États-Unis et le Royaume-Uni, ayant bâti leur puissance sur un protectionnisme qu'ils diabolisent après-coup (Chang, 2003). De ce fait, « les accords de libre-échange impliquant des pays de niveaux de productivité très différents sont, à terme, voués à l'échec, car les pays pauvres prendront conscience que le développement n'y trouve pas son compte » (*ibid.*).

La deuxième raison tient à l'échec du « pari de l'ouverture » sur lequel était fondé le libre-échange euro-méditerranéen. Plusieurs facteurs expliquent un tel état de fait : premièrement, l'hypothèse de la réallocation des ressources vers des activités exportatrices plus productives ne pouvait pas se réaliser du fait de « l'exception agricole » (i.e. le fait de ne pas étendre le libre-échange au secteur agricole). Plus grave encore, un processus de désindustrialisation prématuré a été enclenché du fait d'un « effet ciseaux », les industries locales de substitution aux importations reculant du fait d'une plus grande concurrence étrangère alors que les industries exportatrices (surtout le secteur textile-habillement) perdaient des parts sur le marché européen au profit des concurrents asiatiques. Une telle situation a poussé plusieurs opérateurs de l'industrie manufacturière à se reconvertir dans les activités tertiaires considérées comme « China proof », notamment l'immobilier, la finance, le tourisme, la grande distribution, etc. (Saadi, 2013).

Sur un autre plan, les investissements directs étrangers tant promis ne sont pas venus car, au-delà de la signature d'un accord de libre-échange censé arrimer le Maroc à l'économie européenne, les conditions fondamentales de l'attractivité n'étaient pas réunies (dynamisme économique, infrastructures modernes, main-d'œuvre qualifiée et « bon marché », tissu industriel local performant) (Michalet, 2000). En fait, réunir de telles conditions revient à relativiser le besoin d'investissements directs étrangers, le pays étant déjà développé !

Par ailleurs, l'économie politique des privatisations impose de tenir compte de la dimension politique, institutionnelle et économique de l'environnement dans lequel elles prennent place. Dans le contexte marocain, l'État a toujours cherché à contrôler la sphère économique pour éviter la constitution d'une force économique privée autonome (Saadi, 2019). La priorité a été donnée aux réformes économiques qui ne compromettaient pas l'hégémonie du pouvoir central et renforçaient son système de patronage et ses réseaux clientélistes (Saadi, 2013). A cet égard, le déroulement

du processus de privatisation est très édifiant : alors que des procédures prétendument transparentes ont été officiellement adoptées, l'État marocain a néanmoins conservé une certaine discrétion dans la finalisation des opérations de privatisation (*ibid.*). Le capitalisme de connivence ainsi que la centralisation du capital ont été de cette manière consolidés, et les situations de rente se sont affirmées (Saadi, *ibid.*).

Une autre dimension des réformes néolibérales que le Rapport sur le NMD a négligée se rapporte à la priorité donnée à la stabilité macroéconomique et aux mesures d'austérité au détriment des droits socio-économiques. Dans le cas du droit à la santé, par exemple, la pression sur les dépenses publiques consacrées à ce secteur vital a induit une baisse sensible de la dépense gouvernementale par habitant et du ration « dépenses de santé (secteur public) en pourcentage du produit intérieur brut » (Saadi, 2023). De ce fait, les dépenses de santé à la charge des ménages ont eu tendance à augmenter. Par ailleurs, la pression sur la masse salariale et les recrutements dans le secteur public, associée à la tendance baissière de l'investissement public dans la santé, a été un des facteurs déterminants dans l'incapacité des autorités publiques à faire face à la pandémie de Covid-19.

Enfin, la prolifération des activités informelles (y compris au sein de l'économie formelle) s'est intensifiée depuis la mise en œuvre des programmes d'ajustement structurel dans les pays du Sud, notamment en Afrique du Nord (Saadi, 2016). Plusieurs canaux ont contribué à cette informalisation de l'économie. D'abord, le souci d'améliorer la compétitivité internationale a poussé les pays du Sud à satisfaire les exigences des oligopoles mondialisés à la recherche d'opportunités d'affaires avec le moins de contraintes sociales possibles. Il en a résulté une course vers le bas (*race to the bottom)* en termes de salaires et de conditions de travail sous le prétexte d'améliorer le climat des affaires. Dans ce sens, l'argument de la flexibilité du marché du travail promu par le rapport *Doing Business* de la Banque mondiale est un euphémisme pour encourager la précarité du travail.

Par ailleurs, l'intensification de la concurrence sur les marchés étrangers a incité les exportateurs de produits manufacturés intensifs en main-d'œuvre et de cultures de rente (les fruits rouges à titre d'exemple) à recruter de plus en plus de femmes, considérées comme plus « dociles » et « disciplinées » que les hommes. Ce qui a favorisé la surexploitation du travail et des conditions de travail de plus en plus précaires.

Enfin, la priorité donnée à l'austérité budgétaire (baisse des dépenses publiques, pression sur la masse salariale en particulier) et la privatisation des entreprises publiques se sont traduites par le tarissement de l'emploi public sans que le secteur privé ne prenne la relève, l'augmentation du chômage favorisant ainsi la propagation des activités informelles et de survie.

Dans ces conditions, il n'est pas surprenant de relever la montée des revendications populaires et l'apparition de mouvements sociaux dénonçant

la marginalisation sociale et l'accaparement des richesses par une petite minorité proche du pouvoir central durant les deux dernières décennies, donnant ainsi lieu à l'apparition du Mouvement du 20 février 2011. Ce mouvement, que plusieurs politologues considèrent comme l'événement politique majeur depuis l'avènement du règne du roi Mohammed VI, a été superbement ignoré par le rapport sur le NMD.

2. L'intégration dans les chaînes de valeur mondiales : panacée ou mirage face aux exigences de l'industrialisation et du développement ?

L'axe proprement économique du NMD vise la transformation productive à travers l'intégration de l'économie marocaine dans les chaînes de valeur globales et la réalisation d'une montée en gamme vers des activités à plus forte valeur ajoutée et à fort contenu technologique. Deux objectifs quantitatifs ont même été fixés à ce sujet : augmenter l'Indice de participation aux chaînes de valeur mondiales (CVM) de 43 % (valeur de 2019 ou dernier disponible) à 60 % en 2035 (chiffres-cibles puisés dans les rapports de l'OCDE) ; faire passer la valeur ajoutée industrielle de moyenne ou haute technologie pour la même période de 30 % à 50 % (chiffres de l'ONUDI).

La référence aux publications de l'OCDE renvoie aux deux rapports que ce dernier a réalisés suite à une commande du gouvernement marocain. D'ailleurs, la Commission du NMD n'a fait que reprendre les recommandations de l'OCDE visant à une plus grande insertion dans l'économie mondiale à travers les chaînes de valeur mondiales. Recommandations basées sur le pari que l'attraction des investissements étrangers de la part des firmes multinationales constitue une opportunité de progrès technologique et, partant, de croissance économique, d'industrialisation, de création d'emplois de meilleure qualité et de réduction de la pauvreté (Banque mondiale, 2020).

Un tel pari est loin d'être gagné, pour les différentes raisons que nous proposons de développer ci-après.

2.1. Le pari risqué de l'*upgrading* industriel (montée en compétences ou en gamme)

Le scénario *win-win* promu par les organisations internationales devrait découler notamment de l'*upgrading* industriel que permet l'arrimage aux CMV pilotées par les firmes multinationales leaders de leur secteur d'activité. Une telle insertion devant se solder par des effets bénéfiques pour les firmes subordonnées, notamment pour celles des pays en voie de développement. En plus de profiter aux entreprises subordonnées, un tel *upgrading* devient également une condition du développement de leur pays d'origine.

L'*upgrading* industriel consiste à faire progresser au sein des chaînes mondiales de valeur des activités à forte intensité de main-d'œuvre vers des activités économiques plus rentables et/ou à forte intensité de compétences. Plusieurs formes d'*upgrading* peuvent être envisagées, allant de l'*upgrading* de processus (ajouter de la valeur ajoutée à sa production grâce à une meilleure organisation du travail et/ou à l'usage d'une nouvelle technologie) et de produit (étendre la gamme des produits vers des produits plus sophistiqués et à plus haute valeur ajoutée) à la montée en gamme fonctionnelle (gains de pouvoir et de valeur ajoutée à travers le contrôle des fonctions stratégiques de conception, de commercialisation, de stratégie de marque et de distribution, de coordination de la chaîne de valeur). Cette dernière est l'étape la plus difficile à atteindre du fait de sa forte consistance en capital immatériel et en actifs intangibles. Le fait est que les firmes leaders exercent un contrôle étroit sur ces derniers, desquels elles retirent des rentes de monopole.

L'hypothèse néolibérale du *win-win* ignore les rapports de force qui caractérisent l'économie capitaliste mondiale dominée par les oligopoles financiarisés. Le pouvoir économique et politique de ces derniers découle du contrôle des intangibles (notamment les connaissances), rendant la montée en compétences très difficile. Ce contrôle permet à ces oligopoles de profiter de rentes de monopole d'autant plus importantes que les intangibles dont il est question sont protégés par les ADPIC (Accords sur les aspects des droits de propriété intellectuelle touchant au commerce) et les traités commerciaux bilatéraux et régionaux. En même temps, la fragmentation internationale des processus productifs est exploitée par les oligopoles pour diminuer les coûts grâce à la délocalisation de la phase de production de « la courbe du sourire » (cette courbe montre comment la création de valeur varie en fonction des activités intervenant dans la fabrication d'un produit ou la prestation d'un service ; à quelques exceptions près, c'est aux stades qui précèdent et qui suivent la production, c'est-à-dire aux stades de la recherche-développement et des services, que la valeur la plus importante est créée ; à l'inverse, l'assemblage et la production ne représentent qu'une faible part de la valeur ajoutée) vers les pays du Sud à bas salaires. Ces derniers entrent alors en concurrence pour attirer les précieux IDE, enclenchant alors une course vers le bas. Par ailleurs, ces oligopoles qui contrôlent les chaînes mondiales de valeur n'ont pas intérêt à favoriser l'apparition de nouveaux concurrents qui pourraient voir le jour au cas où ils évolueraient vers une modernisation fonctionnelle. Les fournisseurs subordonnés du Sud sont de ce fait cantonnés à des tâches simples de manière stable (Dünhaupt et Herr, 2021). L'expérience de pays comme le Mexique ou les pays de l'Europe centrale et orientale après leur intégration dans l'Union européenne est édifiante à ce sujet. Comme le souligne très justement le rapport de la CNCED (CNUCED, 2017) : « C'est ce qui est arrivé, par exemple au Mexique et dans d'autres pays d'Amérique centrale, où la création des industries d'assemblage a été comparée à la création d'une enclave ayant peu de liens avec le reste de l'économie nationale. On peut en dire autant des industries électronique

et automobile en Europe orientale et centrale et du secteur de l'électronique en Amérique centrale. Les entreprises affiliées aux entreprises multinationales ont connu une importante modernisation interne, mais les retombées sur l'économie nationale, sous forme de gains de productivité ou de possibilités d'imitation par les entreprises locales, ont été très rares, en partie parce que les liens entre les entreprises multinationales et les entreprises nationales et le marché de l'emploi au niveau local sont limités. Le passage à un stade supérieur de la chaîne, celui de la fabrication de produits à plus forte intensité de capital et valeur ajoutée, est particulièrement difficile dans de telles conditions, car il faut pour cela avoir des relations au plus haut niveau avec des entreprises chefs de file qui, en fin de compte, ne cherchent qu'à préserver leur rentabilité et leur marge d'action. Il arrive même que ces grandes entreprises utilisent délibérément les chaînes de valeur mondiales à leurs fins propres pour encourager et intensifier la concurrence entre les fournisseurs et les pays. »

Par contre, un pays comme la Chine a réussi à échapper au piège des pays intermédiaires et a pu « grimper les échelons sur sa capacité à revendiquer et utiliser sa marge de manœuvre pour stimuler activement le commerce par des politiques industrielles et ciblées sur les exportations manufacturières. Le pays s'est également appuyé sur la capacité de ses autorités à développer des mécanismes de contrôle des actifs étrangers, une façon de procéder perçue par les pays développés comme une menace pour leurs intérêts commerciaux (CNUCED, 2018).

2.2. Faibles effets industrialisants et accentuation des inégalités

Alors que les recommandations des organisations internationales aux pays en développement supposent que l'intensification des relations entre les firmes participant aux chaînes et leurs partenaires internationaux soit une condition suffisante pour que les pays desdites firmes profitent d'une telle participation, les recherches montrent « qu'il n'y pas d'« automatisme » dans la relation entre insertion internationale et densification des économies. Étant donné que l'existence d'une structure productive plus sophistiquée est à la fois requise pour une bonne insertion dans les chaînes mondiales de valeur et à la fois nécessaire pour une meilleure répartition et diffusion des gains de l'internationalisation de la production, ce qui permet de « dénaturaliser » la relation bénéfique immédiate entre spécialisation et développement économique » (*cf.* Kaio Glauber Vital da Costa, Marta Reis Castilho, Martín Puchet Anyu, 2018).

D'un autre côté, le contrôle exercé par les oligopoles financiarisés sur les différents chaînons des chaînes mondiales de valeur contribue à l'émergence d'un capitalisme de rente au niveau mondial aux dépens d'une croissance équilibrée profitant au plus grand nombre (CNUCED, 2017). Ces oligopoles s'accaparent une grande part de la « valeur ajoutée » grâce à

différents mécanismes tels que « l'usage abusif et stratégique des droits de propriété intellectuelle (DPI), l'évasion fiscale et les nombreuses subventions publiques accordées aux grandes sociétés, ainsi que les manipulation des cours boursiers servant à doper les rémunérations des directeurs généraux (PDG) et des cadres de direction des entreprises (CNUCED, 2017 et Oxfam International, 2024). Profitant de ces rapports de force déséquilibrés, les oligopoles financiarisés accentuent la centralisation du capital et des richesses au profit du Centre et aux dépens des pays de la Périphérie. Ces derniers ont pâti d'une détérioration des termes de l'échange des produits manufacturés, du fait de la course vers le bas susmentionnée et de l'accaparement du pouvoir économique et technologique par les firmes « leaders » des chaînes mondiales de valeur (Dünhaupt et Hnsjörg Herr, *op. cit.* Cnuced, 2018 et Hochraich D., 2002).

2.3. Les difficultés de l'*upgrading* social

L'approche conventionnelle des chaînes mondiales de valeur promue par l'Organisation internationale du travail met l'accent sur la problématique du travail décent en faisant le lien entre « le progrès économique des entreprises et le progrès social des travailleurs » (Barrientos, Gereffi et Rossi, 2011). Elle développe l'idée que « le progrès économique n'entraîne pas automatiquement le progrès social, en donnant plus d'information pour concevoir et promouvoir les interventions qui soutiendront les deux (ce qu'on appelle le scénario « gagnant-gagnant ») ». A l'opposé, s'inspirant de la théorie marxiste du procès de travail, des chercheurs hétérodoxes montrent que les stratégies du profit des firmes leaders des chaînes mondiales de valeur sont basées sur le mécanisme de l'arbitrage mondial du travail défini comme « le remplacement de travailleur·euse·s à haut salaire dans les pays du Nord par des travailleur·euse·s de même qualité, mais à bas salaires dans le Sud (Suwandi, 2019, cité *in* Martinelli, 2023). Ce qui permet à ces firmes de comprimer les coûts unitaires du travail tout au long des CMV et d'augmenter les profits (*idem*). Pour étayer cet argument, Martinelli cite plusieurs études qui montrent que « la recherche d'une main-d'œuvre « bon marché » au Sud se traduit fréquemment par un environnement de travail répressif et par une « super-exploitation » où les salaires ne couvrent souvent pas les besoins de subsistance de la main-d'œuvre » (*ibid.*). Dans ces conditions, les possibilités d'un réel *upgrading* social dépendent de la capacité des travailleurs à exercer une vraie « agressivité indépendante du travail, c'est-à-dire la capacité des travailleurs et des syndicats à agir de manière autonome par rapport aux intérêts du capital » (Cumbers, 2015 cité *in* Martinelli, *op. cit.*). A cet égard, des cas d'amélioration des conditions de travail au Cambodge et au Vietnam ont été enregistrées dans le secteur de la confection suite à d'importants mouvements de grève (Marslev, Staritz et Raj-Reicher, 2022).

Au total, il s'avère que le pari sur l'insertion dans les chaînes globales ne garantit nullement la transformation productive recherchée par les rédacteurs du NMD, tant il est vrai que, comme l'affirme D. Rodrik (2018) : « It appears that exports are creating fewer and fewer jobs, and GVCs (Global Value Chains) are certainly not helping. This is disappointing from a number of perspectives. It puts a damper on the idea of trade as an engine of growth. It suggests that the technological and organizational benefits associated with exports are not being disseminated throughout the economy. And since exports tend to be associated with better-paying jobs, it raises concerns about wage levels and inclusion. Overall, integration in global trade and GVCs does not, in the typical developing country, create sufficient jobs to lead to inclusive growth and the absorption of traditional sectors ».

3. Économie sociale et solidaire : béquille du néolibéralisme ou levier d'un nouveau régime socioéconomique (*)

(*) Sur la notion de « régime socio-économique », voir R. Boyer, *L'Économie sociale et solidaire : une utopie réaliste pour le XXIe siècle ?* Les Petits Matins, 2023.

Le NMD se propose de faire de l'économie sociale le troisième pilier aux côtés du secteur privé et du secteur public. Cette approche est censée promouvoir un développement inclusif au même titre que « l'autonomisation des femmes, l'inclusion et l'épanouissement des jeunes, la mobilisation de la diversité culturelle comme levier d'ouverture, de dialogue et de cohésion et la garantie d'un socle de protection sociale ».

Une analyse critique de cette approche révèle le rôle subalterne réservé par le NMD à l'économie sociale et solidaire (ESS), et ce pour différentes raisons. D'abord, le rapport ne consacre que trois pages en tout à l'économie sociale et au « tiers secteur » censés pourtant constituer le troisième levier du NMD, alors que de longs développements (18 pages au total) sont réservés à l'axe 1 intitulé « Une économie productive, diversifiée, créatrice de valeur ajoutée et d'emplois de qualité ». Ensuite, la mission assignée de « Promouvoir la délégation de services publics aux acteurs de l'économie sociale par une démarche expérimentale » ne trahit-elle pas la volonté d'instrumentaliser le « tiers secteur » pour faciliter le désengagement des pouvoirs publics de leur responsabilité juridique et morale de garantir l'accès à des services publics universels de qualité ? Qui plus est, une telle proposition risque de favoriser la promotion d'emplois précarisés et sous-payés ! (Matthieu Hely, 2008). Dans ces conditions, le travail associatif et l'économie sociale en général tendent à jouer le rôle de béquilles pour l'État social et d'alibi moral pour nouvel esprit du capitalisme (*ibid.*). Une telle dérive est relevée par B. Boyer qui note que « « dans un monde gouverné par la course à la compétitivité, l'État tend à se transformer en promoteur de l'innovation comme ressort de la productivité et de la transformation des modes de vie… ; dans ce contexte, l'économie sociale et solidaire est perçue comme une thérapie des coûts sociaux provoqués par le regain, voire l'excès, de concurrence ».

Un autre facteur révélateur de la place secondaire réservée par le NMD au « tiers secteur » est le fait d'ignorer sa dimension « solidaire », se contentant de faire seulement référence à l'économie sociale. Pourtant, un organisme officiel et constitutionnel tel que le Conseil économique, social et environnemental a consacré tout une étude à ce secteur en mentionnant expressément l'économie sociale et solidaire. Qui plus est, le Rapport lui-même prétend aspirer « à une société animée par une participation large et dynamique, reposant sur l'égalité des droits et des chances, la solidarité, la mixité et l'ouverture » (p. 119). Or, ignorer la dimension « solidaire » revient à tourner le dos à tout un pan d'activités telles que « le commerce équitable, les services de proximité, la gestion des services urbains par les habitants, les systèmes d'échanges, les réseaux d'échanges de savoirs, l'autoproduction, l'agriculture durable, les magasins biologiques, les cuisines collectives, les restaurants interculturels de femmes, la création d'activités par les chômeurs et autres formes d'entrepreneuriat collectif » (Eme et Laville, 2006, cité *in* Ould-Ahmed, 2010). Outre l'accent mis sur les préoccupations extra-économiques (environnementales, sanitaires, de justice sociale, de bien-être collectif, etc.), l'économie solidaire se distingue par l'intérêt accordé à « l'égalité – égalité économique, mais aussi politique – entre les individus. Le principe d'égalité économique est recherché notamment à travers la promotion de l'autogestion dans les structures productives » (Ould-Ahmed, *op. cit.*). Qui plus est, ces structures sont également pensées comme « des espaces, non seulement économiques mais aussi politiques, au sein desquels, ou à partir desquels, les individus, égaux en droits, discutent et proposent de nouvelles alternatives économiques (*ibid.*). »

Enfin, la référence au développement inclusif, au sens où il s'agirait d'une croissance qui profiterait à tout le monde, notamment aux couches les plus pauvres, est à relativiser. Alors que le concept de développement inclusif s'est affirmé dans les discours officiels grâce notamment aux travaux du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), la chercheuse Maïka Sondarjée remarque que la pratique au sein des institutions de Bretton Woods (Banque mondiale et Fonds monétaire international) n'a pas changé : « Le cadre macroéconomique n'a pas changé, il est similaire au cadre économique défendu par les PAS : privatisation, libéralisation et stabilité macro-économique. On a tout simplement procédé à des ajustements à la marge pour établir un lien avec la pauvreté. » Par ailleurs, l'implication de la société civile dans l'élaboration et l'évaluation des politiques, et en tant que bénéficiaire d'actions de renforcement des capacités, est soulignée sans toutefois faire d'elle un partenaire-clé pour la mise en œuvre. Quant à la « participation de la société civile », elle semble servir de moyen pour obtenir l'assentiment de celle-ci pour légitimer des politiques décidées d'avance. De ce point de vue, la pratique des donateurs de l'aide au développement tels que les institutions financières internationales montre que le concept de « participation de la société civile » se réduit souvent à

une série de méthodes et de techniques n'impliquant pas de réel transfert de pouvoir. Si les communautés locales et les organisations de la société civile sont appelées à mettre en œuvre des projets socio-économiques (par exemple en matière de lutte contre la pauvreté), le cadre macroéconomique néolibéral ne connaît aucun processus participatif et demeure le domaine exclusif des gouvernements centraux et des bailleurs de fonds (Sondarjée, 2013).

En fait, ce dont on a vraiment besoin dans une optique de dépassement du modèle néolibéral en place depuis les années quatre-vingt, c'est d'inscrire la promotion de l'ESS dans une optique de transformation sociale (i.e. de changement de la société). Il est d'ailleurs très édifiant de constater que le NMD fait de la transformation productive son axe central alors que la transformation sociale ne figure nulle part dans le rapport. La transformation sociale en question doit tendre à changer les rapports sociaux basés sur l'exploitation, l'injustice et la domination (entre capital et travail, entre sexes, entre générations) et être conforme aux valeurs de justice sociale, de liberté, d'égalité et de respect de la dignité humaine (voir par exemple Sebtain, 2023).

Alors que le capitalisme néolibéral dévoile au grand jour ses limites et les dangers qu'il représente pour l'humanité et la planète, l'ESS pourrait constituer un levier de son dépassement en faveur d'une autre économie, à condition d'en faire une composante d'une économie plurielle et de lui donner un horizon politique. Comme l'affirme à juste titre Correga, fondateur et coordinateur du Réseau latino-américain de recherche sur l'économie sociale et solidaire (RILESS) : « La définition de cette économie plurielle devrait inclure des débats importants concernant le rôle de l'État, les formes de propriété et d'appropriation, le rôle et le contrôle de l'argent, le degré de marchandisation du travail et de la nature, ainsi que les valeurs morales revendiquées comme constitutives de la nouvelle économie. Il est difficile de savoir si cette autre économie se présente comme une utopie ou comme une proposition d'économie réalisable. Ce qui est certain, c'est que ses institutions ne sont pas prédéterminées (Coraggio, 2007). »

4. Les femmes dans le Nouveau modèle de développement : autonomisation ou émancipation ?

Le Maroc ayant accumulé des acquis en matière d'égalité des sexes et des droits des femmes – notamment durant les années deux mille –, la question qui se pose est de savoir dans quelle mesure le NMD a innové dans l'appréhension de la problématique de l'égalité des sexes et des droits des femmes. La réponse à cette question ne peut malheureusement être positive, et ce pour plusieurs raisons. D'abord sur le plan de l'approche, on remarque que le prisme à travers lequel le NMD aborde la problématique est pour le moins étrange, les femmes étant perçues comme « une frange » de la population au même titre que les jeunes, les personnes âgées et les personnes en situation de handicap ! Il semble avoir échappé aux rédacteurs du NMD

que la femme n'est pas une frange ou une catégorie sociale, pas plus que l'homme n'en est une. Comme le rappelait Gisèle Halimi, « la femme est une moitié de l'humanité, l'homme en est une autre moitié, et, à l'intérieur de ces deux moitiés de l'humanité, il y a toutes les catégories, les jeunes, les immigrés, les vieux, les handicapés, etc. » (Halimi, 1995).

Ensuite, le NMD se propose d'autonomiser les femmes et d'assurer l'égalité de genre et la participation en mettant l'accent sur le renforcement du « capital humain » – « élément structurel de l'inclusion à long terme permettant le développement des capacités des citoyens et favorisant leur participation » (p. 119). Il s'agit surtout de favoriser la participation économique des femmes (il est fait référence à « la résorption des inégalités hommes-femmes, notamment en matière d'accès à l'emploi [qui] générerait un supplément annuel de croissance du PIB entre 0,2 % et 1,95 %, p. 118) à travers la levée des entraves sociales limitant la participation des femmes (protection sociale des femmes actives, infrastructures favorisant leur participation économique, etc.) et le renforcement les dispositifs d'éducation, de formation, d'insertion, d'accompagnement et de financement destinés aux femmes (lutte contre l'analphabétisme parmi les femmes et l'abandon scolaire des filles dans l'enseignement collégial et secondaire, accès des femmes « soulaliyates » à la terre et promotion des coopératives et de l'entreprenariat féminin).

Au-delà des critiques que l'on peut faire sur la notion de « capital humain », qui consacre une vision utilitariste et marchande de l'éducation et de la formation, l'approche de l'autonomisation économique retenue par le NMD ne garantit nullement un meilleur avenir des femmes, et ce pour plusieurs raisons. D'abord, une telle approche relève plus de la lutte contre la pauvreté que d'une véritable habilitation de toutes les femmes, comme le montre l'accent mis sur la lutte contre l'analphabétisme dans le monde rural et dans les petites villes, l'accès des petites filles à l'enseignement collégial, la « melkisation » des femmes rurales, etc. Outre qu'elle fait fi de l'hétérogénéité des situations de domination vécues par les femmes, une telle approche de l'*empowerment* ne cible qu'une catégorie de femmes, celles qui confortent le mieux les stéréotypes des « plus vulnérables » (Win, 2005, cité *in* Calvès, 2014).

Ensuite**,** il n'est pas sûr que le niveau de qualification que pourrait acquérir la jeune femme soit suffisant pour garantir un niveau de vie décent, dans la mesure où la Vision stratégique 2015-2030 pour l'éducation et la formation n'assure la gratuité que pour l'enseignement public obligatoire (enseignement primaire et collégial). L'intégration des femmes dans les chaînes de valeur globalisées que le rapport sur le NMD appelle de ses vœux risque de consolider les conditions de travail précaires et instables induites par exemple par les activités de sous-traitance (zone franche de Tanger, à titre d'exemple), ou encore dans l'agro-industrie (chaîne de valeur des fruits rouges dans le Loukkos et le Gharb). Un tel constat est confirmé

par l'économiste indienne Jayati Ghosh qui souligne : « Les femmes sont plus souvent tenues à l'écart des emplois formels décents et sont davantage exposées aux licenciements et au chômage lors des tensions sur le marché du travail (ce que la pandémie a mis en évidence). Étant plus susceptibles d'occuper un emploi informel, elles risquent davantage d'être exclues de la protection sociale et du droit au travail. Elles représentent également la majorité des emplois à temps partiel dans la plupart des pays. La ségrégation professionnelle en fonction du genre est généralisée – les femmes sont cantonnées à certains types d'industrie, notamment les activités exportatrices intensives en travail et à certains services, en particulier dans le domaine du soin. Il est intéressant de noter que l'instruction paraît renforcer cette tendance, contestant l'idée répandue selon laquelle la ségrégation serait le résultat d'une différence de compétences. Ceci va généralement de pair avec l'existence d'un fossé salarial entre les hommes et les femmes particulièrement profond s'agissant des pays en développement, quel que soit le secteur (Ghosh, 2022). » Une telle approche tronquée de la place de la femme au sein de la société déteint d'ailleurs sur la place accordée à cette question stratégique et sociétale dans le NMD, qui ne dépasse pas les 2 pages sur 152. Plus fondamentalement, ce qui manque le plus en ce qui concerne l'approche, c'est la perspective transversale d'analyse des rapports sociaux entre les femmes et les hommes (le *gender mainstreaming* consiste à intégrer systématiquement l'égalité de genre dans toutes les institutions, les programmes et les politiques de développement).

A titre d'exemple, les valeurs d'égalité des sexes et des droits des femmes ne font pas partie du référentiel de base qui structure la vision et l'orientation du NMD. Cette défaillance constitue d'ailleurs une régression par rapport à l'ensemble des politiques publiques mises en œuvre par le Maroc qui consacrent la perspective genre en tant qu'outil d'analyse des discriminations entre les femmes et les hommes et comme moyen de planification pour répondre à leurs besoins spécifiques. A l'opposé de cette approche réductrice, les Objectifs du développement durable adoptés par les Nations Unies – malgré leurs limites – et que le Maroc s'est engagé à mettre en œuvre consacrent l'Objectif n° 5 « Parvenir à l'égalité des sexes » tout en veillant à intégrer une perspective genre au niveau des autres Objectifs (pas de pauvreté, faim zéro, bonne santé et bien-être, éducation de qualité, etc.).

En fait, au-delà de l'autonomie économique, ce dont les femmes ont réellement besoin c'est « une transformation radicale des structures économiques, politiques, légales, culturelles et sociales qui perpétuent la domination selon le sexe, mais aussi l'origine ethnique, la classe ou l'âge. Au-delà des changements en faveur des femmes initiés « par le haut », les partisanes de l'approche *empowerment* prônent des actions communautaires *bottom-up* et voient les organisations féminines de base comme les « catalyseurs des visions et des perspectives des femmes » et le fer de lance des transformations structurelles nécessaires » (Sen et Grown, 1987).

Certes, le Rapport sur le NMD tente d'aborder la question des besoins stratégiques des femmes en cherchant à « renforcer leurs droits en cohérence avec les principes de la Constitution et sur la base d'une lecture contextualisée des préceptes religieux (*ijtihad*) ». Or, de ce point de vue, le moins que l'on puisse dire est que le NMD fait preuve de frilosité. Ainsi, alors que le statut juridique des femmes marocaines a besoin de réformes de fond, le NMD se contente de recommander de mettre en place des espaces de débat socio-théologique sur « les questions qui fâchent » (mariage des filles en dessous de l'âge légal, héritage, interruption volontaire de grossesse, etc.), tout en faisant la part belle à « la spécificité culturelle et religieuse » comme l'a relevé pertinemment l'Association démocratique des femmes du Maroc dans son communiqué sur le NMD. Il est par exemple navrant de constater que le NMD propose simplement de « préciser et limiter le pouvoir donné aux juges concernant les dérogations au mariage des mineures », au moment où plusieurs dizaines de milliers de filles mineures sont carrément forcées à se marier chaque année et que ce fléau ne cesse de se répandre, notamment en milieu rural.

Il est important de souligner qu'une telle posture tranche avec la dynamique en cours depuis l'appel à une révision étendue du Code de la famille lancé par la plus haute Autorité du pays en 2023.

Pour finir, il s'avère qu'aussi bien l'approche que les recommandations du NMD en matière d'égalité des sexes sont loin de répondre aux demandes réelles des femmes en faveur d'un changement radical des lois, des politiques et des pratiques. En d'autres termes, l'égalité des sexes et l'émancipation (et non l'autonomisation) des femmes passent nécessairement par une transformation radicale des structures économiques, politiques, légales, culturelles et sociales qui perpétuent leur dévalorisation.

En guise de conclusion : l'urgence de la question démocratique

Les rédacteurs du NMD semblent privilégier une démarche de « démocratie participative » à travers le concept de « co-construction » avec les « parties prenantes » en vue de « caractériser l'état de développement du pays tel qu'il est perçu par les citoyens et les acteurs, soulignant autant les acquis que les attentes et les aspirations ». Louable en théorie, une telle démarche se trouve toutefois brouillée du fait de l'utilisation concomitante des termes « consultation » et « écoute ». Or, une démarche de construction est définie comme « un processus institué de participation ouverte et organisée d'une pluralité d'acteurs à l'élaboration, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation de l'action publique » (Fraisse, 2018). Plusieurs questions se posent à ce niveau : les points de vue conflictuels ont-ils été pris en compte ? Les mouvements sociaux ont-ils été représentés dans les consultations et les écoutes ? Par ailleurs et à en juger par le contenu du premier chapitre du Rapport, il est difficile d'affirmer que l'aspect « propositions » ait été pris en

compte, l'accent ayant été porté presque exclusivement sur le diagnostic et les attentes (à titre d'exemple, les propositions concernant la justice fiscale ou la privatisation de l'éducation n'ont pas été prises en compte dans le Rapport sur le NMD).

Plus fondamentalement, s'il faut saluer l'intérêt accordé par le NMD à la dimension institutionnelle (notamment sous l'angle de la conception des politiques publiques, leur mise en œuvre et leur monitoring-évaluation), on constate que ce dernier est fortement biaisé par la centralité qu'il confère à l'institution monarchique hégémonique comme épine dorsale du système institutionnel. D'abord, la consécration de la centralisation du pouvoir par la monarchie exécutive se fait aux dépens des autres pouvoirs, notamment l'autorité du gouvernement qui devient un simple organe auxiliaire du Palais tout en s'exposant à des interférences et des décisions prises parfois à l'insu du chef du gouvernement, comme l'a reconnu M. Abdelilah Benkirane (ancien chef du gouvernement) lui-même dans une de ses interviews.

Ensuite, la monopolisation des décisions stratégiques par le Palais annule toute possibilité de débat public préalable sur leur pertinence et leur portée, or le débat public est l'essence même de tout processus démocratique.

Enfin, la suprématie de la monarchie exécutive est en totale contradiction avec le principe de reddition des comptes, condition de toute gouvernance saine et démocratique, car elle permet de corriger les erreurs et d'engager les révisions nécessaires en matière de stratégies et de politiques publiques.

Au terme de cette lecture critique du NMD, nous relevons que la « nouvelle » stratégie de développement proposée par le NMD ne fait qu'approfondir les choix néolibéraux qui ont montré leurs limites par le passé, et ce malgré l'ajout d'une pincée de « tiers secteur » et de « démocratie participative ».

Dans ces conditions, renoncer à l'obsession de la croissance économique tirée par les exportations devient un impératif vital pour enclencher un cercle vertueux entre développement économique et progrès social. Une telle perspective exige de donner la priorité au marché intérieur à travers notamment l'amélioration du pouvoir d'achat des classes laborieuses (ouvriers, petits paysans, commerçants et artisans), la réduction des inégalités socioéconomiques et la redistribution des richesses. De ce point de vue, la question de la justice fiscale, à travers notamment une fiscalité fortement progressive, l'impôt sur la fortune et la lutte résolue contre l'évasion et la fraude fiscales, devrait être prioritaire. L'impulsion d'une véritable industrialisation exige que l'État souverain et développeur soit aux postes de commande, comme l'ont montré les expériences réussies d'émergence économique en Chine et en Corée du Sud. Il est évident que la mise en œuvre de ces principes suppose l'existence d'un espace politique (*Policy space* ou marge de manœuvre) pour un pays comme le Maroc au niveau des relations internationales, loin du diktat exercé par les institutions financières internationales et les organisations multilatérales régissant le commerce

mondial. Sur le plan interne, il s'agit notamment de casser les ressorts du capitalisme de connivence en luttant contre les conflits d'intérêt et en instituant une vraie monarchie parlementaire qui permettra au chef de l'État d'être un acteur économique sans pouvoir politique… *Last but not least,* une telle perspective alternative ne saurait voir le jour en dehors des luttes sociales et de la mobilisation citoyenne pour un autre Maroc, solidaire et démocratique.

Références bibliographiques

Adjamagbo A. et Calvès A.E. (2012), « L'émancipation féminine sous contrainte », *Autrepart*, Presses de Sciences Po, 2, n° 61.

Banque mondiale (2020), *Le Commerce au service du développement à l'ère de la mondialisation des chaînes de valeur*.

Barrientos S., Gereffi G. et Rossi A. (2011), « Nouveau paradigme du progrès économique et social dans les réseaux de production mondiaux », *Revue internationale du travail,* vol. 150, n° 3-4, p. 306-321.

Calvès A.E. (2014), « L'empowerment des femmes dans les politiques de développement : histoire d'une institutionnalisation controversée », *Regards croisés sur l'économie,* n° 15/2, La Découverte.

Chang H.J. (2003), « Du protectionnisme au libre-échangisme : une conversion opportuniste », *Le Monde diplomatique*, juin.

CNUCED (2018), « Rapport sur le commerce et le développement : pouvoir, plateformes et l'illusion du libre-échange ».

CNUCED (2017), Mettre les réseaux internationaux de production au service d'une croissance équitable et du renforcement des capacités productives locales, Note du secrétariat.

Coraggio J.L. (2007), « Une autre économie est-elle possible sans une (autre) politique ? », *in* L. Fraisse, I. Guérin, J.L. Laville (dir.), « Économie solidaire : des initiatives locales à l'action publique », *Revue Tiers Monde*, vol. XLVIII, n° 190.

Cumbers A. (2015), « Understanding Labour's Agency under Globalization: Embedding GPNs within an Open Political Economy », Palgrave Macmillan.

Da Costa K.G.V., Reis Castilho M., Puchet Anyu M. (2018), « Structure productive et effet d'entrainements productifs à l'ère des chaînes globales de valeur : une analyse input-output », *Revue d'économie industrielle*, n° 163.

Dünhaupt Petra, Herr Hansjörg (2021), « Global Value Chains: a Panacea for Development? », Berlin, n° 165, Institute of Economic Development, Working Paper.

Eme B., Laville J.L. (2006), « Économie solidaire », *in* Laville J.L., Cattani A.D. (dir.), *Dictionnaire de l'autre économie*, Gallimard.

Fraisse L. (2018), « La co-construction de l'action publique : définition, enjeux, discours et pratiques », Institut CDC pour la recherche.

Halimi G. (1995), *Droit des hommes et droit des femmes : une autre démocratie,* Les Éditions Fides.

Hely M. (2008), « L'économie sociale et solidaire n'existe pas », laviedesidees.fr, le 11 février.

Hochraich D. (2002), Mondialisation et développement, le cas des pays asiatiques, Éditions Syllepse.

Jayati G. (2022), « Intégrer le genre dans les programmes d'allègement de dette », *in* B. Duterme, *Économies du Sud : toujours sous conditions néolibérales ? Alternatives sud*, vol. 29.

Marslev K., Staritz C., Raj-Reicher G. (2022), « Rethinking Social Upgrading in

Global Value Chains: Worker Power, State-Labour Relations and Intersectionality », *Development and Change*, vol. 53, issue 4.

Martinelli (2023), *Le Capital et le travail dans les chaînes mondiales de valeur : stratégies de profit et conditions de travail dans l'industrie suisse des machines*, Éditions Alphil-Presses universitaires suisses.

Michalet C.A. (2000), *La Séduction des nations,* Economica.

Oxfam international (2024), « Multinationales et inégalités ».

Pepita Ould-Ahmed (2010), « La solidarité vue par l'« économie sociale et solidaire » », *Revue Tiers Monde,* 4, n° 204.

Rodrik D. (2018), « New Technologies, Global Value Chains, and the Developing Economies », Pathways for Prosperity Commission Background Paper, University of Oxford.

Saadi M.S. (2013), *Neoliberal Reforms: Business Groups and Development Challenges,* Mediterranean Research Forum, Mersin.

Saadi M.S. (2016), *Neoliberal policies and informal labor in the Arab region,* ANND.

Saadi M.S. (2019), « Moroccan Cronyism: Facts, Mechanisms and Impact », *in Crony Capitalism in the Middle East*, ed. by A. Malik, I. Diwan, Oxford University Press.

Saadi M.S. (2023), *Neoliberal Globalization and Right to Health: A Right to Health Model,* ANND and American University of Beirut.

Sebtain J. (2023), *Abolir l'exploitation,* Paris, La Découverte.

Sen G. et Grown C. (1987), *Development Crises and Alternative Visions : Third World Women's Perspectives*, Monthly Review Press.

Sondarjee Maïka (2013), « Développement inclusif : changement de paradigme ou annexe au néolibéralisme ? », revue *Possibles*.

Suwandi (2019), I, *Value Chains: The New Economic Imperialism*, Monthly Review Press.

Win E.J. (2005), « Not Very Poor, Powerless or Pregnant: The African Woman Forgotten by Development », *IDS Bulletin*, (35)4.

Impasses et impensés du Nouveau modèle de développement en matière d'éducation et de formation

Mohammed Bougroum

Université Cadi Ayyad de Marrakech
m.bougroum@uca.ac.ma

Eric Verdier

Laboratoire d'économie et de sociologie du travail (LEST), Aix-Marseille Université et CNRS
eric.verdier@univ-amu.fr

C'est au prisme d'une grille d'analyse inspirée de l'économie des conventions que ce texte s'efforce d'analyser l'important corpus relatif à l'éducation, à la formation et aux compétences que la Commission spéciale sur le nouveau modèle de développement (CSMD) a élaboré et présenté, non seulement dans son rapport général mais aussi et surtout dans le volume *Recueil des notes thématiques, des paris et projets*. A titre principal, dans le rapport général comme dans le recueil, ce corpus est nourri par « l'axe stratégique de transformation » intitulé « Un capital humain renforcé et mieux préparé pour l'avenir » mais aussi par le volet « Employabilité et compétences » de l'axe « Une économie productive, diversifiée, créatrice de valeur ajoutée et d'emplois de qualité ».

La concrétisation de l'ambition « visant à édifier un capital humain de qualité et mieux préparé pour l'avenir » requiert, aux yeux de la commission, une véritable « renaissance éducative ». Cette vision d'avenir repose sur un état des lieux, un diagnostic et des projets qu'il faut mettre en résonance avec d'autres recommandations qui ont trait aux compétences, au marché du travail et à la protection sociale. Indéniablement, ce travail mobilise une riche analyse de l'existant qui est souvent sans concession d'autant qu'il s'agit de préparer « les jeunes générations à être autonomes, à prendre en main leur projet de vie et à jouir de leurs droits, tout en assumant pleinement leur citoyenneté ».

Il reste que ce corpus fort intéressant mérite d'être discuté. Il le sera ici au regard d'une grille théorique inspirée de l'économie des conventions (Boltanski et Thévenot, 1991 ; Eymard-Duvernay, 2001 et 2006). Une première étape fera ressortir l'intérêt des diagnostics formulés par la Commission à propos de l'éducation de base et de la formation professionnelle, tout en suggérant qu'en la matière certaines analyses auraient gagné à être poussées un peu plus loin.

Puis, sur un registre plus critique, il s'agira de montrer que ces diagnostics sont assez lacunaires à propos des marges (1) du système d'éducation et de formation, alors même que, quantitativement, elles sont centrales. Ensuite,

(1) Les marges renvoient aux différentes catégories d'exclus du système d'éducation et de formation : les adultes analphabètes, les jeunes en âge de scolarité obligatoire qui ne sont plus ou pas à l'école, les NEET...

l'article s'efforce de montrer que la CSMD minore les effets négatifs d'une emprise croissante du marché sur l'éducation, l'une des voies de l'avenir reposant à ses yeux sur la promotion d'un marché organisé tout en minorant des dimensions essentielles de la politique éducative telles que les inégalités éducatives résultant des origines sociales et en passant sous silence d'autres telles que la mixité sociale et le financement. C'est peut-être pour cette raison que la CSMD avance une conception limitative de la formation continue (tout au long de la vie). Enfin, l'article en vient aux enjeux informationnels et de gouvernance relatifs à la sphère de l'éducation et de la formation.

1. Un diagnostic clair de certaines des défaillances-clés du système d'éducation et de formation

Tout en saluant le « progrès social important » qu'a constitué la généralisation de l'enseignement depuis deux décennies », la Commission (T2 (2)) souligne que cette avancée « s'est accompagnée d'une forte dégradation de la qualité de l'enseignement » puisque « près de deux tiers des élèves n'acquièrent pas les apprentissages de base au terme de leur scolarité obligatoire » et que, de plus, « le nombre moyen d'années de scolarisation au Maroc se situe à peine à six années d'études, soit un niveau en deçà de la performance de plusieurs pays de la région MENA ». Il reste que cette évaluation aurait pu être plus pointue encore, tout comme le diagnostic porté sur la formation professionnelle.

(2) Par la suite, T2 renvoie au *Recueil des notes thématiques, des paris et projets*.

Une approche conventionnaliste en termes de régimes d'action publique

Cinq régimes idéal-typiques servent ici de référence dans le champ de l'éducation et de la formation : académique, néo-corporatiste, universaliste, concurrentiel et marchand-organisé (Verdier 2008, 2016, 2017b). Chacun d'entre eux est structuré autour d'une convention constitutive, adossée à un principe de justice auquel se réfèrent les acteurs parties prenantes. Ce principe se matérialise dans des dispositifs d'action et des règles. Les trois premiers mettent à distance les règles du marché, les deux autres se réfèrent à une coordination marchande selon des modalités différentes : l'utilité des services rendus, le juste prix de la qualité.

Le **régime académique** repose sur une double régulation méritocratique : une compétition scolaire fondée sur la sélection des "meilleurs" ; un critère objectivé, la performance académique, insensible dans son principe aux influences locales et marchandes. Il revient aux individus méritants de valoriser sur le marché du travail les signaux d'aptitude que sont les diplômes, classés par niveaux et selon la sélectivité de l'accès aux formations qui y préparent. L'essentiel du destin individuel se jouant avant 25 ans, la formation continue se contente d'adapter les compétences à l'évolution des besoins des employeurs.

Sous le **régime néo-corporatiste**, le principe de la vocation se concrétise par l'accès de tous à des qualifications professionnelles différenciées par métiers et industries.

Ce processus permet aux jeunes de construire des identités étayées par la forte estime sociale de certifications de compétences professionnelles négociées par les acteurs sociaux : elles sont *ipso facto* des règles structurantes de marchés du travail professionnels favorisant la mobilité et l'autonomie des travailleurs. Cette régulation assoit un modèle de compétences lié à la maîtrise d'un métier acquise par l'alternance entre l'école et l'entreprise.

Fondé sur un principe de solidarité, le **régime universaliste** cherche à compenser précocement et continûment les inégalités résultant d'origines sociales (dé)favorisées, puis de parcours scolaires s'avérant difficiles pour certains. L'éducation préscolaire y est valorisée et toute orientation précoce et irréversible vers une voie professionnelle proscrite. La personnalisation de l'enseignement vise à permettre à chacun d'accéder à un haut niveau de savoirs reconnus. Au-delà de l'égalité des chances, il s'agit d'instaurer une égalité de résultats exigeante pour tous les partenaires de l'éducation. La formation continue, constituée en service public, s'efforce d'offrir une seconde chance récurrente à chaque personne engagée dans la vie active.

La régulation marchande du **régime concurrentiel** privilégie le prix comme étalon de l'utilité des prestations éducatives, en tant que sanction de la rencontre sur le marché de l'éducation d'une offre et d'une demande librement formées. Prévaut la concurrence entre les offreurs de formation confrontés aux choix d'individus désireux d'investir en capital humain. Le travail peut être une alternative à une formation structurée en fonction des arbitrages des individus au regard, notamment, des compétences qu'apporte la formation en situation de travail et des possibilités de la valorisation sur le marché de l'expérience précoce ainsi acquise. En formation continue, dès lors qu'il s'agit d'acquérir des qualifications spécifiques, le financement incombe principalement aux firmes.

Dans le **régime du marché organisé**, la puissance publique et ses agences mettent en place les incitations faisant prévaloir le libre choix éclairé des consommateurs d'éducation. Les acteurs publics veillent à la fiabilité des informations fournies aux individus, à la mise en place de standards de qualité liés à des procédures d'accréditation des prestataires, ainsi qu'à la réalisation d'évaluations dont les résultats ont vocation à être rendus publics. Se met ainsi en place une convention constitutive fondée sur le juste prix de la qualité du service rendu.

Un système national d'éducation et de formation repose sur un compromis entre diverses conventions qui s'avère plus ou moins stable et évolutif sous l'effet de dynamiques endogènes et de facteurs extérieurs.

1.1. La crise de l'éducation et de la formation expliquée par un faisceau de causes structurelles

Ce double déficit – quantitatif et qualitatif – en matière éducative est expliqué par des « fragilités structurelles » : des apprentissages défaillants qui témoignent d'une qualité problématique de l'enseignement qui résulte, d'après T2, du « niveau des enseignants, les métiers de l'enseignement n'attirant pas les meilleurs candidats », de la quasi-inexistence des « dispositifs de soutien et de remédiation » et d'un modèle pédagogique gravement dysfonctionnel ; d'un abandon scolaire élevé qui, en 2018, a touché près de 7,4 % des élèves des trois cycles, en particulier au moment du passage d'un cycle à l'autre ; et d'un accroissement des inégalités « selon le type d'établissement (privé ou public) et le lieu géographique (urbain ou rural) ».

Il en résulte, d'après la Commission, « une défiance éducative [qui] se porte principalement sur l'école publique, mais concerne également l'école privée, souvent perçue comme un espace de marchandisation de l'enseignement dénué de régulation rigoureuse ».

Un diagnostic similaire est porté sur le système de formation professionnelle, avec, d'un côté, « un net accroissement des capacités d'accueil » de presque 400 000 stagiaires – cette offre étant qualifié de « pléthorique » – et, de l'autre, « des contraintes structurelles qui ont contribué à réduire (…) son rendement et sa performance globale », [notamment une] « baisse significative des taux d'insertion des lauréats ». Ces contraintes tiennent à « l'absence de passerelles entre formation professionnelle et enseignement général, à la faible cohérence des modes de formation, notamment en alternance, du fait d'« un manque de formateurs qualifiés » et des « faibles capacités d'accueil des entreprises et [des] maîtres-apprentis, à l'insuffisance des ressources dédiées à ce système (…) et à la coordination limitée entre différents acteurs impliqués » dont témoigne « notamment la faible implication des professionnels dans l'élaboration de l'offre de formation ». En contrepoint, la commission met en exergue « les instituts à gestion déléguée focalisés sur les secteurs spécifiques (ex. : IMA, IFMIA) [qui] représentent des exemples de mécanismes de formation duale réussis grâce à une gouvernance impliquant les professionnels, à des modèles de gestion et de financement public-privé et à des (…) contenus et des effectifs (…) définis par la demande directe des entreprises ».

Ces constats rejoignent des analyses antérieures (Boudarbat et Lahlou 2010, Verdier 2014 et 2017a) qui montraient qu'au Maroc le *vocationnalisme intégré* – un développement de la formation professionnelle sous l'emprise d'un enseignement général sélectionnant largement par l'éviction des plus faibles au regard de critères académiques – se révélait profondément dysfonctionnel en raison d'une double crise atteignant :

– en amont, la convention universaliste, censée garantir la maîtrise des savoirs de base, en raison, d'une part, de l'incomplétude manifeste de la scolarité générale, en principe obligatoire jusqu'à l'âge de 16 ans, et, d'autre part, de la faiblesse des acquis qu'elle apporte à nombre d'élèves ;

– en aval, la convention professionnelle (3) et en particulier ses premiers niveaux – CAP, spécialisation, qualification – peu attractifs, comme en témoignent de médiocres taux d'affluence, et tendant à être rabattus sur une fonction d'absorption des décrocheurs, alors que cette filière est censée produire des compétences reconnues par les employeurs (El Yacoubi, 2010).

A cela, s'ajoute une crise certaine de la convention académique, que fait clairement ressortir la Commission. Elle résulte d'une profonde dualisation de l'enseignement supérieur entre, d'un côté, un système « régulé » – c'est-à-dire sélectif et donnant lieu à une bonne insertion de ses diplômés sur le marché du travail – et, de l'autre, un système « ouvert » au plus grand nombre de bacheliers et exposant ses diplômés à des taux de chômage importants alors

(3) Expression préférée ici à celle de convention néo-corporatiste qui réfère à un idéal-type reposant sur un fort engagement des partenaires sociaux dans la définition des contenus et des certifications professionnelles, ce qui n'est clairement pas le cas au Maroc : la notion de convention professionnelle qui vise à développer une filière de formation à l'initiative de l'État est ici plus appropriée.

même que les proportions de décrocheurs sont particulièrement élevées dans ces filières. Dans ce contexte, les formations de techniciens spécialisés mais aussi de techniciens remplissent aussi une fonction de raccrochage des déçus de l'enseignement supérieur massifié. Cette situation est évidemment d'autant plus préoccupante que les taux d'accès à l'université ne cessent de progresser.

A juste raison, pour illustrer la crise générale que traverse la relation éducation-formation-insertion, le rapport (T2) de la CSNMD pointe les défaillances du système d'orientation scolaire et professionnelle (OSP) faisant ressortir qu'en la matière les services « destinés aux jeunes ne sont pas accessibles et manquent de moyens pour accomplir leurs missions ». En effet, les dispositifs d'orientation scolaire professionnelle s'avèrent être de puissants révélateurs des compromis – en l'occurrence en crise sévère – qui fondent tout système national d'éducation et de formation. En effet, ils sont censés assurer une fonction de régulation institutionnelle entre l'offre de formation, d'un côté, et les attentes des individus, de l'autre, qu'il s'agisse de jeunes ou de salariés déjà insérés. Précisément, dans le cas du Maroc, les interventions de l'OSP se révèlent être largement dysfonctionnelles. En témoigne par exemple le fait que, communément, les jeunes lauréats de la formation professionnelle s'orientent vers cette filière avant tout sur la base de conseils émanant de proches – famille et voisinage – et fort peu des institutions publiques (voir CIDEa 2021).

En creux plus que d'une manière explicite, la CSMD prône la mise en place d'une convention professionnelle revigorée en surmontant les faiblesses dont souffrent la formation professionnelle alternée et l'apprentissage, en favorisant une véritable implication des employeurs dans l'élaboration de l'offre de formation, en remédiant au manque de formateurs qualifiés et à l'insuffisance des ressources matérielles, en augmentant sensiblement les capacités d'accueil des entreprises et des maîtres-apprentis, en rapprochant les centres de formation des entreprises d'accueil, etc. Mais, comme on le verra, la portée de cet ensemble de recommandations est affaiblie par les impasses et les impensés qui entachent l'approche générale des enjeux relatifs à l'éducation et à la formation.

1.2.3. Une crise de l'école de base sous-évaluée : une affaire de degré ?

Tout d'abord, et c'est *a priori* une critique relativement mineure, on peut avancer que le diagnostic de la Commission sous-estime la profondeur de la crise qui atteint l'école publique et, au-delà, l'ensemble du système d'éducation et de formation. En effet, aurait pu être convoquée une étude de la Banque mondiale (2019 (4)) qui articule les deux déficits pointés plus haut – la médiocrité des apprentissages de base au terme de la scolarité obligatoire des jeunes Marocains et la faiblesse du nombre moyen d'années de scolarisation au Maroc – pour avancer que le nombre d'années de scolarité

(4) Voir World Bank (2019).

« formel » diffère sensiblement du nombre d'années corrigé en fonction des évaluations des apprentissages (en l'occurrence les résultats de TIMMS 2015 en maths).

Si, cette année-là, les jeunes Singapouriens bénéficiaient de 2,4 fois plus d'années d'études que les jeunes Marocains selon les indicateurs standards (14,4 *versus* 5,75 années), ces mesures corrigées du niveau des apprentissages tels qu'évalués par l'IEA font que le nombre d'années de scolarité effectives serait en réalité quatre fois plus élevé à Singapour qu'au Maroc, soit 14,4 *versus* seulement 3,56 années (5). Cette approche est confortée par l'OCDE (2018) qui avance : « rapportés à l'échelle de performance de l'enquête PISA, les élèves marocains de 15 ans ont en moyenne 4 années d'apprentissage de retards par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE. » Dès lors, ce qui serait en cause dans ce diagnostic serait avant tout une question de degré, soit une certaine sous-évaluation de la gravité du retard marocain en la matière. *A priori*, c'est bien le cas puisque la Feuille de route ministérielle 2022-2026, fortement inspirée des constats et recommandations de la CSMD, fait de la réduction des déficits d'acquis des élèves l'un de ces trois « objectifs stratégiques chiffrés (6) ».

(5) Données accessibles à l'adresse http://bit.do/WDR2018-Fig_B1-3-1

En réalité, l'enjeu n'est peut-être pas que d'ordre analytique. En fait, il renvoie à la conception politique de la scolarité obligatoire. S'agit-il avant tout de permettre à tout jeune, jusqu'à 15 ans révolus, d'être accueilli par l'école publique, à charge pour lui, en fonction de ses mérites, d'en tirer un plus ou moins grand parti ? Ou bien la société s'engage-t-elle à ce qu'à l'issue de sa scolarité, tout jeune ait bénéficié d'un accès effectif à un socle de connaissances et de compétences, quitte d'ailleurs à la prolonger autant que de besoin afin de compenser des défaillances de ce processus d'apprentissage ? Toute une gradation est envisageable entre la première conception, d'inspiration académique et la seconde, qui repose sur une convention universaliste. Où se situe le point de vue de la CSMD ? Il n'est pas facile de répondre de manière assurée à cette question !

(6) « Objectif 2026 : Garantir la qualité des apprentissages : doubler le taux des élèves du primaire maîtrisant les fondamentaux » (Feuille de route 2022-2026, 12 engagements pour une école publique de qualité, MENPS, 2022).

1.3. Une appréhension incomplète d'une formation professionnelle multifonctionnelle

Pour convaincante qu'elle soit, l'analyse critique que fait la CSNMD de l'offre de formation professionnelle en néglige des aspects cruciaux. Tout d'abord, les constats de la Commission ont quelques difficultés à appréhender, avec la précision nécessaire, les discontinuités des parcours d'éducation et de formation que subissent les jeunes Marocain.e.s. Ainsi, dans ces analyses comme dans celles du département de la Formation professionnelle chargé de coordonner cette politique, cette filière est appréhendée de manière constante comme si elle s'inscrivait nécessairement dans la continuité de la scolarité générale ; en bref, comme si elle ne relevait, au sens strict, que de la formation initiale.

Or, comme déjà suggéré ci-dessus, nombre de jeunes décrocheurs, ne serait-ce que pour des raisons d'âge, ne peuvent pas se présenter aux procédures de recrutement des différents cursus qui composent le dispositif de formation professionnelle et *de facto* n'y ont accès qu'après des périodes couvrant plusieurs années. Ainsi, l'enquête d'insertion des lauréats de 2016 révèle que plus de 40 % des membres de cette cohorte ont connu une période de plus d'une année entre la fin de leurs études et leur entrée en formation professionnelle. D'ailleurs, par-delà l'effet des déperditions scolaires, les âges moyens d'obtention des diplômes de cette filière en témoignent, sachant qu'ils sont largement indépendants du niveau des diplômes professionnels visés qui exigent pourtant des durées d'étude fort dissemblables variant de quelques mois à deux ans : 22,5 ans en spécialisation et 21,9 ans pour les techniciens. Ce qui signifie que les premiers ont une probabilité nettement plus élevée que les seconds d'avoir connu une discontinuité durant leurs parcours d'éducation et de formation (CIDE, 2021a).

En réalité, le positionnement de la formation professionnelle s'avère être pluridimensionnel. Certes, pour une composante significative des lauréats, cette filière est bien constitutive d'une formation initiale s'inscrivant dans la continuité des études, en particulier dans le cas des lauréats techniciens et techniciens spécialisés qui, au fil des ans, représentent une composante croissante des flux de lauréats. Mais, pour une proportion importante des diplômés, elle est aussi une formation différée, c'est-à-dire qu'elle débute après une première transition hors de l'éducation faisant suite à un décrochage vers, d'une part, une « alternance sauvage » (Lichtenberger, 1995) entre activité et chômage notamment pour les garçons et, d'autre part, vers l'inactivité, massivement pour les filles. En outre, pour une composante aux effectifs réduits – essentiellement des femmes de plus de 35 ans en reprise d'activité ou en reconversion –, elle est une formation continue diplômante.

Entrer dans les problèmes de l'action publique par la réalité des parcours individuels plutôt que privilégier une lecture par dispositifs apparaît indispensable. Deux raisons principales y incitent. D'une part, les personnes s'affranchissent – pour partie – des cloisonnements organisationnels auxquels elles sont régulièrement confrontées. D'autre part, leurs choix et leurs pratiques contribuent à dessiner la signification sociale et politique que revêtent ces dispositifs, par-delà les missions dont ils sont institutionnellement investis et qui contribuent à forger les représentations dominantes, mais parfois tronquées vis-à-vis de la réalité des parcours individuels, comme on vient de le voir.

2. Un diagnostic incomplet : des marges du système négligées alors qu'elles en sont le centre

Cette incomplétude comporte plusieurs dimensions : une composante de la formation aux métiers n'est pas prise en compte ; les limites de l'action publique en matière de raccrochage sont patentes ; des composantes-clés d'un

possible dispositif d'apprentissage tout au long de la vie (ATLV) ne sont guère prises en considération. Cette incomplétude expose au risque de ne pas apporter les réponses adéquates.

2.1. L'impasse sur l'apprentissage traditionnel des métiers

Il s'avère que la CSMD ne prend pas en compte l'existence, pourtant persistante, d'une convention de nature corporative et domestique qui correspond à l'apprentissage traditionnel des métiers. Cette impasse est d'autant plus problématique que cette convention se nourrit de la défaillance réitérée de l'école pour tous de facture universaliste et de la crédibilité réduite de la formation professionnelle, en particulier de ses premiers niveaux. Ainsi, tant analytiquement – comme l'illustrent les rapports de la Commission – qu'institutionnellement, cet apprentissage traditionnel des métiers est totalement déconnecté du système d'éducation et de formation. Pourtant, dans un pays proche comme la Tunisie, l'action publique s'est efforcée de le prendre en compte en instaurant quelques (modestes) obligations éducatives (Verdier, 2010) aux employeurs et aux apprentis.

Cet impensé est d'autant plus notable qu'au Maroc cet apprentissage artisanal joue un rôle non négligeable dans la production des compétences en milieu urbain (El Adnani, 2010), tout en exposant les jeunes apprentis à des conditions de travail et d'emploi souvent très pénibles et dangereuses. Cet impensé est également notable parce que, par ailleurs, cette composante artisanale de la formation aux métiers est prise en compte par les travaux de la Commission, comme l'ensemble du « petit informel » (T2, 36), dans la perspective d'étendre la protection sociale aux travailleurs indépendants sur la base d'« une cotisation forfaitaire donnant droit notamment à la couverture-maladie et aux allocations familiales ». Ainsi, cette omission partielle tend à reproduire analytiquement des cloisonnements institutionnels qui, trop souvent, contribuent à entraver le déploiement d'une action publique pleinement coordonnée.

2.2. Le devenir des décrocheurs et leur éventuel raccrochage : un impensé de la réflexion sur l'action publique

Il faut attendre un développement ultérieur sur la jeunesse pour lire qu'« il n'y a pas non plus suffisamment de voies de réinsertion sociale et économique pour les jeunes en dehors des circuits de l'éducation, de la formation et du monde du travail ». Mais en réalité, « ces circuits » n'ont pas vraiment été étudiés par la commission, alors même que leur état en dit long sur de pesantes réalités qui concernent *a priori* les marges du système mais qui, en réalité, en constituent la trame dominante puisque passe par ces marges la majorité des cohortes de jeunes qui cheminent dans le système d'éducation et de formation.

En premier lieu, les travaux de la Commission sont peu diserts sur une grave conséquence des abandons précoces – à l'issue du primaire et, plus encore, du collège –, à savoir l'emprise, sur une partie d'entre eux, d'une convention de facture concurrentielle que constitue le travail des enfants et des adolescents (Bougroum et Ibourk, 2004) en secteur informel. Ces derniers réalisent ainsi leur première transition dans un contexte où la violence des relations marchandes se matérialise souvent par le non-droit en matière de réglementation du travail et de protection sociale. Cette situation apparaît d'autant plus préoccupante, tant socialement qu'analytiquement, que l'emprise d'une telle convention sur les intéressés risque fort de revêtir un caractère irréversible puisque les chances de raccrocher ultérieurement le système d'éducation et de formation sont minces, tout comme l'espérance de sortir de l'emploi informel instable et peu valorisant (7).

En outre et plus largement, le diagnostic porté par la Commission n'aborde pas frontalement l'état actuel de l'action publique censée apporter des réponses aux flux massifs d'abandons. Pourtant, dans son rapport analytique de 2014 préalable à l'élaboration de la Vision stratégique 2015-2030, l'Instance nationale d'évaluation du CSEFRS avait évalué, pour la période 2000-2012, le flux annuel des jeunes sans solutions – c'est-à-dire les décrocheurs qui n'étaient pas susceptibles d'être pris en charge par l'éducation non formelle (ENF) ou la formation professionnelle – à un peu moins de 161 000 (8). Une récente réactualisation de cette approche quantifiée révèle que, quantitativement, la capacité de l'action publique à faire face au décrochage reste tout aussi lacunaire, alors même que raccrocher, si ce n'est la totalité, du moins la grande majorité de ces jeunes constitue, selon la loi-cadre sur l'éducation de 2019 (9), une exigence centrale pour le système national d'éducation et de formation.

A cet égard, deux dimensions doivent être prises en compte : d'une part, la capacité du système d'éducation et de formation à offrir une opportunité de première éducation aux enfants restés à la porte de l'école (10) ainsi qu'aux élèves de moins de 16 ans qui ont décroché lors du primaire ou du cycle collégial ; d'autre part, la possibilité pour les jeunes de plus de 16 ans en rupture d'études générales d'intégrer une formation professionnelle diplômante.

Même si l'on ne dispose pas de statistiques récentes sur la répartition par âge des décrocheurs du primaire et du secondaire, ni sur l'âge des entrants dans les différents dispositifs (potentiels) de raccrochage que sont l'éducation non formelle (ENF) et la formation professionnelle (FP), il est (était) possible de réaliser, ici pour 2020-2021, une estimation de la capacité globale du système d'éducation et de formation à faire face aux flux annuels d'abandons qui interviennent du primaire au secondaire qualifiant (11).

C'est ainsi qu'il ressort que, pour un flux annuel d'abandons de 331 558 en 2020-2021, la capacité totale de raccrochage avait été de 164 572 (31 969 en ENF et 132 603 en FP). D'où il résulte un flux (potentiel) annuel de

(7) A ce sujet, voir CIDE 2021b.

(8) Voir Instance nationale d'évaluation (2014) (p. 86 et 87). Le cumul des abandons sans solution sur la période 2000-2012 concernait 72 % des « sortants sans qualification » de niveaux primaire et collégial, soit 1 539 360 jeunes, auxquels s'ajoutaient, pour le cycle qualifiant, 378 900 personnes, pour un total imposant de 1 918 260 jeunes non pris en charge par l'action publique.

(9) Ainsi, l'article 3 de cette loi précise que compte parmi ses objectifs principaux le suivant : « lutter, par tous les moyens possibles, contre la déperdition et l'abandon scolaires tout en œuvrant à la réinsertion des apprenants en situation de décrochage scolaire dans l'une des composantes du système (…) ».

(10) Certes, ces toute dernières années, tous les membres d'une cohorte d'enfants en âge d'être scolarisés intègrent l'école primaire – ce qui est incontestablement un net succès vis-à-vis de la situation qui prévalait il y a dix ans et *a fortiori* il y a deux décennies lors de la mise en œuvre de la Charte nationale –, étant donné que le flux annuel de non-scolarisés était loin d'être négligeable encore au milieu de la décennie antérieure. Il concernait entre 70 000 et 80 000 jeunes.

(11) En outre, par convention, faute de chiffres permettant d'identifier les seuls

nouveaux inscrits, nous avons considéré que l'ensemble des effectifs inscrits en apprentissage relevaient d'un flux annuel, ce qui revient à surévaluer quelque peu la capacité de raccrochage de l'apprentissage. Enfin, pour ce qui est de l'ENF, le nombre d'inscrits a été divisé par 2 : en effet, le cycle d'ENF est d'une durée de deux à trois ans.

(12) C'est un exercice théorique puisque, par exemple, on a considéré que la formation professionnelle, du CAP au technicien spécialisé, relevait véritablement de la formation initiale, c'est-à-dire que les futurs lauréats y entraient dans la foulée de leur scolarité

décrocheurs sans solution s'élevant à près de 170 000 (pour des cohortes annuelles d'un peu moins de 600 000 jeunes), soit un peu plus de la moitié du flux de jeunes ayant abandonné leurs études générales. Ce dénombrement (12) s'avère assez proche des calculs de l'INE pour la période antérieure (voir ci-dessus), ce qui donnerait à penser qu'en la matière la situation est véritablement structurelle malgré, depuis quinze ans, un fort développement quantitatif de la formation professionnelle.

Précisément, perdurent de sérieuses inégalités en la matière, puisque les décrocheurs du secondaire qualifiant bénéficient dans de bien plus fortes proportions de perspectives de raccrochage que leurs homologues du primaire, pour lesquels la formation professionnelle est inaccessible tant qu'ils n'ont pas atteint l'âge de 15 ans révolus. Cette asymétrie était déjà à l'œuvre, il y a une dizaine d'années, l'INE écrivant dans le rapport cité ci-dessus : « La capacité d'absorption par la Formation professionnelle est proportionnellement beaucoup plus importante lorsqu›il s'agit des sortants au niveau de la deuxième année du baccalauréat » (*op. cit.*, p. 87). Ainsi les diagnostics de la CSMD ont-ils largement négligé la manière dont l'action publique traite (ou pas) la question des abandons en offrant (ou pas) des solutions de raccrochage – au demeurant limitées comme on vient de le voir – aux décrocheurs, en particulier aux moins dotés scolairement.

Abandons et raccrochages en 2020-2021

		Dispositifs de raccrochage						
Niveau d'études	**Abandons**	**Education non formelle**	**Niveaux de FP**	**Stagiaires (1re année) FP publique (résidentielle et alternée)**	**Stagiaires (1re année) FP privée (résidentielle et alternée)**	**Apprentis**	**Ensemble des entrants en FP**	**Ensemble du raccrochage**
Primaire (années 1-5)	54 096		CAP	—		3 643	3 643	
Primaire (année 6)	52 608		Spécialisation	23 584	17 122	9 081	49 787	
Total primaire	106 704	31 969	*Sous-total niveaux de base de FP*	*23 584*	*17 122*	*12 724*	*53 430*	
Collégial	156 277		Qualification	28 636	11 642	2837	43 115	
Secondaire qualifiant	68 577		Technicien	26 701	8 838	519	36 058	
Primaire et secondaire	**331 558**	**31 969 (pour mémoire)**	**Total FP**	**78 921**	**37 602**	**16 080**	**132 603**	**164 572**
				Abandons sans solution	***166 986***			

Sources : Recueil statistique de l'éducation et Indicateurs statistiques du DFP.

D'ailleurs, l'éducation non formelle (ENF) est quasiment absente du diagnostic de la CSMD, sachant qu'elle n'apparaît qu'au détour d'un tableau placé en annexe et dévolu aux « piliers du NMD regroup[a]nt plusieurs

impératifs de développement qui peuvent être servis par des acteurs de l'économie sociale».

En fait, c'est au titre d'un dossier relatif à la jeunesse et à ses difficultés sur le marché du travail qu'un projet de la CSMD prône une réponse intersectorielle à l'enjeu massif que représentent les 4,3 millions de NEET âgés de 15 à 34 ans (dont 79 % de femmes) et qui passe notamment par la «généralisation des Écoles de la deuxième chance». Mais on le sait (voir ONDH, 2021), cette catégorie est très hétérogène et inclut tant les premières victimes des défaillances de la convention universaliste – soit les 260 000 jeunes qui chaque année sortent sans disposer du brevet collégial – mais aussi des diplômés, notamment du supérieur, et qui *a priori* ne sont pas concernés par cette généralisation des Écoles de la 2e chance.

générale. Or l'enquête d'insertion auprès des lauréats de 2016 révèle que la moitié des diplômés de CAP, spécialisation et qualification avaient quitté le système scolaire avant 2013 : ils avaient donc connu une rupture de parcours avant d'intégrer la formation professionnelle qui plutôt que d'initiale pouvait être qualifiée de différée ou même de continue à caractère diplômant.

D'ailleurs, cette mesure est censée contribuer à limiter les «frustrations» d'une jeunesse diplômée qui risquerait de former la classe dangereuse contemporaine, en particulier sa fraction montante passée par un enseignement supérieur source de déceptions individuelles et collectives. Il reste que faute d'une analyse – il est vrai complexe – des flux de sortie de la scolarité générale et de passage par les dispositifs de raccrochage, c'est en quelque sorte une gestion des «stocks» de NEET qui prévaut dans l'analyse de la CSMD, au risque manifeste de mettre sur pied des dispositifs excessivement standardisés.

2.3. Une large impasse sur des composantes-clés d'un possible dispositif d'«apprentissage tout au long de la vie»

Comme l'action de l'ENF, celle de l'Agence de lutte contre l'analphabétisme (ANLCA), assurant environ 70 % de l'offre d'alphabétisation (13), est quasiment passée sous silence, à tel point que rien n'est dit sur les fatales limites de son intervention, par-delà l'augmentation significative de ses interventions au fil des années : un peu plus de 900 000 bénéficiaires/inscrit.e.s en 2017, plus de 1,2 million en 2020-2021 (HCP, 2023).

(13) 27 % de cette offre relèvent du ministère des Habous et des Affaires islamiques : en 2020, elle a touché 300 000 bénéficiaires.

Au-delà de l'action de l'ANLCA, c'est l'action publique en matière d'alphabétisation des adultes et plus généralement le secteur de l'éducation des adultes qui sont largement oubliés. Pourtant, ce secteur, appréhendé uniquement dans sa composante relative à l'alphabétisation des adultes, concerne potentiellement une large partie de la population en âge de travailler en majorité féminine et rurale, encore touchée par un analphabétisme structurel de masse, soit une population plus importante en volume que celle en cours de scolarisation (tous cycles confondus).

Or, l'alphabétisation des jeunes et des adultes est l'une des composantes du 4e objectif des ODD (14) (2030), sachant que le retard persistant enregistré par le Maroc dans ce domaine explique sa médiocre performance en termes de classement annuel au regard de l'Indice de développement humain (IDH) du PNUD (123e sur 191 pays en 2021).

(14) Objectifs de développement durable des Nations Unies.

L'analphabétisme massif des adultes, et plus particulièrement des femmes, engendre des externalités négatives rendant difficile voire impossible la réalisation des objectifs stratégiques de la CSNMD en matière de compétitivité économique, de qualification du capital humain, de résilience des territoires et de gouvernance. De ce fait, une alphabétisation de qualité des adultes constitue un défi éducatif aussi stratégique que celui de l'amélioration de la qualité de la scolarisation obligatoire et plus largement initiale. D'ailleurs, il est très difficile de prétendre améliorer la qualité de cette scolarisation des élèves sans réussir de concert une alphabétisation de qualité des parents et plus particulièrement des mères.

Pour autant, des rares éléments d'information dont on dispose il ressort que l›absence d›une articulation formelle entre les parcours d'alphabétisation et le reste du système d'éducation et de formation professionnelle entrave les capacités d'inclusion de ce dispositif, au risque d'un décalage croissant vis-à-vis des recommandations internationales qui en appellent à un enrichissement de la notion d›alphabétisation : il s'agit d'en faire un processus continu en vue d'apporter à chaque bénéficiaire une maîtrise suffisante des compétences de base permettant d'être autonome dans la vie courante et de s'ouvrir véritablement à la vie professionnelle. Cette dimension semble être cruciale en vue de limiter les inégalités de genre.

A cet égard, la Commission avance, à juste raison, que « la formation de la deuxième chance doit également permettre dans le rural de donner aux femmes analphabètes l'opportunité de combler leur handicap et de les sortir d'une situation d'exclusion et de dépendance, aux conséquences négatives sur le parcours scolaire de leurs enfants (15) » (137). Mais encore faudrait-il s'appuyer sur une appréhension objectivée de l'action publique d'ores et déjà à l'œuvre afin d'être en mesure d'inscrire pleinement cette indispensable politique dans la perspective d'une convention universaliste s'attachant à compenser effectivement les inégalités criantes héritées des défaillances antérieures de l'action publique.

(15) Dans le cadre du projet « Autonomisation économique des femmes » (T2).

Or, l'action publique en matière d'alphabétisation des adultes se caractérise par la fragmentation de son offre, des incertitudes sur la qualité de cette dernière et plus généralement la faible structuration de son écosystème témoignant de sa faible intégration au sein du système d'éducation et de formation en raison de l'absence de passerelles s'inscrivant dans une logique d'apprentissage tout au long de la vie.

La faible importance accordée par la CSMD à la question de l'alphabétisation des adultes par rapport à celle de la scolarisation des jeunes renvoie à la question de la « démographie éducative » en donnant à penser que la CSMD a choisi de traiter en priorité les flux d'entrants dans le système d'éducation et de formation en laissant de côté les stocks des laissés-pour-compte. En effet, il s'agit d'abord de sécuriser et d'améliorer la scolarité des flux actuels et à venir d'élèves. Ceux et celles qui se trouvent, pour une raison ou une autre, exclus de ce processus tombent d'abord dans le stock des

enfants sous obligation de scolarisation qui sont déscolarisés dont une bonne partie va ensuite, avec l'âge, finir par alimenter le stock des analphabètes ou illettrés. Certes, l'État a entrepris de mettre sur pied un dispositif de rattrapage pour les personnes de ces deux stocks, mais les incomplétudes et les fragilités qui le caractérisent l'empêchent d'être un levier efficace et tout simplement effectif de raccrochage des populations ainsi ciblées.

3. Une solution d'avenir : passer d'une régulation concurrentielle au marché organisé ?

Aux yeux de la Commission, l'un des enjeux-clés semble être de passer d'un marché de l'éducation aujourd'hui peu régulé à un marché organisé permettant à chacun.e de prendre ses responsabilités en vue d'opérer les bons choix en matière d'investissement en capital humain. Il est vrai que cette confiance relative dans les vertus du marché est ancrée dans les textes de référence en matière d'éducation.

3.1. Une sous-estimation manifeste de l'emprise d'une conception marchande de l'éducation

Ne doit-on pas considérer que la CSMD sous-estime largement le pouvoir déstructurant résultant d'une emprise croissante de la convention marchande sur l'éducation et la formation des jeunes Marocains ?

Certes, comme on l'a vu, la Commission dénonce clairement le fonctionnement à plusieurs vitesses d'un système scolaire marocain qui produit ainsi de grandes inégalités selon le type d'établissement (privé ou public) et le milieu de vie (urbain ou rural). Certes, il est ajouté que la défiance éducative montante à l'égard de l'école publique touche aussi l'école privée, « souvent perçue comme un espace de marchandisation de l'enseignement dénué de régulation rigoureuse » et donc source, parfois, de profondes désillusions pour ses usagers tant cette école privée est ancrée dans une régulation concurrentielle plutôt que dans celle d'un **marché organisé**.

Avant de revenir sur la signification d'un passage d'une convention marchande à l'autre, il importe de montrer que le diagnostic de la Commission ne semble pas prendre pleinement en compte les effets négatifs, à court et long termes, engendrés par le développement d'un marché de l'éducation, du préscolaire à l'enseignement supérieur.

Précisons succinctement le tableau, parce qu'à cet égard il n'est pas beaucoup détaillé dans les rapports de la CSMD. Dès le préscolaire, les familles les plus aisées ne recourent-elles pas à des écoles bilingues (arabe, français) ou même plurilingues, coûteuses mais réputées, pour prédisposer leurs enfants à intégrer ultérieurement de prestigieuses filières sélectives de l'enseignement supérieur, une excellente maîtrise du français étant indispensable dans les filières sélectives du supérieur – médecine, ingénierie,

écoles de commerce, universités privées ? A cet égard, le PNEA (16) 2016 mesurant les acquis des lycéens montre que c'est en matière d'apprentissage du français que le fait d'être passé par l'enseignement privé s'avère le plus distinctif (INE, 2017).

(16) Programme national d'évaluation des acquis.

À rebours d'une convention universaliste, la maîtrise de cette langue, indispensable pour intégrer l'enseignement supérieur sélectif qui ménage l'accès aux positions sociales les plus enviables, alimente le jeu socialement biaisé d'une convention académique, elle-même articulée à l'essor d'une convention marchande peu organisée et, donc, particulièrement injuste. Ainsi, les écarts sont-ils maximaux entre les décrocheurs (très) précoces – réserve de main-d'œuvre pour l'emploi informel – et les enfants des classes moyennes-supérieures qui, dès le préscolaire, accèdent à un enseignement bilingue privé et coûteux, les prédestinant aux filières supérieures les plus prestigieuses.

Finalement, ces difficultés donnent prise à une régulation marchande plus concurrentielle qu'organisée. Dès lors, « au fil de la prééminence croissante d'une telle régulation, la formation des jeunes en tant que bien commun encourt le risque de s'effacer sous l'effet des stratégies individuelles et de la recherche de rentes sociales » (Verdier, 2017a, 85).

3.2. Une croyance dans les vertus de l'enseignement privé inscrite dans les textes fondateurs

Il est vrai que cette timidité vis-à-vis de l'enseignement privé s'ancre dans une croyance installée d'assez longue date quant aux effets bénéfiques d'un développement de cette offre privée. Ainsi, dans son levier 18, la Charte nationale de l'éducation et de la formation prévoit d'« encourager, le secteur privé d›enseignement et de formation et [de] réguler ses normes, et son fonctionnement ».

Il est même précisé que « le secteur privé d'enseignement et de formation est considéré comme un partenaire principal, aux côtés de l'État, dans la promotion du système d'éducation-formation ». Certes, en termes de contrepartie, il est avancé que « pour que le secteur privé puisse assumer pleinement son rôle, il se doit de s'engager à considérer l'éducation-formation comme un service public ». Mais cette dimension reste formulée en des termes très généraux et, pour le dire autrement, guère susceptibles de se traduire dans des engagements précis à souscrire (il est vrai qu'il s'agit d'une charte, non d'une loi-programme). « Pour encourager le secteur privé à assumer pleinement son rôle au niveau de l'enseignement secondaire et universitaire, l'État prendra les mesures suivantes (…) :

– mise en place d'un système fiscal approprié et incitatif, pour une durée de vingt ans, en faveur des établissements privés **méritants**, sous condition du renouvellement annuel du régime préférentiel, à la lumière de l'évaluation périodique des résultats pédagogiques et de la gestion administrative et financière des établissements bénéficiaires (…) ;

– octroi de subventions aux établissements privés qualifiés, au niveau de l'éducation préscolaire, en fonction des effectifs des enfants scolarisés et sur la base du respect de normes et de charges précises ».

Quinze ans plus tard, les engagements réellement mis en œuvre par les établissements privés semblent avoir été assez modestes, pour ne pas dire décevants. Ainsi, dans son 8e levier, la Vision stratégique 2015-2030 en est encore à avancer, à propos de l'enseignement privé : « Il est nécessaire d'insister sur son engagement à observer les principes du service public (…) (17) ; d'affirmer que l'enseignement privé devrait accomplir ses fonctions en pleine synergie avec celles de l'enseignement public ; de préciser que l'État devra accomplir (…) ses prérogatives d'autorisation, de définition des procédures organisationnelles, de garantie des normes de qualité, d'équivalence des diplômes pour les filières accréditées, de contrôle et d'évaluation (…) ; d'insister pour que l'État et/ou les collectivités territoriales motivent l'enseignement privé pour qu'il contribue à promouvoir la généralisation de l'enseignement obligatoire, notamment en milieu rural. »

(17) Ce qui en creux signifie que l'on en est loin.

La loi-cadre s'inscrit dans la filiation de ces textes de référence en affirmant dans son article 6 que « les collectivités territoriales, le secteur privé et les autres organismes publics et privés sont tenus, chacun en ce qui le concerne, de contribuer à la réalisation des objectifs de la réforme du système, au processus de leur mise en œuvre et d'apporter toutes formes de soutien à cet effet ». A cet titre, « l'État œuvre à la mise en place d'un cadre contractuel stratégique global qui détermine la contribution du secteur privé au développement du système d'éducation, de formation et de recherche scientifique, à l'amélioration de son rendement, de son financement et de sa qualité, ainsi qu'à la diversification de l'offre en matière d'éducation, d'enseignement et de formation, sous réserve des principes d'équilibre spatial au niveau territorial, en donnant la priorité aux zones déficitaires en structures scolaires » (article 44).

Où en est-on ? Quels engagements ont été souscrits et par qui ? En tout cas, ce n'est pas dans les rapports de la CSMD que l'on trouve beaucoup d'éléments à cet égard, et cela alors même que sept ans plus tôt la Vision stratégique faisait déjà de l'enseignement privé « un partenaire de l'enseignement public dans la généralisation et la réalisation de l'équité ». Comment se partenariat s'est-il concrétisé ? Quelles leçons devrait-on en tirer ? Des questions largement sans réponse à ce stade.

3.3. Une sous-estimation des inerties induites par la situation actuelle au risque de rendre impossible la réalisation des objectifs de la Vision stratégique

« L'ambition du NMD, visant à édifier un capital humain de qualité et mieux préparé pour l'avenir, requiert pour sa concrétisation une renaissance éducative, opérée grâce une transformation profonde de l'école

marocaine pour l'asseoir sur de nouveaux paradigmes, avec comme finalité la préparation des jeunes générations à être autonomes, à prendre en main leur projet de vie et à jouir de leurs droits, tout en assumant pleinement leur citoyenneté (p. 81, T2). »

La faisabilité de cette transformation voulue par la CSMD est tributaire des divers aspects de la situation actuelle. Appréhendée de manière holistique, la configuration actuelle de l'offre d'éducation et de formation et son mode de régulation induisent diverses inerties dont la combinaison pourrait bien entraver la transformation escomptée au risque de consolider et même de renforcer les dysfonctionnements actuels. Deux caractéristiques de la configuration actuelle reliées à deux errements du mode de régulation actuel illustrent et composent cette dynamique régressive susceptible de contrarier la transformation prônée par la CSMD, d'autant plus que leur ancrage dans les inégalités sociales qui structurellement divisent la société marocaine est insuffisamment pris en compte par la Commission :

– *De fortes inégalités éducatives et l'absence de mixité sociale à l'école, deux faits stylisés de la situation actuelle* : le processus de marchandisation de l'éducation, initié depuis le Programme d'ajustement structurel au début des années 80 et combiné à l'incohérence linguistique induite par la réforme non aboutie de l'arabisation, a engendré des inégalités éducatives cumulatives (du préscolaire à l'enseignement supérieur) au regard des appartenances sociales et territoriales. A l'évidence, les enfants marocains ne sont pas égaux vis-à-vis du droit à l'éducation en termes tant d'accès que de qualité. Le contraste est à son maximum entre les enfants des familles urbaines riches et ceux des familles rurales pauvres. Compte tenu du faible volontarisme politique et des fortes disparités qui caractérisent l'action publique en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, ces inégalités sociales en matière éducative ont progressivement, et de manière mécanique, réduit la mixité sociale au sein de l'ensemble du système d'éducation et de formation.

– *Un mode de financement dual, linéaire et socialement polarisé adossé à un pilotage faiblement professionnalisé du système renforce ces inégalités et réduit la capacité d'action en faveur de la mixité sociale* : l'enjeu du financement est très largement escamoté par la CSMD alors qu'il constitue une variable-clé du mode de régulation. Actuellement, ce mode de financement est dual avec, d'un côté, la gratuité totale de l'enseignement dans le secteur public (du préscolaire au doctorat y compris pour les filières du supérieur public à accès régulé) et, de l'autre, la prise en charge totale des coûts par les familles dans le secteur privé (du préscolaire au supérieur). Ce mode, très coûteux pour la collectivité, engendre un système éducatif à plusieurs vitesses favorisant les plus riches au détriment des plus pauvres et rend encore plus difficile la mixité sociale. Non seulement les riches peuvent accéder à l'enseignement scolaire et supérieur privé, mais en plus leurs enfants ont beaucoup plus de chances de bénéficier de la gratuité des filières sélectives de l'enseignement supérieur public que ceux des milieux populaires. Ainsi, la gratuité générale de l'enseignement supérieur

bénéficie, *de facto*, aux plus riches et aux classes moyennes, dont les enfants sont très majoritaires dans le supérieur, au détriment des classes pauvres et rurales, très minoritaires.

Ces dysfonctionnements sont renforcés par les errements du pilotage du système, comme l'illustrent les deux exemples suivants. Le premier est relatif à la faible capacité de planification des services administratifs des ministères qui conduit à mener dans l'urgence des actions structurantes qui pourtant auraient pu être posément préparées. Tel a été le cas des recrutements massifs d'enseignants contractuels réalisés durant trois années successives du temps du gouvernement dirigé par Abdel-Ilah Benkirane : ils ont conduit à embaucher des personnels qui n'avaient ni le profil académique, ni – encore moins – la vocation pour l'enseignement. Le deuxième exemple renvoie à l'absence de culture d'évaluation exposant à une prise de décision reposant uniquement sur des prises de position politiques partisanes. Ainsi, le développement de l'enseignement privé et l'antienne favorable dont il a bénéficié dans tous les textes fondateurs reposent-ils sur l'idée qu'il vient en appui au secteur public en prenant en charge une partie des enfants scolarisés. Ceci dit, aucune étude d'envergure n'a été réalisée en vue de mesurer avec précision les externalités négatives sur l'enseignement public induites par les conditions réelles dans lesquelles l'enseignement privé s'est développé (18). De même, la décision politique d'introduire la réforme de l'arabisation et de la maintenir, même inachevée, n'a jamais fait l'objet d'une évaluation externe et d'un débat public argumenté malgré les fortes distorsions dans le fonctionnement du système qu'elle a induites.

Or, ces caractéristiques structurelles de l'action publique sont insuffisamment prises en compte par la CSMD, au risque d'affaiblir sensiblement la portée de ses ambitions programmatiques et réformatrices en matière d'éducation et de formation.

(18) En plus de la captation progressive de la demande des familles solvables (réduction de la mixité sociale), le secteur privé s'est appuyé principalement sur la mobilisation des ressources humaines du public (enseignants, inspecteurs, conseillers d'orientation…) sans en supporter le coût de formation et créant les conditions d'une démobilisation de ce personnel par rapport à ses engagements dans le public.

3.4. La voie de l'avenir : de la concurrence sauvage au marché organisé en éducation et en formation ?

A mi-chemin d'un diagnostic et d'une recommandation, la Commission constate : « Les meilleurs systèmes éducatifs du monde n'ont quasiment pas d'écoles primaires privées, avec un taux de privatisation moyen de 3 %. Dans ces pays, la performance est portée par une école primaire publique forte tandis que le taux de privatisation n'augmente de manière significative que dans les cycles secondaires et surtout supérieurs (T2, 82). »

Ainsi, implicitement, la cible privilégiée est-elle située au stade de l'école primaire et appelle-t-elle avant tout une restauration de la confiance dans l'école publique. N'y aurait-il pas là une forme de myopie inscrite dans les textes de référence alors que l'on sait qu'à tous les stades du système éducatif, les crises conventionnelles évoquées ci-dessus instillent une défiance accrue à l'égard de l'école publique et que les familles, en fonction de leurs moyens,

de leur entregent et de la teneur de leurs informations sur la qualité des établissements, disposent d'échappatoires plus ou moins conséquentes et coûteuses en mobilisant l'offre marchande au prix d'inégalités éducatives et sociales croissantes ?

Il est symptomatique que, pour l'avenir, soit prônée la mise « en place [d']un mécanisme de certification-qualité des établissements scolaires sur la base du volontariat de l'équipe pédagogique conduite par son directeur ». Il est précisé que « l'obtention de la certification est conditionnée par le respect d'un ensemble de standards-qualité conçus pour transformer de manière significative la gestion de l'établissement. La certification serait ouverte à tous les établissements scolaires, **aussi bien publics et privés** (pour ces derniers, la certification pourrait devenir obligatoire à terme). C'est ainsi une logique de quasi-marché qu'il s'agirait de promouvoir ».

Parvenir à la situation décrite comme devant être un référent positif pour l'avenir constituerait probablement un progrès significatif vis-à-vis de la situation actuelle. Mais en promouvant un marché mieux organisé, il incombera aux établissements publics de faire la preuve qu'à terme ils seront au moins aussi performants que leurs homologues du privé. Vis-à-vis de ces derniers, à ce stade, nulle obligation précise en termes de mixité sociale ou de carte scolaire ne semble devoir être leur être imposée, au risque de biaiser la compétition au détriment des établissements publics.

En matière de formation professionnelle supérieure, la même logique de transparence du rapport qualité-prix relevant d'une convention du marché organisé semble devoir être promue en mettant l'accent sur le montage de réseaux associant des établissements publics et privés.

Ainsi, sont *de facto* instaurés comme référentiel d'action publique « des partenariats avec le secteur privé dans la conception de l'offre de formation, la mise en œuvre des programmes, en s'inspirant du modèle réussi des instituts à gestion déléguée, et le contrôle-qualité des formations à travers l'évaluation indépendante des acquis des compétences et la mesure systématique des taux d'insertion ».

Dans ce domaine, l'anti-modèle désigné semble être le très public OFPPT. Du fait qu'il « condense près de 90 % des techniciens spécialisés (…), l'offre de formation est quasiment monopolisée par [cet] acteur public », alors que « la faible implication du secteur privé dans l'architecture de la formation professionnelle, ainsi que le retard dans le transfert des compétences en matière de formation professionnelle aux régions, entravent l'atteinte de taux d'intégration satisfaisants, au vu de l'inadéquation entre offre et demande de compétences ».

Très peu de constats précis sont produits par la CSMD pour étayer un tel diagnostic, alors que dans le passé les pouvoirs publics avaient promu une planification sectorielle prévoyant le développement d'une formation professionnelle de niveaux technicien spécialisé et technicien afin d'engendrer une plus forte attractivité de diverses régions du Maroc au regard de métiers

industriels tels que l'aéronautique ou l'automobile, les énergies renouvelables ou encore les services (El Aoufi et Hanchane, 2016). Sur quels éléments précis d'évaluation s'est appuyée la CSMD pour avancer des jugements aussi négatifs sur l'activité de l'OFPPT ? On ne sait.

Pourtant, dès maintenant, « en cohérence avec la logique de performance préconisée par le NMD, l'offre de formation professionnelle de l'OFPPT et des établissements privés par filière doit faire l'objet d'un pilotage qualitatif et quantitatif permanent et rigoureux, seul un tel pilotage permett[ant] l'ajustement continu de l'offre aux besoins ». Conformément à cette logique d'organisation d'un marché régulé, il importerait de promouvoir « l'implication forte du secteur privé dans la gouvernance des CMC (cités de métiers et des compétences) », et, au titre d'un pilotage « indépendant et objectif », il faudra « restructurer l'OFPPT pour séparer son rôle de stratégie et pilotage du secteur de son rôle d'opérateur de 90 % de l'offre ».

Ainsi, au regard du mode d'élaboration tant du diagnostic que des préconisations relatives à l'action de l'OFPPT, les propositions de la Commission ne sont-elles pas redevables des mêmes critiques que celles formulées plus haut à propos de la conception de l'action publique marocaine en matière d'éducation et de formation ?

4. Une vision limitative de la formation continue (tout au long de la vie) : une fatalité ?

N'est-ce pas au moins implicite lorsqu'il est avancé qu'il s'agit de « renforcer les *soft skills* et [d']encourager l'apprentissage tout au long de la vie pour permettre aux citoyens de s'adapter de manière agile aux perpétuelles mutations du marché du travail », ce qui consiste « tout d'abord [à] généraliser et [à] renforcer l'apprentissage des savoirs comportementaux, des compétences managériales et des langues depuis l'éducation fondamentale et d'améliorer les mécanismes d'orientation professionnelle » ? C'est d'autant plus le cas qu'il s'agit aussi d'« inciter à l'apprentissage tout au long de la vie à travers la mise en place d'un mécanisme de certification des compétences et de validation des acquis professionnels et la valorisation de la formation continue par un large effort de sensibilisation, l'instauration d'un droit à la formation et la révision de la gestion des CSF ».

D'un côté, il importerait de préparer puis d'entretenir des citoyens-travailleurs adaptables en permanence aux fluctuations des marchés et aux changements organisationnels en dotant l'offre et la demande de travail de repères utiles en la matière, reposant sur des certifications reconnues. De l'autre, il s'agirait de relancer la formation continue mais fondamentalement, en l'attachant à la relation d'emploi. Il est ainsi envisagé de renforcer le « droit à la formation des **salariés** » et de faciliter « l'accès effectif aux ressources qui lui sont consacrées (…) par la mise en place de comptes individuels de formation,

associés à **l'employé**, permettant un usage agile de ces droits par les employés de TPME notamment ainsi que la portabilité des droits en cas de changement d'emploi ».

Nul doute qu'il y aurait là un sensible progrès vis-à-vis de la situation actuelle, tant l'accès à la formation continue des salariés est aujourd'hui limité et inégal (CIDE, 2022), alors même que, dans ces constats, ne sont prises en compte que les entreprises formelles. Là aussi, cette approche semble privilégier la convention du marché organisé, s'appliquant ici à des salariés responsables et mobiles parce qu'en mesure d'enrichir leur portefeuille de compétences sur la base des signaux incitatifs que leur adresseraient les employeurs et, plus largement, les marchés du travail.

L'approche retient aussi, mais de manière secondaire, la perspective d'une convention professionnelle (19) qui pourrait s'adosser à des procédures de validation et de reconnaissance des acquis donnant accès à des certifications inscrites dans un cadre sectoriel et, mieux encore, national. Ceci dit, dans ce qui pourrait être un compromis entre ces deux conventions semble largement prévaloir celle du marché organisé. En atteste l'encouragement qu'il conviendrait de donner à des « modèles de formation innovants en modules courts, mais à fort potentiel d'insertion ».

(19) Sachant qu'une convention de nature néo-corporatiste ne saurait être d'actualité puisque la participation des représentants des travailleurs à l'élaboration des certifications professionnelles n'est jamais envisagée.

Pourtant, une autre conception, si ce n'est alternative du moins complémentaire, aurait été envisageable. Elle aurait pu reposer sur un compromis entre une conception universaliste du droit à la formation et plus largement à l'apprentissage tout au long de la vie et une convention professionnelle facilitant l'accès, par la formation ou par la validation des acquis, à des certifications professionnelles reconnues nationalement et de nature à favoriser des transactions et des mobilités salariales sur des marchés professionnels.

Promouvoir la convention universaliste consisterait à créer un droit à la formation tout au long de la vie qui serait articulé à la protection sociale qu'il s'agit désormais d'étendre et de généraliser à l'ensemble de la population, indépendamment de la relation salariale et plus largement de l'occupation d'un emploi. Dans cet esprit, il s'agirait de compenser les inégalités résultant des modes de fonctionnement prédominants du système éducatif et du marché du travail. Autrement dit, les droits de tirage sociaux attribués à l'ensemble des personnes, quel que soit leur statut, seraient d'autant plus conséquents qu'en amont l'accès de celles-ci à la formation initiale et continue aura été limité. Plus précisément, les victimes des abandons précoces se verraient ouvrir des droits à la formation continue nettement plus élevés que ceux qui auraient eu la possibilité d'aller au-delà de la scolarité obligatoire et *a fortiori* auraient eu accès à l'enseignement supérieur.

A cet égard, si l'on voulait véritablement ancrer une convention universaliste au sein du système d'éducation et de formation marocain, ne faudrait-il pas, préalablement, définir un socle commun de connaissances et de compétences que la société estimerait devoir à chacun de ses membres

(voir ci-dessus) ? Par souci de réalisme, il est envisageable de moduler cette exigence selon les générations. Ainsi, pour celles plus anciennement entrées dans l'âge adulte, il serait envisageable de la rendre moins ambitieuse que pour ceux qui en sont encore au stade de la formation initiale actuelle, d'autant que les personnes plus âgées verraient ouverte pour eux la possibilité de valider leurs acquis de l'expérience acquise dans l'exercice d'un emploi, dans le cadre d'engagements associatifs et/ou humanitaires ou encore de responsabilités assumées dans le monde domestique. En effet, c'est le propre d'une convention universaliste que d'ouvrir des perspectives de renforcement des capacités personnelles en les adossant à une pluralité de modalités et de ressources et, ainsi, de s'efforcer de constituer un droit effectif à une seconde chance.

5. Réformer le système d'information sur l'éducation, la formation et l'insertion

En matière d'information statistique, il faut souligner que la Commission présente dans son deuxième rapport un ambitieux projet intitulé « Innovation statistique et Open Data ». Il met en avant qu'une information accessible est indispensable pour installer « un mode de conception et de mise en œuvre des politiques publiques piloté par l'efficacité et le résultat pour le citoyen ». Il s'agit ainsi d'être en capacité d'évaluer l'action publique, « d'informer le débat public et de rehausser sa qualité, d'alimenter et dynamiser la recherche universitaire ».

Il reste qu'à notre connaissance la seule préconisation précise de la CSMD en matière d'éducation et de formation soit motivée par la nécessité de suivre « les tendances du marché du travail » et d'identifier en continu les « besoins des entreprises pour une meilleure planification (20) de l'offre de formation ». Pour ce faire est prônée, sans plus de précision, la mise « en place [d']un système d'information performant et intégré » ainsi que des synergies entre l'Observatoire des métiers et des compétences de la CGEM, l'Observatoire national du marché du travail et les agences d'intermédiation ». Pour le premier nommé, précisons qu'après des débuts prometteurs il est devenu une coquille vide dès 2020 et, pour le second, que ses productions pour l'essentiel tiennent à des prestations d'équipes d'experts extérieurs commanditées dans le cadre de projets financés par des bailleurs de fonds.

(20) Le terme pilotage aurait sans doute été plus adéquat.

Pourtant, dès 2018, une série de rapports commandités par l'agence MCA (21) a pointé des lacunes majeures en informations de base sur la relation formation-emploi, en particulier sur le cheminement des jeunes au sein du système d'éducation et de formation. Ainsi, l'un des principaux écueils de l'actuel dispositif d'information tient au fait qu'il n'est pas en mesure de fournir des informations et des données harmonisées sur l'ensemble des sortants, quels que soient leurs niveaux d'études et qu'ils aient ou non

(21) Voir les rapports suivants élaborés par CIDE :
– « Analyse des acteurs-clés dans le processus d'observation du marché du travail », novembre 2017.

– « Analyse des systèmes d'information en lien avec la demande de travail », février 2018.
– « Analyse des systèmes d'information en lien avec l'offre de travail », mars 2018.
– « Conception d'un cadre à moyen terme du système intégré d'observation du marché du travail », août 2018.
– « Plan d'action détaillé et planification de la mise en œuvre du nouveau cadre du système intégré d'observation du marché du travail », septembre 2018.

obtenu un diplôme de formation initiale. Il faut souligner que moins une personne reçoit du système d'éducation et de formation, moins le système d'information s'intéresse à elle. Ainsi, les seules et rares enquêtes d'insertion existantes s'intéressent aux diplômés : de la formation professionnelle de manière régulière, de l'enseignement supérieur ponctuellement. Mais aucune source n'a trait aux décrocheurs de ces dispositifs, et *a fortiori* aucune ne s'intéresse au devenir de ceux qui ont abandonné leur scolarité générale, notamment pour savoir s'ils ont eu accès à l'éducation non formelle et/ou à la formation professionnelle ou, encore s'ils ont précocement intégré le marché du travail ou, enfin, s'ils ont été en mesure de reprendre des études.

De ce fait, les appréciations – parler d'évaluation serait aventureux – portées sur telle ou telle filière de formation professionnelle ne peuvent qu'être incomplètes, pour ne pas dire tronquées faute de disposer des indispensables sources longitudinales qui devraient aussi s'intéresser aux programmes d'alphabétisation entre autres dispositifs de formation tout au long de la vie. Le même type de constat pourrait être développé à propos de l'offre de travail et notamment du recours à la formation continue par les entreprises.

Or, prévoir l'avenir, débattre des diverses options envisageables, responsabiliser véritablement les acteurs publics et privés n'exigeraient-il pas qu'en amont soit accessible aux parties prenantes ainsi qu'aux chercheurs une information de base, régulièrement produite, permettant de poser des diagnostics bien informés en vue de nourrir l'indispensable débat public préalable aux choix qui engagent l'avenir collectif ? Dans les domaines ici en cause, l'éducation et la formation qui constituent des biens communs, ne serait-ce pas pourtant un préalable indispensable à la construction d'une action publique légitime ? Une telle approche des enjeux économiques et sociaux avait été prônée dès 2018 par Chauffour dans un rapport de la Banque mondiale au titre évocateur « Le Maroc à l'horizon 2040 : investir dans le capital immatériel pour accélérer l'émergence économique ».

Conclusion

Il va sans dire que les travaux de la CSMD constituent une référence incontournable pour qui veut contribuer à la réflexion sur l'état de la société marocaine, d'une part, sur les voies du changement, d'autre part. Il est rare de voir ainsi articulés des diagnostics fouillés formulant, sur de vastes et nombreux domaines de la vie sociale et économique, des recommandations qui évitent l'impair du catalogue. En effet, celles-ci développent des projets à l'indéniable cohérence et le plus souvent innovants, grâce à leur capacité à se déployer à diverses échelles et à leur souci de ne pas s'enfermer dans une logique spécifique en prenant en compte leurs interactions avec d'autres composantes des propositions de la Commission.

La lecture critique proposée dans cet article vise à se saisir des partis pris qui ont été manifestement ceux de la Commission en matière d'éducation et de formation en vue d'en faire ressortir la signification politique au regard d'une grille d'interprétation issue de l'Économie des conventions.

A cet égard, les impasses et les impensés qui traversent les analyses de la Commission ont trait, en premier lieu, aux marges du système, qu'il s'agisse de l'apprentissage traditionnel des métiers, de certains aspects de la formation professionnelle, de dispositifs dédiés aux décrocheurs et aux exclus, les uns et les autres étant largement laissés de côté alors même que ces oubliés représentent une proportion importante des flux de jeunes. Mais l'impasse s'avère encore plus radicale quand l'analyse en vient à considérer les « stocks », par-delà les NEET devenus une préoccupation régulière de la politique publique relative à la relation formation-emploi : en effet, c'est l'ensemble de l'action publique en matière d'alphabétisation des adultes et plus généralement d'éducation des adultes qui est insuffisamment prise en compte par les analyses de la CSMD alors qu'elle concerne potentiellement une large partie de la population en âge de travailler, en majorité féminine et rurale.

Or, les externalités négatives engendrées par l'analphabétisme massif des adultes et plus particulièrement des femmes rendent difficile voire impossible la réalisation des objectifs stratégiques de la CSMD en matière de compétitivité économique et de qualification du capital humain. Plus largement, il s'avère que l'approche de la Commission sous-estime les inerties induites par la situation actuelle au risque de rendre impossible la réalisation des objectifs de la Vision stratégique et de la loi-cadre, censés être également ceux des programmes d'action de la CSMD.

Pour l'avenir, la commission promeut certes une école publique fondamentale jouissant d'une confiance retrouvée de la part de l'ensemble de la population. Mais à nos yeux, elle sous-estime les effets désintégrateurs de l'extension du marché en matière d'éducation, estimant qu'une logique de transparence portée par un marché organisé, tant en matière d'éducation secondaire que de formation professionnelle initiale et continue, permettra aux usagers de faire les « bons » choix en toute responsabilité.

Cette représentation de ce qu'il conviendrait de faire s'avère d'ailleurs tout à fait cohérente avec le référentiel d'action publique (Jobert et Muller 1987) d'ordre entrepreneurial qui, d'une manière transversale, anime le projet porté par la CSMD. En effet, la volonté de renforcer le dynamisme entrepreneurial « s'inscrit au cœur du Nouveau Modèle de Développement » et requiert « une nouvelle alliance publique-privée destinée à créer les conditions économiques de la modernisation, de la diversification et de la montée en gamme ». Selon des modalités il est vrai spécifiques, l'éducation et la formation sont appelées à s'y inscrire. Dès lors que l'action publique faciliterait l'emprise d'une logique quasi marchande en matière d'éducation secondaire, son caractère de bien commun ne risquerait-il pas de s'affaiblir encore un peu plus ?

A cet égard, n'est-il pas surprenant que le financement de l'éducation (hors enseignement supérieur et formation professionnelle (22)) ait fait l'objet de si peu de développement, alors que les enjeux, en l'espèce, sont conséquents, notamment au regard des inégalités sociales ? De même, les dimensions cognitives de ce projet d'action publique ne sont-elles pas quelque peu approximatives ? D'une part, l'approche de l'éducation et de la formation de la Commission ne prend guère en compte l'enjeu crucial qui consisterait à disposer de sources longitudinales portant sur les considérables flux de perdants du système d'éducation et de formation sur lesquels les dispositifs statistiques actuels sont aveugles. D'autre part, elle méconnaît largement l'inertie négative pour la pertinence de l'action publique qu'engendrent des modes de pilotage et de décision qui, sur des sujets décisifs comme les enjeux linguistiques, ont plus reposé sur des jugements politiques que sur l'examen d'études étayées.

(22) Pour lesquels des financements du type partenariat public-privé ou encore des financements privés et non lucratifs sont évoqués.

Références bibliographiques

Boltanski L. et Thévenot L. (1991), *De la justification : les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.

Boudarbat B. et Lahlou M. (2010), « Vocational Training in Morocco: Social and Economic Issues for the Labor Market », *in* G. Bosch et J. Charest, *Vocational Training: International Perspectives*, Routledge (Studies in Employment and Work Relations in Context), New York, 214-240.

Bougroum M. et Ibourk O. (2004), *Travail des enfants et déterminants de la demande d'éducation non formelle : le cas du secteur de l'artisanat*, Marrakech, CREQ, Université Cadi Ayyad, <www.erf.org.eg/CMS/uploads/pdf/1184669273_Bougroum_Ibourk.pdf>

Chauffour J.P. (2018), *Le Maroc à l'horizon 2040 : investir dans le capital immatériel pour accélérer l'émergence économique*, Groupe Banque mondiale, Washington.

CIDE (Consortium international pour le développement de l'éducation) (2021a), *Vers une analyse statistique et biographique des parcours d'accès à la formation professionnelle initiale des lauréats de ce dispositif*, étude présentée à l'Agence MCA-Morocco, Montréal.

CIDE (2021b), *Étude longitudinale sur l'insertion professionnelle au Maroc (analyse des matrices de transition sur le marché du travail)*, rapport remis à MCA-Morocco, Montréal.

CIDE (2022), *Rapport analytique des résultats de l'enquête panel auprès des entreprises (premier passage)*, présenté à l'Agence MCA-Morocco, Montréal.

Commission spéciale sur le nouveau modèle de développement (CSNMD) (2021), *Le Nouveau modèle de développement*, Rapport général, Royaume du Maroc.

CSEFRS (2014), *Pour une École de l'équité, de la qualité et de la promotion : vision stratégique (2015-2030)*, Rabat.

CSNMD (2021), *Recueil des notes thématiques, des paris et projets du Nouveau modèle de développement,* Annexe 2, Royaume du Maroc.

El Adnani J. (2010), « La formation des compétences dans l'artisanat de Marrakech :

un révélateur des impasses sociétales du projet national d'éducation et de formation ? », *in* M. Catusse, B. Destremau et E. Verdier (dir.), *L'État face aux débordements du social au Maghreb : formation, travail et protection sociale*, Paris, Karthala, 417-432.

El Aoufi N. et Hanchane S. (2016), *Les Inégalités réelles au Maroc : une introduction*, Économie critique, Rabat.

El Yacoubi D. (2010), « Le système marocain de formation professionnelle : réformes, résultats et perspectives », *in* M. Catusse, B. Destremau et E. Verdier (dir.), *L'État face aux débordements du social au Maghreb : formation, travail et protection sociale*, Paris, Khartala, 387-416.

Eymard-Duvernay F. (2001), « Principes de justice, chômage et exclusion : approfondissements théoriques », *in* C. Bessy, F. Eymard-Duvernay et G. de Larquier, *Des marchés du travail équitables ? Approche comparative France/Royaume-Uni*, Genève, Peter Lang, 271-298.

Eymard-Duvernay F. (2006), « Introduction », *in* F. Eymard-Duvernay (dir.), *L'Économie des conventions : méthodes et résultats*, t. 2, *Développements*, Paris, La Découverte, 11-16.

Haut-commissariat au plan (HCP) (2023), *Les Indicateurs sociaux du Maroc*, Rabat.

Instance nationale d'évaluation (INE) (2014), *La Mise en œuvre de la Charte nationale d'éducation et de formation 2000-2013 : acquis, déficits et défis*, Rapport analytique, CSEFRS, Rabat.

INE (2017), *Programme national d'évaluation des élèves du tronc commun (PNEA 2016)*, Conseil supérieur de l'éducation, de la formation et de la recherche scientifique, Rabat.

Jobert B. et Muller P. (1987), *L'État en action : politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF.

Lichtenberger Y. (1995), « Alternance en France et qualification professionnelle », *in* Y. Lichtenberger et R. Poupard, *Alternance et formation professionnelle : les enjeux*, Paris, Éditions d'Organisation.

OCDE (2018), *Examens de l'OCDE du cadre d'évaluation de l'éducation : Maroc*, Paris. https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264301832-fr/1/1/4/index.html?itemId=/content/publication/9789264301832-fr&_csp_=189c80d7f4f13c10beab5a7edd7a7095&itemIGO=oecd&itemContentType=book

ONDH (2021), *NEET au Maroc : analyse qualitative*, Rabat.

Verdier E. (2008), « L'éducation et la formation tout au long de la vie : une orientation européenne, des régimes d'action publique et des modèles nationaux en évolution », *Sociologie et Sociétés*, vol. 40, n° 1, 195-225.

Verdier E. (2010), « Les modèles nationaux de formation des jeunes au Maghreb : quelle action publique ? », *in* M. Catusse, B. Destremau et E. Verdier (dir.), *L'État face aux débordements du social au Maghreb : formation, travail et protection sociale*, Karthala, 289-301.

Verdier E. (2014), « La fabrique de la non-qualité dans les systèmes d'éducation et de formation du Maghreb : un cadre d'analyse institutionnaliste », *Critique économique,* n° 31, 35-53.

Verdier E. (2016), « How are European Lifelong Learning systems changing? An approach in terms of public policy regimes », *in* R. Normand, J.L. Derouet (ed.), *A European politics of Education : Perspectives from Sociology, Policy Studies and Politics*, Routledge, Abingdon, 194-215, Series « Studies in European Education ».

Verdier E. (2017a), « Conventions de qualité et régimes d'action publique : comment comprendre les mutations du système marocain d'éducation et de formation », *Éducations et Sociétés,* n° 40, *Vingt ans après : la sociologie de l'éducation et de la formation francophone dans un univers globalisé*, 73-88.

Verdier E. (2017b), « Europe: Comparing Lifelong Learning Systems », *in* M. Milana, J. Holford, S. Webb, P. Jarvis et R. Waller (ed.), *Handbook on Adult and Lifelong Education and Learning*, Palgrave MacMillan, Houndmills, 461-483.

World bank (2019), *Expectations and Aspirations: A New Framework for Education in the Middle East and North Africa*, Overview booklet, World Bank, Washington, DC.

La transition environnementale au Maroc

Réexamen de la vision du Nouveau modèle de développement *

Résumé

Pour relancer sa dynamique de croissance, le Maroc a élaboré en 2019 un Nouveau modèle de développement (NMD) à l'horizon 2035. Cet exercice intervient à un moment où une évidence scientifique est faite sur l'imminence d'un choc de croissance subséquent à la crise environnementale en cours. Ce choc nous impose de réviser certains fondamentaux économiques et sociaux dominants aujourd'hui. Le modèle de développement marocain doit par conséquent intégrer les besoins de croissance présents, comme le fait le NMD, tout en préparant les éléments de résilience nécessaires pour affronter le choc de croissance à venir. Ces éléments sont la promotion de la culture de la frugalité, le découplage entre mécanismes de consommation et de production et une restructuration progressive de l'industrie pour être plus en ligne avec les ressources naturelles contrôlées et les véritables besoins des citoyens. Même si ces atouts doivent être préparés dans un contexte probablement ultérieur au NMD, ils nécessitent une adaptation sociale qui doit se faire sur la durée. Si cet article confirme la pertinence du NMD à proposer une mécanique nécessaire pour la relance de la croissance dans le court terme, il soulève des interrogations sur la corrélation entre les choix de long terme et la préparation à la crise de croissance à venir qui nécessite une réflexion spécifique d'un autre modèle de développement.

Anas Lahlou

Said Hanchane

Laboratoire d'économie industrielle et émergence en Afrique, EIEA (Université Mohammed VI Polytechnique (UM6P), Mine Paris-Tech).

* Cet article a fait l'objet de discussions au sein de la chaire Économie du développement (Faculté des Sciences juridiques, économiques et sociales-Agdal, Université Mohammed V de Rabat).

Introduction

Le Nouveau modèle de développement (NMD) réalisé en 2019 a été l'exercice d'intelligence collective le plus important du Maroc moderne. Il est donc nécessaire dans sa revue de tracer un cadre dans lequel celle-ci puisse être légitime.

La réalisation de cette revue sous un angle environnemental se justifie pour trois raisons. La première est relative à l'horizon du NMD qui est 2035. Un tel horizon est trop court pour la prise en compte de la crise environnementale

tant pour la formulation du problème que pour la proposition de solutions. La deuxième raison est que la discipline de l'économie environnementale sous l'angle de laquelle nous inscrivons notre revue est très récente et date pratiquement des années 2010. Pour une telle discipline en plein essor, quelques années de travaux scientifiques supplémentaires peuvent apporter des éléments nouveaux. La troisième raison, enfin, qui justifie cette revue, est que la crise environnementale en cours opère une remise en cause profonde des paradigmes sur la base desquels les sociétés modernes sont fondées. Les exercices d'intelligence collective ne sont pas adaptés à des remises en cause aussi profondes.

Ces éléments fournissent par conséquent un cadre riche qui permet d'analyser le NMD sous un angle environnemental. Dans cette revue, nous présentons dans une première section une formulation globale de la crise environnementale. Dans une deuxième section nous proposons une lecture des remises en cause qu'elle opère de nos fondamentaux sociaux et économiques. Ensuite, dans une troisième section nous donnons une contextualisation de cette problématique au cas spécifique du Maroc. Finalement, nous élaborons une proposition pour une intégration plus endogène de la question environnementale dans le plan de développement du Maroc.

1. Formulation globale de la problématique environnementale

La crise environnementale en cours constitue le principal défi auquel l'humanité fait face aujourd'hui. Elle est même la première crise qui remet en cause jusqu'à l'existence de l'être humain sur terre. La principale illustration en est aujourd'hui la problématique du réchauffement climatique qui devra dépasser les deux degrés et demi en 2100 (IEA, 2022).

L'une des formulations les plus célèbres de cette crise a été faite en 1972 dans le Rapport Meadows qui avait démontré que la croissance ne pouvait se prolonger indéfiniment (Meadows, 2012). Le modèle « WORLD » qui a accompagné ce rapport a modélisé sur 150 ans, selon plusieurs scénarios, les principales interactions entre les variables économiques, démographiques et environnementales. Sur la base de certaines limites naturelles évidentes comme celle des surfaces cultivables, le modèle permet de conclure que des limitations de capacité de la planète seraient bientôt atteintes. Une conséquence de ce plafonnement est que la dynamique de la croissance économique et démographique observée lors du vingtième siècle serait bientôt stoppée.

L'équipe du Rapport Meadows a édité par la suite plusieurs révisions de ses travaux en 1992 et 2002 (1). Dans ces révisions, les auteurs ont acté que la première des prédictions du rapport de 1972 relative à des dépassements de capacité de la terre a effectivement eu lieu. La principale illustration de ce dépassement émerge des travaux de Wackernagel qui a associé à chaque consommation une empreinte écologique qui correspond à la surface

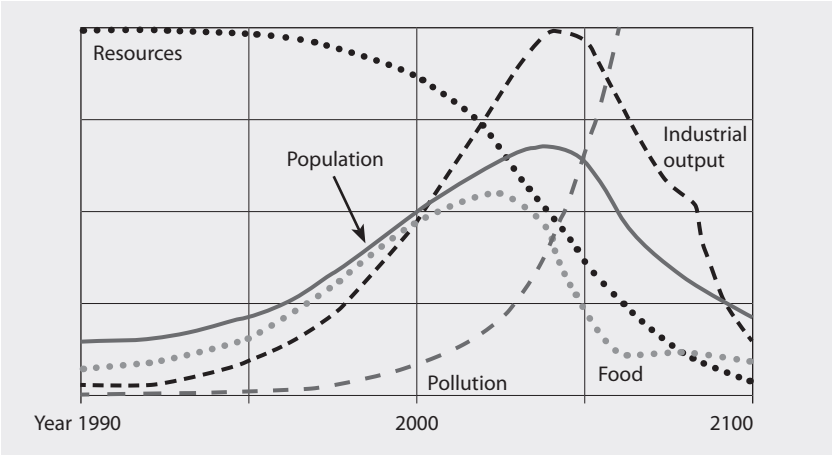
(1) Beyond the Limits (BTL) et «The 30-Year Update».

nécessaire pour la produire en amont et absorber ses effets négatifs en aval du cycle de vie. Wackernagel a démontré à ce sujet qu'au milieu des années 80 l'empreinte environnementale globale a dépassé la surface de la terre. Cette empreinte est de 1,71 en 2022 (2), soit un dépassement de 71 % des capacités de la terre (3).

Dans son audit du modèle WORLD, Herrington (2021) a testé les prédictions faites dans différents scénarios. Elle a comparé les valeurs prédites par le modèle WORLD, selon les scénarios de base et les valeurs réelles (4). Elle a conclu que les prévisions économiques et démographiques données par le modèle WORLD en 1972 restent encore en ligne avec les données réelles en 2020.

Nous pouvons donc conclure que les prévisions données par les différents scénarios de base du modèle WORLD peuvent constituer des projections vraisemblables pour les décennies à venir. Ces scénarios, confirmés par Herrington (2021), prévoient un arrêt de la croissance des différents indicateurs socio-économiques durant le présent siècle, comme l'illustre la figure 1.

Figure 1



Un des quatre scénarios du modèle WORLD audités par Herrington (2021) comme étant toujours en ligne avec les données réelles. Ceci renforce l'hypothèse du choc de croissance. Les trois autres scénarios donnent des résultats semblables. Schéma extrait de Meadows (2012).

2. Quel changement de paradigme ?

Depuis l'énonciation de la crise environnementale majoritairement faite durant les années 70, son traitement a été dominé par l'approche classique la considérant comme un dysfonctionnement du marché pouvant être, par conséquent, résolu en intégrant les externalités dans les systèmes de prix.

Il s'avère toutefois, comme le démontre Clémençon (2023), que les mécanismes d'ajustement du marché (*carbon taxes*, *emission trading*, *net*

(2) Source de données : https://data.footprintnetwork.org . Les principales composantes de cet indicateur sont 1,01 pour l'absorption des émissions de carbone, 0,32 pour l'agriculture et 0,17 pour les forêts.

(3) Données extraites du fichier de données qui accompagne l'article (Herrington, 2021).

(4) La méthode utilisée dans la comparaison entre les deux jeux de données est la différence quadratique moyenne normalisée NRMSD appliquée à la fois aux valeurs des modèles et à leurs variations annuelles.

0 pledges…) n'ont pas réussi à atténuer la problématique de l'impact environnemental de l'activité humaine. Cet échec n'est pas tant lié à l'adaptation de ces mécanismes qu'à l'insuffisance de l'approche classique. Parmi ces insuffisances, que recense en particulier l'ouvrage collectif Holt (2009), se trouve la dépendance totale aux mécanismes d'ajustement du marché, l'utilisation du temps logique qui perd de sens sur une longue période et finalement la subordination de la question environnementale à l'activité économique.

Au début des années 2000, les économistes post-keynésiens ont opéré un rapprochement avec les économistes de l'environnement en profitant notamment de certaines convergences conceptuelles entre les deux sphères que souligne Holt (2009). Le point focal de ce mouvement est que la crise environnementale ne peut pas être résolue uniquement par les mécanismes d'auto-ajustement et qu'elle nécessite une intervention structurelle de l'État. Cette convergence a donné lieu à une série de travaux et de modèles durant les années 2010 (Fontana, 2016 ; Campiglio, 2018). Ces derniers ont abouti à plusieurs solutions de politiques publiques tenant compte de la contrainte environnementale que nous mentionnons par la suite.

En réalité, la présente crise environnementale constitue un point de bascule entre la période en cours, généralement appelée anthropocène, et celle qui succédera au choc de croissance. Cette transition impose d'opérer une révision structurelle des fondements de nos modèles économiques et sociaux. Plusieurs travaux ont entamé une telle révision dont les pionniers sont ceux de Catton Jr (1978) et Dunlap (1978) qui proposent de remplacer le paradigme de l'anthropocentrisme HEP (5) par un nouveau paradigme environnemental (NEP). Le narratif ci-dessous est une synthèse de notre compréhension de ce changement de paradigme en cours et sera une base par la suite de notre analyse critique du NMD.

(5) «Human exceptionalism paradigm», parfois nommé «Dominant Social Paradigm» (DSP).

2.1. De la consommation comme acte économique élémentaire

Pour identifier les nœuds stratégiques structurels du modèle de société actuel, il est important de partir des actes économiques les plus élémentaires à l'origine de la crise environnementale. Considérons alors la situation commune d'une personne qui a soif. Deux options s'offrent à elle : ouvrir un soda ou bien boire un verre d'eau à la fontaine. Entre ces deux options, l'eau possède deux avantages : la santé et l'absence d'empreinte plastique. Le soda offre quant à lui l'avantage de la perception d'un plaisir.

En dehors de la question de la liberté individuelle que pose l'arbitrage entre plaisir et santé, le plastique rejeté impacte un bien commun. La diffusion des déchets de plastique constitue aujourd'hui un problème environnemental majeur et global (Villarrubia-Gomez, 2018). Ces déchets deviennent rapidement des microplastiques qui se diffusent dans la nature et entrent même dans la chaine alimentaire. Par rapport à cette situation,

comment peut-on positionner la question morale de notre consommation individuelle entre insignifiance de l'action de prendre un soda et son extrême impact à l'échelle globale quand elle est multipliée des milliards de fois quotidiennement ? *Tel est le premier nœud global du modèle social actuel*.

Ce nœud ne se limite pas à la consommation d'un soda, il se généralise à la majeure partie de nos choix de consommation comme celui du mode de transport, la nécessité du trajet concerné, les critères de choix d'un logement, la consommation d'antibiotiques, etc. Le questionnement de ces choix est d'autant plus pertinent que les paramètres de bien-être de la présente génération sont incommensurablement supérieurs à ceux des générations précédentes et peut-être même à venir si la décroissance venait à être subie plutôt que pilotée (6).

La résolution de ce nœud passe par la transformation du système de nos choix individuels et implique le changement du modèle individuel du « consommateur » vers un « consommateur citoyen » que décrit Rumpala (2011). Elle est forcément le résultat d'un choix de transformation opéré par les pouvoirs publics comme dans l'étude de cas de Reisch (2009). Cette transformation vers une culture collective de frugalité, qualifiée de socio-psychologique dans cette étude, est identifiée comme le levier majeur dans les différents travaux de la transition environnementale comme le rapport « Transitions 2050 » qui en a fait la base de son premier scénario ADEME (2021) ou encore pour Biermann (2012).

(6) Parmi ces paramètres nous pouvons citer l'espérance de vie, le niveau de mobilité, l'énergie consommée *per capita*, l'empreinte matière *per capita*…

2.2. La nation comme principal acteur de transformation

La mise en place de la culture de frugalité décrite dans la section précédente constitue le chantier majeur d'un État dans sa préparation à la transition environnementale. Toutefois, les opposants à cette démarche pourraient rétorquer qu'elle aurait un impact négatif sur l'activité économique. En effet, des secteurs d'activité importants seraient en péril si la consommation des produits correspondants venait à s'effondrer. Nous en venons à la conclusion que de telles activités ne se justifient par l'utilité des produits qu'elles réalisent, mais uniquement par leurs rôles en tant que vecteur de distribution des richesses. *Tel est le deuxième nœud du modèle social actuel*.

Le couplage entre systèmes de production et mécanismes de redistribution qui correspond à ce nœud a été relevé par Daly (1974) comme le moteur principal de « l'hubris de la croissance continue » et, par conséquent, un frein à la transition environnementale. Daly estime en effet que la promesse de la croissance constitue en réalité une échappatoire à l'obligation de l'État de réduire les inégalités. En critiquant également ce couplage, Al-Sadr (1961) remplace la promesse de la croissance continue par celle de justice que El Aoufi (2015) considère comme le principe fondateur dans la société musulmane.

Il est à noter par ailleurs que la décroissance des industries mentionnées ci-avant constitue en réalité une double opportunité. Dans un premier temps, la baisse de la consommation intérieure correspondante peut être réallouée à l'export. À terme, la baisse de la demande sur les produits correspondants permettra une réallocation des ressources naturelles vers des industries plus stratégiques dans un monde où les ressources naturelles seront rationnées.

Ce redéploiement devrait même être l'élément central dans la définition de la politique industrielle. Déjà dans la configuration actuelle, Georgescu-Roegen (1971) (7) a identifié, en analysant le cas du Japon, que les ressources naturelles contrôlées par un pays constituent le principal avantage compétitif à long terme. Ceci sera encore plus valable lors du choc de croissance qui connaîtra des tensions importantes sur le commerce des ressources naturelles.

(7) Chapitre 10, section 3.

2.3. La gouvernance mondiale

Les analyses faites ci-avant permettent d'illustrer des champs d'action de transition environnementale inscrits dans les périmètres des États. Toutefois, cette question dépasse le niveau national et nécessite pour sa résolution une gouvernance mondiale. Une telle gouvernance n'a pas été jusqu'alors efficiente. Sa mise en place spécifiquement pour la question environnementale a été un échec durant les trente dernières années, comme le démontre Clémençon (2023). *Tel est le troisième nœud du modèle économique actuel.*

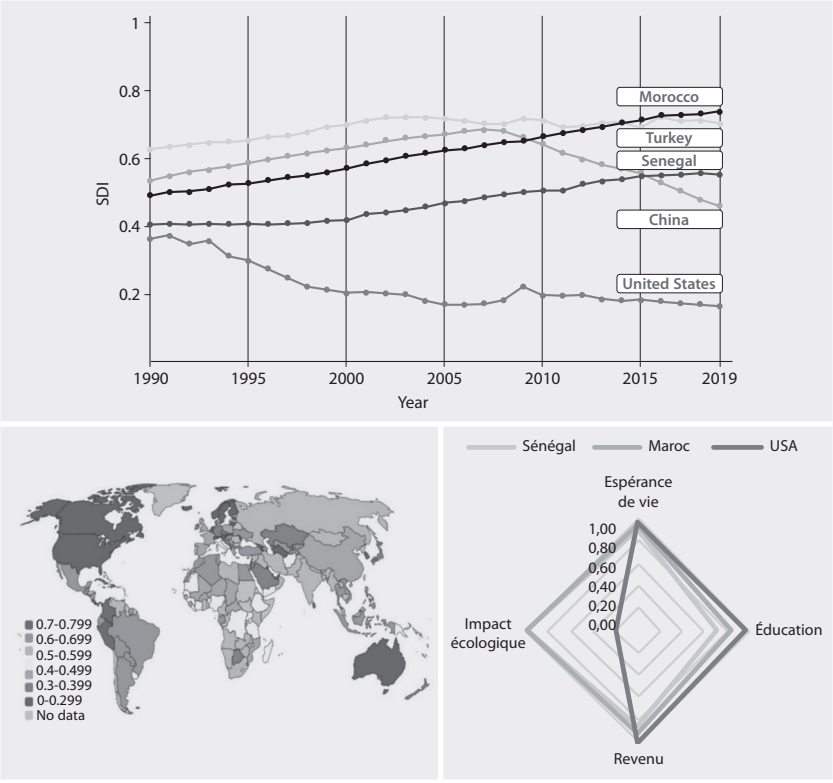
Cet échec s'explique par deux causes. La première est relative à une forte asymétrie entre les différents pays quant à la question environnementale. Cette asymétrie se trouve à tous les niveaux : ceux de la responsabilité de la crise, du préjudice subi, du niveau de développement et de la difficulté à réaliser la transition. Elle explique également la majeure partie des différends qui jonchent les discussions multilatérales : quotas de pollution, responsabilités et dédommagements liés au passif environnemental, etc. La deuxième cause de l'échec des négociations multilatérales se rapporte au coût de la transition et à la nécessité de consensus qu'elle génère. Il suffit, par conséquent, d'une seule défection significative pour faire avorter tout accord multilatéral sur l'environnement, ou du moins le vider de sa substance.

A côté de cet échec Clémençon (2023) identifie dans son article une note d'espoir relative à des initiatives isolées menées par des pays leaders au sein de la communauté internationale et qui peuvent créer un effet d'émulation. Ce principe peut être renforcé par les analyses faites dans les deux sous-sections précédentes et qui dégagent des mécanismes d'action au niveau des États qui n'obèrent pas leurs compétitivités. Ces mesures – la promotion de la culture de frugalité, le découplage entre mécanismes de production et de distribution et finalement la refonte progressive du système industriel sur la base des ressources naturelles contrôlées – permettent à la fois d'améliorer la compétitivité des États qui les adoptent et de renforcer la dynamique multilatérale. Ces mesures sont, par conséquent, la base de notre revue du NMD par la suite.

3. Position spécifique du Maroc par rapport à la question environnementale

La position spécifique d'un pays par rapport à la question environnementale peut être étudiée sous trois angles : **la responsabilité, l'impact et la dynamique du développement.** Concernant **la responsabilité**, nous pouvons estimer que celle du Maroc dans la crise environnementale est globalement limitée, comme le montre la carte de la figure 2 relative à l'indice de développement durable développé par Hickel (2020). Toutefois, la valeur Gini de 0,395 relativement élevée au Maroc laisse supposer l'existence d'une classe de consommateurs dont l'empreinte individuelle dépasse significativement le seuil de durabilité.

Figure 2



Évolution pour différents pays et carte mondiale de l'indice de développement durable extraits de https://www.sustainabledevelopmentindex.org/. Le graphe en forme de radar traduit l'équilibre entre les quatre composantes de l'indice. Les données sont extraites du même site, et la méthode de calcul provient de l'article correspondant (Hickel, 2020).

Tout en figurant dans un bon classement selon l'indice de développement durable, le Maroc se trouve toutefois à la limite sur les indicateurs de consommation des ressources naturelles. C'est le cas notamment de la

consommation énergétique qui est de 1,60 tonnes de CO_2 par habitant (8) et qui est selon Hickel (2020) proche du seuil de durabilité. Cette situation montre que pour rester en deçà de ce seuil, le développement industriel du Maroc doit passer plus par une amélioration dans l'efficience des ressources utilisées que par l'augmentation de leur quantité.

(8) Données du site « Sustainable development Index ». Le seuil de durabilité défini par Hickel (2020) est de 1,74 tonne par habitant.

En termes **d'impact** de la dégradation environnementale, le Maroc est touché par deux impacts significatifs. Le premier concerne le niveau du changement climatique. En effet, le Maroc se trouve, comme le reste de l'Afrique du Nord, dans l'une des zones les plus touchées par ce phénomène, selon le GIEC. Le deuxième impact est d'ordre institutionnel puisque les pays industrialisés, qui sont à l'origine de la crise environnementale, peuvent établir des règles commerciales basées sur l'empreinte du système de production au détriment de l'empreinte environnementale globale de l'économie. Une telle démarche pourrait être préjudiciable au développement industriel de pays dans la situation du Maroc.

Enfin, en termes de **dynamique du développement**, le Maroc possède des atouts importants pour traverser la crise environnementale dans les meilleures conditions. En effet, l'indicateur de développement durable cité ci-avant montre que le Maroc a réalisé jusqu'alors un équilibre important entre ses objectifs sociaux, économiques et environnementaux, comme le montre le troisième graphe de la figure 2. Combiné avec un corpus de valeurs fort, ces atouts peuvent rendre la transition environnementale moins difficile pour le Maroc que pour la majorité des pays. Néanmoins, cette transition demeure une nécessité. La prochaine sous-section établit l'impact de la prise en compte de cette transition sur l'articulation du NMD.

4. Nouveau modèle de développement et transition environnementale : deux horizons temporels

Pour placer le nouveau modèle de développement, d'une part, et la crise environnementale, d'autre part, dans leurs temporalités respectives, nous empruntons la parabole suivante à Hagens (2020) :

« Une bande de singes peu intelligents et très sociables s'est introduite dans une boîte à biscuits d'énergie fossile et font la fête depuis 150 ans. Les conditions de la fête sont incompatibles avec les réalités biophysiques de la planète. La fête est sur le point de se terminer, et lorsque le matin viendra, des changements radicaux se produiront et seront imposés à leur mode de vie. Certains singes doivent se dégriser (avant le matin) et élaborer un plan que les autres fêtards accepteront. Mais les singes peu intelligents et très sociaux n'acceptent ni facilement ni volontairement de changer radicalement leur mode de vie. Ainsi, le café et les stimulants (crédit, etc.) seront consommés au cours d'un autre petit déjeuner somptueux, mais à l'abri des regards. C'est déjà le matin. »

Cette parabole montre clairement que le décideur public doit faire face à deux horizons temporels. Un premier horizon immédiat, de l'ordre de la génération, pendant lequel la politique de croissance peut encore être menée. Dans une deuxième temporalité, des signes d'arrêt de la croissance commencent à apparaître. Les acteurs les plus prompts à les détecter et à adapter leurs politiques pourront disposer d'atouts majeurs dans le monde d'après la croissance. Ces deux temporalités correspondent à un référentiel de développement différent que nous synthétisons dans le tableau 1. La première temporalité correspond probablement à l'horizon du NMD qui s'étend jusqu'à fin 2035. Passée cette date, l'onde de choc de la croissance commencera déjà à planer, et il faudra alors changer de mécanique de développement. Les deux sous-sections suivantes présentent les dynamiques de développement propres à chacun de ces deux contextes.

Tableau 1

Référentiel de développement spécifique à chacune des deux périodes, en cours et à venir

Paradigme	Anthropocène	Transition environnementale
	Human exceptionalism paradigm HEP	New environmental paradigm NEP
Typologie de l'individu	Consommateur	Consommateur citoyen
Moteur psycho-social	Amour propre	Frugalité
Substrat de justice sociale	Intra-classe sociale	Inter-classe sociale
Principale base de politique industrielle	Technologie	Ressources naturelles contrôlées

4.1. Première temporalité : horizon Nouveau modèle de développement

Cette première temporalité couvre probablement l'horizon du NMD qui s'arrête à fin 2035. Nous allons par conséquent y présenter une comparaison entre le NMD et les idées développées dans les sections précédentes dans le contexte du temps restant de croissance continue. Nous opérons cette comparaison à deux niveaux, celui de la crise environnementale en tant que problématique opérationnelle et celui du changement de paradigme.

4.1.1. La question environnementale comme problématique opérationnelle

Nous analysons dans cette sous-section comment le NMD intègre la question environnementale dans son aspect opérationnel et quelles orientations il propose pour l'action publique dans ce domaine.

Le rapport identifie bien le stress hydrique et le réchauffement climatique comme des problèmes majeurs pour le Maroc. Pour y faire face, le NMD propose une approche cohérente et articulée. La biodiversité et la pollution du littoral sont également citées, sans qu'elles soient cependant accompagnées

d'objectifs précis. En dehors de ces aspects, le NMD ne formule pas, selon nous, une vision exhaustive et prospective de la problématique environnementale dans toute sa complexité.

Sur le plan des indicateurs de suivi, le rapport en considère trois que nous reprenons dans le tableau 2. En réalité, de ces trois indicateurs seuls deux sont relatifs au développement durable : les indicateurs 10 et 12 relatifs au stress hydrique et au réchauffement climatique. En revanche, l'indice de développement local multidimensionnel IDLM ne peut pas être considéré directement comme un indicateur de développement durable.

L'indicateur choisi pour la question hydrique nous paraît pertinent pour le volet de la production. Il faudrait toutefois le compléter par un deuxième relatif à l'efficience de la consommation. Quant à l'indicateur 12 relatif au réchauffement climatique, il ne nous paraît pas pertinent dans la mesure où l'expression « énergies renouvelables » fait référence à des technologies qui ont des taux d'émission de gaz à effet de serre très différents. Il paraît plus opportun de le remplacer par le taux d'émission par unité d'énergie produite comme indicateur de performance de la production énergétique. Ce taux doit être complété également par un taux d'efficience de la consommation énergétique en rapportant celle-ci notamment à la production à parité de pouvoir d'achat.

Tableau 2

Indicateurs de suivi environnemental proposés par le NMD
Critique et proposition d'alternatives

Indicateur	Valeur disponible	Valeur cible	Remarque
Part de l'eau dessalée et des eaux usées épurées dans la consommation totale d'eau	0 %	15 %	Indicateur pertinent pour la performance de production des eaux. Nous proposons de lui ajouter un indicateur de performance de consommation des eaux.
Indice de développement local multidimensionnel (IDLM)	0,7	0,85	Cet indicateur ne nous semble pas relever de la performance environnementale.
Part du renouvelable dans la consommation totale d'énergie	11 %	40 %	Nous proposons de lui substituer le taux d'émission par unité d'énergie produite comme performance de la production. Un indicateur de la performance de la consommation énergétique doit également être ajouté.

Ces indicateurs devraient également être enrichis par d'autres couvrant une vision plus large de la problématique environnementale. À ce propos, le NMD nous renvoie à la stratégie nationale de développement durable SNDD. Dans notre lecture, la SNDD élargit effectivement le champ de vision relatif à la crise environnementale et aux moyens de l'affronter. Toutefois, elle reste toujours insuffisante pour être en mesure de proposer une vision intégrée. Cette insuffisance est illustrée par l'absence de problématiques environnementales majeures dans le SNDD, comme l'illustre l'analyse lexicale de l'encadré.

Analyse lexicale du NMD et du SNDD

Comptabilité : 1 fois dans la SNDD à travers l'objectif « Instaurer les règles d'une comptabilité environnementale à adopter ». En réalité cet objectif n'est pas pertinent car des normes internationales existent déjà (SEEA-CF et EW-MFA), et l'objectif est plutôt de réaliser ladite comptabilité.

Plastique : 0 dans le NMD, 0 dans le résumé exécutif SNDD et 3 fois dans le SNDD complet. Les 3 citations dans le SNDD correspondent à des pollutions spécifiques de plastique mais ne posent pas le problème de manière complète.

Médicament, perturbateur endocrinien, antibiotique : 0. En réalité, ces éléments font partie de la pollution chimique identifiée à l'échelle de la planète même si les limites correspondantes ne sont pas encore formalisées.

Label : 3 fois dans le résumé exécutif de la SNDD. Aucune ne correspond à une labellisation verte.

Cette analyse lexicale permet en effet de confirmer deux observations sur la politique environnementale au Maroc : le fonctionnement en silos et le caractère réactif plutôt que prospectif de cette politique. Ces deux dysfonctionnements s'expliquent par un problème organisationnel qui est de considérer la question environnementale comme l'affaire d'une structure dédiée. En réalité, une telle structure a un rôle important dans la compréhension de la question environnementale dans toute sa complexité et la formulation de réglementations techniques qui peuvent en découler. Toutefois, la transition environnementale ne peut être réalisée que par les grandes structures de l'État : Économie et Finance tant pour la comptabilité environnementale que pour l'intégration de la contrainte environnementale dans la politique économique ; Commerce et Industrie pour la transformation industrielle ; Éducation pour la transformation des habitudes de consommation sur le long terme ; Santé pour les pollutions médicales ; Affaires étrangères pour les négociations multilatérales sur l'environnement, etc.

Ces remarques donnent un sens supplémentaire à la proposition de Campiglio (2018) d'inscrire la gestion du patrimoine naturel parmi les missions de la banque centrale. En plus des mécanismes financiers correspondants qu'elle présente à cette fin, la banque centrale permet d'assurer à la fois la force régalienne et la stabilité institutionnelle qui sont nécessaires à la conduite de cette transition.

4.1.2. La question environnementale en tant que changement de paradigme

La politique affichée par le NMD, qui est de trouver un nouveau souffle pour la croissance, s'adapte à la position actuelle du Maroc en tant que pays en voie de développement. Cette politique doit être poursuivie avec d'autant

plus de vigueur que la dynamique de la croissance pourrait s'arrêter dans un horizon prochain et que les niveaux de développement des différents pays pourraient être alors relativement figés.

Cette situation de rattrapage du développement sur une courte durée confirme tous les choix opérés par le NMD dans le sens de la libération de l'énergie et de la relance de la croissance sur le court terme. Parmi ces choix nous citons l'analyse des nœuds systémiques qui limitent les prises d'initiative, les objectifs de capacitation et de leadership régional ainsi que les propositions des axes économie, capital humain et territoires et finalement aussi les dispositifs d'amorçage (tableau 3).

Ce modèle de développement à court terme (9) ne doit toutefois pas occulter l'objectif de réussir plus tard la transition environnementale ni conduire à adopter des choix de long terme correspondant à des modes d'organisation économique et sociale cohérents avec la tendance actuelle mais opposés à ceux que la transition environnementale réclamera dans une génération.

(9) A l'échelle de la question environnementale, 2035 peut être considéré comme du court terme. L'unité de mesure est plus de l'ordre de la génération.

Ce souci est bien exprimé dans la vision du développement qui s'entend comme un processus global et multidimensionnel qui va au-delà du seul objectif d'accumulation des richesses matérielles. Il se retrouve également dans la préservation d'atouts majeurs qui permettent de mettre en place la culture de la frugalité. En effet, le NMD a su confirmer les atouts de leadership et de stabilité assurés par la monarchie constitutionnelle, de l'ancrage historique et de l'importance de l'islam comme valeur symbolique.

Toutefois, sur certains autres points, le NMD prend le sens contraire de ce changement à venir (tableau 3). Parmi ces points nous pouvons citer la désignation du « bien-être » comme ambition centrale. En effet, le caractère éphémère de la période de croissance restante doit orienter cette croissance davantage vers le rattrapage du développement et l'atténuation des inégalités que vers sa distribution dans un bien-être qui sera bientôt remis en cause.

Le NMD pourrait également s'appuyer davantage sur des atouts permettant d'accompagner la transition environnementale. À ce titre, le référentiel islamique aurait pu être utilisé au-delà de son rôle symbolique (10) pour la mise en place des cultures de la frugalité et de la justice sociale nécessaires à la réussite de cette transition.

(10) « Il est considéré que l'attachement à une pratique de l'islam faite d'ouverture, de modération et de dialogue… »

La notion de justice sociale elle-même devrait être revue dans le cadre de la transition environnementale. En effet, les différents travaux qui ont réfléchi au monde d'après croissance pondèrent davantage dans ce contexte le principe d'équité entre les différentes classes sociales plutôt qu'à l'intérieur d'une même classe (Georgescu-Roegen, 1971 ; Nikolski, 2023) (11). Une telle anticipation aurait selon nous conduit le NMD à viser un objectif plus élevé pour l'indice de Gini, partiellement en contrepartie des objectifs ambitieux adoptés qui étaient plus de nature intra-classe.

(11) Chapitre 10, section 4 dans le livre de Georgescu-Roegen.

Tableau 3

Analyse et propositions pour les différentes composantes du NMD

Composante	NMD	Propositions
Nœuds systémiques	Manque de cohérence verticale, lenteur de la transformation structurelle de l'économie, secteur public, cadre qui limite les initiatives.	Les mêmes plus le modèle individualiste de consommation.
Cadre référentiel	Constitution, islam, vision intégrée du développement.	Les mêmes tout en maintenant les principes actifs de ces différentes composantes.
Objectifs	Prospérité, capacitation, inclusion, durabilité et leadership régional.	Les mêmes sauf la durabilité. La durabilité n'est pas un objectif, c'est une contrainte.
Axe économie	1. Initiative entrepreneuriale 2. Orienter les acteurs économiques vers les activités productives 3. Réaliser un choc de compétitivité 4. Un cadre macroéconomique 5. Faire émerger l'économie sociale	Mise en place d'une labellisation écologique avec des mécanismes d'incitation adaptés pour donner une orientation claire aux investisseurs privés. Mise en place d'une comptabilité environnementale. Inscrire la préservation du capital naturel dans les missions de la banque centrale.
Axe capital humain	1. Éducation de qualité 2. Système universitaire autonomisant 3. Accès à la santé.	Intégrer la dimension du consommateur et activer le rôle de l'État dans l'adaptation collective de la consommation au contexte de la transition environnementale.
Axe inclusion et solidarité	1. Égalité des genres 2. Inclusion des jeunes 3. Diversité culturelle 4. Protection sociale	Identifier et promouvoir le système de valeurs partagées susceptible de faciliter la mise en place d'une culture de la frugalité. Identifier les valeurs issues de l'anthropocène et y apporter une analyse critique dans un contexte de transition environnementale.
Axes territoires et durabilité	1. Régions économiques 2. Réorganisation territoriale 3. Aménagement des territoires 4. Ressources naturelles 5. Eau	En préalable à l'axe 4 de délégation de la question environnementale aux territoires, constituer une vision intégrée au niveau de l'État et établir un cahier des charges. Proposer des indicateurs adaptés pour l'aménagement, notamment pour le transport et l'habitat.
Leviers d'amorçage	Numérique, administration, financements, Marocains du monde, partenariats	Les mêmes plus mise en place de la culture de la frugalité.

4.2. Deuxième temporalité : le choc de croissance

Comme nous l'avons mentionné auparavant, la mise en place d'un plan de développement dans la situation de continuité du paradigme en cours doit s'accompagner d'une préparation pour le contexte du choc de croissance qui pourrait survenir à n'importe quel moment. Cette préparation doit nécessairement contenir trois composantes : le **renforcement des atouts** nécessaires pour affronter le choc, la mise en place d'un **système de veille** pour une détection rapide de l'avènement du choc et finalement l'établissement des grandes lignes du **modèle de développement dans le contexte du choc.**

Le renforcement des atouts pour le contexte de choc de la croissance doit reposer sur la résilience et la planification. Les atouts de résilience tournent notamment autour de la mise en place de la culture de la frugalité décrite

auparavant. Dans le cas du Maroc, cet effort est déjà partiellement réalisé par les pouvoirs publics pour certains cas spécifiques comme la consommation d'eau et d'électricité. L'effort doit être généralisé pour parvenir au modèle de consommateur-citoyen.

La mise en place de la culture de la frugalité nécessite des mécanismes d'accompagnement institutionnels et pratiques. Sur le plan institutionnel, elle passe par le renforcement des structures de gouvernance et par la réduction des inégalités afin d'assurer une adhésion collective à cette culture. Les mécanismes d'accompagnement pratiques doivent notamment s'articuler autour d'une labellisation verte qui donne une orientation à la fois au producteur et au consommateur. Cette labellisation peut également s'accompagner d'instruments financiers encourageant les produits ainsi labellisés.

Les atouts de la planification se basent quant à eux sur un recensement des ressources naturelles contrôlées par le Maroc. Ce patrimoine constitue, comme nous l'avons argumenté plus haut, la base du modèle industriel d'un pays, surtout dans un contexte de crise. Ce recensement passe notamment par la mise en place d'une comptabilité environnementale insuffisamment développée aujourd'hui au Maroc.

Le système de veille pour la détection de la crise doit se baser sur une compréhension des différents modèles qui ont anticipé ce choc. Notre lecture du modèle de Meadows (2012) est que l'effondrement des indicateurs démographiques et économiques sera précédé par celui des indicateurs de productivité supportant l'extension de l'activité humaine. Parmi ces indicateurs, celui qui nous semble le plus facilement mesurable est le nombre de calories par personne produites dans le monde.

Finalement, **le modèle de développement dans le contexte du choc** est un exercice important qui dépasse l'ambition du présent article. Nous recommandons qu'il fasse l'objet d'une commission spécifique qui soit suffisamment multidisciplinaire pour accomplir un tel travail de prospective.

Conclusion

Même si le Maroc fait partie des pays qui ont le mieux combiné développement économique et empreinte écologique (figure 2), trois éléments placent la crise environnementale au centre de sa problématique de développement. Le premier est que cette crise couplée avec une crise mondiale subséquente de la croissance prévue à court terme (12) constitue le principal événement exogène avéré des décennies à venir. La deuxième raison est que le Maroc se trouve sur le seuil de durabilité de plusieurs indicateurs. Pour garder cette position tout en réalisant la croissance voulue, il doit trouver des marges d'économie des ressources dans son fonctionnement actuel afin de les utiliser dans une croissance qui réponde mieux aux besoins réels des citoyens (13). La troisième raison est que la transition environnementale sera dans le futur au cœur des négociations multilatérales.

(12) Le court terme s'entend ici à l'échelle des problématiques environnementales.

(13) Voir la distinction faite, entre autres par Keynes, entre besoins absolus et besoins relatifs (Daly, 1974).

Un pays comme le Maroc qui a eu une empreinte relativement limitée et qui subit un impact supérieur à la moyenne doit posséder tous les outils nécessaires pour défendre ses intérêts.

La crise environnementale doit par conséquent être placée au centre de la vision du développement à moyen terme du Maroc. Ce positionnement passe par trois leviers : l'adaptation des choix majeurs à la crise de croissance prévue, la détection anticipée de cette crise à venir et la préparation des grandes lignes d'un autre modèle de développement qui sera propre à la période post-croissance.

Références bibliographiques

ADEME (2021), *Transitions 2050*.

Al-sadr M.B. (1961), *Iqtisaduna (Our Economics),* Tehran: World Organization for Islamic Services.

Biermann F. (2012), « Planetary boundaries and earth system governance: Exploring the links », *Ecological Economics*.

Campiglio E. a.-C. (2018), « Climate change challenges for central banks and financial regulators », *Nature climate change*.

Catton Jr W.R. (1978), « Environmental sociology: A new paradigm », *The American Sociologist*.

Clémençon R. (2023), « 30 Years of international climate negotiations: Are they still our best hope? », *The Journal of Environment & Development*.

Costanza R.a. (1998), « The value of the world\# s ecosystem services and natural capital », *Ecological economics*.

Daly H.E. (1974), « The economics of the steady state », *The American Economic Review*.

Dasgupta P. (2010), « The place of nature in economic development », *Handbook of development economics*, vol. 5.

Dunlap R.E. (1978), « The "new environmental paradigm" », *The Journal of Environmental Education*.

El Aoufi N. (2015), « Blog-notes », *Critique économique*.

Fontana G., Sawyer M. (2016), « Towards Post-Keynesian Ecological Macroeconomics », *Ecological Economics*.

Georgescu-Roegen N. (1971), *The Entropy Law and the Economic Process,* Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Hagens N.J. (2020), « Economics for the future: Beyond the superorganism », *Ecological economics*.

Herrington G. (2021), « Update to limits to growth: Comparing the World3 model with empirical data », *Journal of Industrial Ecology*.

Hickel J. (2020), « The sustainable development index: Measuring the ecological efficiency of human development in the anthropocene », *Ecological Economics*.

Holt R.P. (2009), *Post Keynesian and Ecological Economics,* Edward Elgar Publishing.

IEA (2022), *World energy outlook 2022*, Paris, France, International Energy Agency.

Meadows D.a (2012), *The Limits to Growth: the 30-year Update*.

Nikolski V. (2023), *Féminicène,* Fayard

Reisch L.a. (2009), « The socio-psychology of achieving sustainable consumption: An example using mass communication », *Post Keynesian and Ecological Economics*.

Rumpala Y. (2011), « "Sustainable consumption" as a new phase in a governmentalization of consumption », *Theory and Society*.

Villarrubia-Gomez P.a. (2018), « Marine plastic pollution as a planetary boundary threat: The drifting piece in the sustainability puzzle », *Marine Policy*.

Entre nouveauté d'un modèle et place du numérique

Mohammed Germouni
mogermouni@hotmail.com

À la lumière de l'expérience enregistrée dans des régions ayant constitué les berceaux puis les laboratoires de l'émergence du numérique, on peut avancer *a priori* que certains des apports de la révolution en cours peuvent concourir voire accélérer les processus de développement économique et social, entendu dans le sens d'amélioration du niveau de vie de la population.

Si l'informatique s'est concentrée sur le traitement et l'archivage des informations grâce à des logiciels, le numérique, quant à lui, prend en charge la transmission et l'utilisation des données, à travers des interfaces, téléphones, tablettes, ordinateurs, téléviseurs, ainsi que les réseaux qui transportent les données des médias et diverses technologies au service de quelques objectifs essentiels. Les deux processus sont liés, si l'un a préparé le second, celui-ci l'a prolongé et renforcé.

La problématique du développement économique et social, introduite quant à elle par l'appellation NMD, paraît s'inscrire dans un choix politique d'un futur à moyen terme, où le nouveau souhaite remplacer l'existant et se veut même une rupture avec l'ancien, tout en s'y comparant. Un développement humain et durable à comprendre surtout comme une tentative de mise à niveau de certaines réalités économiques et sociales, en particulier avec quelques dispositions de la Constitution du pays. Le modèle, objet de notre bref examen, mis à exécution par les pouvoirs publics au terme d'une relativement longue élaboration par des experts nationaux choisis selon leurs critères, rappelle un procédé fort usité dans diverses régions du capitalisme libéral, confiant la tâche prospective et programmatique à une commission de techniciens, en leur assignant juste certaines grandes lignes.

La présente réflexion essaiera d'abord de cerner les contours du modèle adopté, puis s'attachera à examiner le poids nouveau du numérique et son rôle de possible levier efficace du changement anticipé. Enfin, la réalisation d'un tel important objectif ne peut pas passer sous silence certains risques réels et potentiels, notamment pour la souveraineté de la nation au temps du numérique.

1. Entre pacte et contrat de développement

1.1. Le nouveau modèle de développement, conçu et prôné pour le Maroc par un cénacle choisi par les pouvoirs publics, se veut comme une ambition de développement national raisonnée et crédible, en quête d'une

adhésion collective notamment des agents économiques, en fixant à ces derniers un certain horizon temporel. Ce type d'approche s'apparente par certains traits à quelques initiatives politiques adoptées, ici et là, à travers l'histoire des deux derniers siècles par quelques États ayant cherché à impulser une croissance dynamique à leur pays, à travers de grandes orientations suggestives, s'inscrivant entre parfois de véritables stratégies et de fréquents slogans politiques, voire simplement électoraux.

Entre autres, signalons quelques exemples marquants d'une telle option. De l'ère Meiji d'un Japon de la fin du XIX^{e} siècle au nouveau rêve communiste de changer la Chine pour le milieu du XXI^{e}, en passant par les exhortations productivistes d'un Lénine soucieux d'éviter la panne à sa révolution prolétarienne, jusqu'à un récent président nord-américain militant sommairement juste pour le retour de la grandeur d'antan d'une Amérique en guise d'un programme protectionniste en filigrane, bien loin de la cohérence d'un New Deal d'un Roosevelt affrontant la grande crise puis l'entrée dans la Seconde Guerre mondiale, et ce n'est pas limitatif. En effet, si les intitulés et appellations ont été divers, une certaine vision autocentrée commune a également rassemblé par le passé une panoplie de préconisations de changement ou de transformation des conditions de vie des populations de plusieurs régions du monde, comme celles anciennement dites à économie planifiée en particulier, tant en Europe qu'en Asie, voire aux Caraïbes.

1.2. Ère de la « gouvernance éclairée » du Japon, connue depuis sous l'appellation « ère Meiji », symbolisant une politique de modernisation accélérée, elle sera identifiée par le règne de l'empereur sous lequel cette forme de révolution pacifique fut initiée et déployée durant les quatre décennies précédant la Première Guerre mondiale. Le type de modèle, qui ne disait pas du tout son nom, ainsi mis en place peut être considéré comme un cadre historique de référence d'un des premiers et réels développements économique, social et politique, résultant d'une approche volontariste, pragmatique et éclectique pour transformer radicalement un pays encore arriéré. Combinant une option constitutionnaliste évolutive, un emprunt à l'industrialisation et à la scolarisation anglaises ou menant une militarisation à l'allemande notamment, qui seront copiés ultérieurement en tout ou partie dans d'autres régions. Au Maroc, le sultan Hassan I^{er} en avait eu écho et décida d'envoyer au pays dit du « soleil levant » une petite mission de quelques jeunes pour s'y « initier ».

À l'origine du « réveil » du Japon moderne et du démarrage d'une expérience réussie, ce fut la menace américaine, en juillet 1853, qui prit la forme de navires de guerre envahissant la baie d'Edo, à l'emplacement actuel de Tokyo. L'amiral Perry avait reçu comme mission d'engager, peu importe le prix qu'il en coûterait, des relations commerciales avec le Japon. Il « remplit » ses objectifs puisqu'en 1858 les États-Unis obligèrent le Japon à signer un traité commercial. Les ports japonais jusqu'alors fermés aux navires

occidentaux leur furent ouverts, en relevant qu'à cette époque environ deux cinquièmes des Japonais savaient déjà lire et écrire.

Meiji perfectionnera le système d'éducation qui était déjà en place dans le pays. Avant son arrivée au pouvoir, il y avait des milliers de petites écoles, autant dans les villes que dans les campagnes, qui étaient tenues par des moines, de riches paysans, des samouraïs et des femmes. Les bases des réformes de Meiji étaient déjà posées. Au niveau des technologies, la révolution ne constitua pas une rupture, mais plutôt une amplification des tendances qui existaient déjà. En effet, « les réelles nouveautés ne devaient pas masquer la permanence de l'aptitude initiale, combinée avec un niveau général d'instruction relativement élevé pour l'époque ». Sous Meiji, il se produisit une modernisation accélérée dans tous les domaines qui sut emprunter à l'Occident ses technologies, par achat des licences de brevets et de machines ou par copies, et les adapter à ses caractéristiques propres.

Soucieux de ne pas devenir un pays colonisé, le Japon se décida à devenir colonisateur, et c'est là une grande particularité de ce pays. Il deviendra le premier pays non occidental en compétition avec le colonialisme occidental. À analyser de façon approfondie l'ère Meiji, il paraît plus approprié de parler en fait d'un modèle révolutionnaire de développement qui à cette échelle ne le dit nulle part, tant les changements produits furent radicaux et nombreux sur l'évolution de la société.

1.3. Quelques décennies plus tard, cette fois-ci sur le continent nord-américain, le New Deal fut à son tour une approche volontariste qui marqua l'histoire du siècle précédent. Avec le recul, elle s'est transformée sous la pression des événements en un programme stratégique de mesures, développé sous l'autorité d'un président reconduit par deux fois, Franklin Delano Roosevelt, pour modifier la structure économique d'un grand pays au bord de l'effondrement, au début des années Trente du siècle dernier. Ce fut une tentative grandeur nature de large remise en question de certains principes économiques et sociaux fondant le laisser-faire américain traditionnel, pour essayer de surmonter la première grande dépression de l'histoire du capitalisme. Sur le plan de la méthode, elle constitua une manière nouvelle de penser et d'agir qui aida à enrayer la profonde détérioration économique et ses conséquences sociales requérant que l'État intervienne, représentant ainsi un élément essentiel du « modèle rooseveltien ».

Le contexte d'alors était celui d'une crise économique, la plus longue et la plus sévère de l'histoire que ce nouveau grand pays ait connue et qui avait commencé, en octobre 1929, par l'effondrement du cours des actions à la Bourse de New York, et on n'a pu enregistrer un début de reprise que fin 1941, soit à la veille de l'entrée des États-Unis dans la Seconde Guerre mondiale. En effet, entretemps, le revenu national avait reculé de moitié environ, et le chômage était le lot de près d'un tiers de la population active américaine. La marque de ce New Deal a consisté en une législation

bancaire, en particulier une garantie des dépôts, un cadre de surveillance des activités du marché boursier et une politique de soutien des prix agricoles en premier. La protection sociale des citoyens américains, à son tour, allait faire son entrée pour la première fois avec une sécurité sociale, une assurance-chômage ainsi qu'une assurance-maladie. Enfin, divers programmes et organismes furent ainsi initiés et créés, en vue de mettre en œuvre cette ambitieuse stratégie pour effacer les traces et les effets d'une crise qui devint alors mondiale. Un second cas illustrant ainsi le succès laborieux du concept de nouveau modèle de développement ayant rompu avec l'existant.

1.4. Plus brièvement, mais non moins important, il est à rappeler à cet égard quelques propositions programmatiques historiquement instructives et datées de certains chefs d'État de futures grandes puissances, ici et là, qui peuvent également retenir l'attention pour notre propos par leur projet de transformations à opérer. Ces illustrations concernent par exemple un ancien dirigeant russe, Vladimir Lénine, créant l'État soviétique, ou un autre ancien dirigeant chinois, Mao Tsé-toung, au lendemain de l'installation de la République populaire de Chine, et le cas particulier d'un président américain du XXI^{e} siècle, Donald Trump, qui ont tour à tour, chacun à sa manière, lancé non sans pertinence un condensé de modèles-programmes globaux de développement, en forme de slogans destinés à mobiliser leurs populations respectives dans le cas des deux premiers, en empruntant la filière moderne de communication médiatique en vue de recueillir le maximum de suffrages d'un corps électoral pour le dernier, au total intéressant trois grandes puissances représentatives.

En effet, au lendemain de la révolution bolchévique, en 1917, Lénine, dirigeant désormais les destinées de la nouvelle Russie post-tsariste, avait proclamé un modèle de construction du communisme, reposant sur la combinaison du gouvernement des soviets (comités populaires) et de la généralisation de l'électricité, « le pouvoir des soviets plus l'électricité », un slogan indiquant le modèle du futur État, à traduire dans les faits par une planification impérative centralisée.

Sur un plan similaire, cette fois-ci en Chine, le président Mao Tsé-Toung lança à son tour, quatre décennies plus tard, au lendemain de la proclamation de la République populaire de Chine, une formulation imagée du modèle choisi, prenant la forme « d'un bond en avant tout en marchant sur ses deux jambes », autrement dit accélérer la croissance économique générale en prenant appui à la fois sur l'agriculture et l'industrie.

1.5. Non loin d'un point de vue géographique, mais s'agissant cette fois-ci de pays anciennement à économie planifiée, une intelligente exploration des avenirs possibles du socialisme a été tentée par un collectif de chercheurs autour du Tchèque Radovan Richta, auteur d'un rapport ayant suscité beaucoup d'intérêt à l'époque, en 1968, intitulé « la civilisation

au carrefour ». La structure d'un tel travail collectif consistait en un premier modèle de prospective marxiste qui, sans prophétiser, a pu définir quelques conditions de choix ouverts aux hommes (futuribles) et les conséquences qui en découlent. Un tel modèle n'a pas eu de suite, évidemment en raison de l'évolution politique chaotique enregistrée depuis en Europe de l'Est jusqu'à la chute du mur de Berlin en 1989.

1.6. Sur ce même thème d'ailleurs, mais usant d'une autre méthodologie, suite à l'effondrement du socialisme réel intervenu en URSS et qui a atteint les autres pays de l'Est européen, quelques chercheurs éminents, dont James Meade (Cambridge, UK) notamment, ont mené à leur tour une réflexion originale tendant à repenser un « modèle de développement de substitution », combinant les acquis positifs du socialisme et ceux du capitalisme en vue de constituer une solution de rechange adaptée aux besoins des populations de cette région du monde. Le modèle esquissé ainsi livré, en compétition théorique alors avec celui que des « Chicago boys » dépêchés qu'ils étaient par les institutions financières internationales et préparant à la hâte une relève.

Le modèle Meade est une synthèse abordant une large variété d'institutions et politiques relatives à la forme de l'entreprise, aux avantages sociaux, aux formes de la fiscalité, aux charges imputables à la pollution, à la propriété des richesses et à l'administration des actifs du pays concerné pour parfaire une transition. À son tour, Kenneth Arrow renforça cette représentation par un commentaire pertinent tiré de son analyse qui remet en question l'efficience supposée du modèle de « l'économie de marché », devenue plus une sorte de « guide politique », tout en signalant au passage que les développements des récents outils de l'information ont permis et créé des alternatives aux marchés et à l'analyse de l'optimum.

Au terme de cette brève présentation d'expériences historiques, nous ne saurions omettre le pertinent apport d'un Amartya Sen relatif à l'analyse approfondie du contenu et de l'objet du développement économique, dont les suites concrètes furent matérialisées par la place accordée, par exemple, depuis par plusieurs organismes internationaux à la notion notamment de développement humain.

1.7. Cette panoplie de modèles, faisant un inventaire nécessairement sélectif, entre visions, stratégies, rêves et projections, permet d'établir une sorte de lien et une non lointaine paternité entre le NMD marocain et quelques-unes des configurations abordées, le rapprochant davantage d'un genre de pacte de développement à caractère technocratique et d'un projet de contrat social souhaitable, donnant corps à quelques dispositions constitutionnelles demeurées formelles jusque-là. Un modèle, pour nouveau qu'il soit et même élaboré dans les règles de l'art de la prospective participative, eut peut-être gagné à s'inscrire dans une dynamique de planification démocratique. Celle-ci lui aurait ajouté en outre l'adhésion populaire recherchée d'ailleurs par tout

État se réclamant social dans une mondialisation en pleine recomposition au lendemain de la pandémie planétaire. Dans le cadre de la préparation d'un « État fort et un pays économiquement avancé » à moyen terme, tel que préconisé par le projet marocain, l'apport notamment du numérique pourrait à cet égard constituer un des leviers à ne pas négliger pour favoriser un renforcement du processus de croissance et même de nature à en accélérer le rythme.

2. Contenu et formes du numérique

2.1. Le numérique représenterait toutes les applications qui utilisent un langage binaire, qui classe, trie et diffuse des données. Cette expression inclut également les interfaces, téléphones intelligents, tablettes, ordinateurs, téléviseurs, ainsi que les réseaux qui transportent les données. Il englobe à la fois les outils, les contenus et les usages. Ainsi, on en dénombrait par exemple au moment de la pandémie mondiale du Covid-19 environ 4,6 milliards utilisateurs personnes physiques des infrastructures numériques, à travers diverses plateformes existantes, tous continents confondus. Le parc de machines à leur disposition était de l'ordre de 34 milliards, sous forme de tablettes, de téléphones portables et d'ordinateurs. Un tel système marque ainsi notre temps et participe aux évolutions contemporaines, tout en se définissant comme un fait devenu social impactant les usages, les valeurs et les normes sociétales, car il ne se cantonne pas uniquement à l'apparition ou à l'utilisation d'objets, plateformes ou logiciels numériques. Devenu quasi indispensable pour accomplir une grande part des diverses activités humaines, il tend à constituer de plus en plus un réel levier pour renforcer un développement national tout en étant lui-même une composante du processus global.

Comme toute importante révolution technologique observée par le passé, celle du numérique est en voie de provoquer, à son tour, une profonde réorganisation de l'économie et de la société, à des degrés divers, à travers diverses régions de la planète n'excluant pas le Maroc. L'avènement de la machine à vapeur, des chemins de fer, de l'électricité puis de l'électronique sont considérés comme autant d'étapes-repères des nouveaux progrès enregistrés par les sociétés et les pays berceaux de l'industrie et s'étendant progressivement et sélectivement à d'autres régions du monde, certes à des rythmes et selon des scénarios différents.

2.2. Cette ère numérique rappelle aussi d'une façon concrète qu'à l'origine, au milieu du siècle dernier, il n'y avait que quelques grands ordinateurs, les fameux « 360 » assignés à la gestion et aux calculs scientifiques relevant d'un grand groupe, IBM, alors presque seul fabricant au monde. Cette grande entreprise quasi-mère du numérique a disposé d'un monopole de fait, dont les machines n'étaient le plus souvent que louées aux utilisateurs. Depuis la fin du siècle dernier, une multitude de petites

machines puissantes, personnelles et peu coûteuses sont offertes par divers fabricants localisés pour l'essentiel en Asie du Sud-est.

Aux origines techniques réelles de la révolution numérique des années qui ont suivi la dernière guerre mondiale, il y a l'important microprocesseur contenant des circuits intégrés électroniques miniaturisés, de quelques millimètres à peine de côté, qui détient quelques décennies plus tard la même puissance de traitement que celle d'un ordinateur des années 90. À puissance égale, le composant, qui valait naguère $40 environ, vaudrait depuis à peine un centième. Intéressant la partie d'un ordinateur ou d'une machine qui exécute les instructions et traite les données des programmes, il permet d'avancer qu'un tel microprocesseur occupe ainsi une place stratégique historique et future dans la croissance économique des nations et dans le perfectionnement des équipements militaires.

Les langages d'accès n'ont cessé pour leur part de se rapprocher des langues vernaculaires, dépassant le rigide ancêtre Cobol, rendant les programmations en langage courant des réalités, façonnant les méthodes des constructeurs en concurrence. Favorisée par les nombreux satellites, la facilité de communication a accéléré la mutation ayant permis presque toutes les transmissions de données, jusqu'à la formation de vastes et nombreux réseaux, mondiaux et locaux, en l'espace d'une génération. Les machines sont ainsi devenues reliées les unes aux autres à travers de tels réseaux. Maillon essentiel du développement des réseaux et des communications qui sont au cœur du numérique, la technologie satellitaire, à son tour, a fortement évolué, car sans satellites, les États ne seraient plus partie prenante au numérique. Leurs techniques de construction et celles de leur lancement, outre leur caractère onéreux et prohibitif, sont le privilège d'entreprises publiques ou privées se trouvant dans un nombre limité de quelques grandes puissances.

À leur tour, les nombreux câbles sous-marins, d'une longueur de quelque 1,3 million de kilomètres au fond des mers, assuraient, par exemple en 2023, plus de 400 liaisons pour acheminer l'essentiel des données du trafic internet entre les différents continents. Le choix par exemple de Lomé, au Togo, comme une des portes d'entrée de quelques câbles, à l'instar d'autres entrées en Afrique, constitue pour divers observateurs une sorte de « recolonisation » à distance d'allure technologique, en en faisant cette fois une rampe d'essai de logiciels et d'algorithmes grandeur nature pour les nouveaux grands groupes mondiaux du numérique, GAFAM et autres plateformes, notamment chinoises. La pauvreté de ce continent ne saurait envisager un avenir de développement fondé sur sa forte croissance démographique, ce que certains scénarios tentent d'accréditer.

2.3. On recensait déjà durant la pandémie plus de 3 millions de centres de données (*data centers),* s'étendant comme une toile, avec des « hypers » appelés aussi fermes de données, hubs, routes et autoroutes de l'information, reliés par câbles, requérant des équipements de sécurité, des installations

informatiques, électriques, signalant une importante nouvelle activité de service qui combine tertiaire et industrie. Cette autre face du numérique, qui pollue déjà énormément par sa consommation d'eau et d'énergie, car elle serait le troisième consommateur d'électricité aux USA et en Chine notamment, dont l'énergie provient pour près d'un tiers du charbon. L'industrie a confisqué le discours sur les bénéfices environnementaux d'internet. Or, cette forte participation au dérèglement climatique est une donnée désormais avérée qu'une transition numérique ne peut aider à prévenir. D'ailleurs, pour des raisons environnementales, certaines régions de Chine (mines de charbon et eaux usées) ne verraient pas le soleil plus de la moitié de l'année, suscitant des mouvements sociaux en vue d'une amélioration de la qualité de vie.

Certains endroits tendent à constituer des abris naturels comme en Scandinavie, se spécialisant dans l'accueil de grands centres de données énergivores. Il en est ainsi par exemple de la Suède, qui a été la première à s'être attaquée à la pollution provenant de l'industrie de fabrication des équipements numériques et à celle des centres de données. Un téléphone intelligent, par exemple, contient près de 50 matières premières dans la batterie, la coque, l'écran et l'électronique, et chaque portable est un dosage complexe de matières premières, terres rares dont le lithium, et participe à son tour à cette forme de pollution numérique rampante. En outre, un simple mail envoyé depuis un ordinateur traverserait sept couches permettant le fonctionnement d'internet, avec une liaison au réseau, puis le transport jusqu'à la couche physique composée notamment de câbles sous-marins, ensuite entre les deux une antenne 4G mobile ou une box internet, le long d'un immeuble pour atteindre sous le trottoir les tuyaux de cuivre. Cette infrastructure numérique mondiale ne manquera pas de laisser des empreintes sur l'environnement à moyen terme.

2.4. Le microprocesseur explique l'émergence de cette ère technologique. Dès lors, on ne peut évoquer le numérique en progrès sans en situer le lieu historique d'émergence et d'incubation en Californie, la « Silicon Valley » (SV), au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, dans le sillage du complexe militaro-industriel américain, tout en soulignant le rôle central de l'université Stanford dans la recherche et l'importance prise par son département et ses labo informatiques en particulier. Ces derniers doivent leur réputation à certains grands succès ayant marqué les esprits (*success stories*), tels Google ou Apple, sélectionnant suite à des concours rigoureux quelques milliers d'étudiants provenant de diverses régions du monde (Chine, Corée du Sud, Inde, Russie, Europe, Moyen-Orient), les étudiants américains demeurant minoritaires.

Depuis, le site a été consacré mondialement, voire copié ou mimé ici ou là, partiellement, avec des campus universitaires ou des aires spéciales à travers le monde, jusqu'à reconstituer un certain environnement, avec

des lieux de sport, de convivialité, d'échanges et d'interactions hors des locaux de travail dans un cadre agréable ressemblant peu ou prou au vrai site californien de Palo Alto. Dans ce dernier on dénombre des dizaines de milliers d'entreprises, hors GAFAM, dont surtout des « start up » cherchant à gagner de l'argent mais en construisant des outils permettant la fabrication de nouveaux produits et la création de services à partir de l'information et de la communication, deux éléments constitutifs du lieu. Les règles de jeu y sont dans l'ensemble bien connues des intervenants et sont développées par des blogs d'entrepreneurs à succès dans la région publiés par Medium. Autant Hollywood distribue mondialement les films, la SV, elle, réalise des produits destinés au monde entier, depuis une Californie comme plateforme de la diversité ethnique et culturelle dominée, bien entendu, par des individualités américaines.

À ce propos, il convient de noter qu'en moyenne, sur 100 projets tentés et lancés sur ce site, seuls deux connaîtraient un succès notoire, car les bug et échecs sont plus fréquents et même considérés comme formateurs. Aux côtés des quelques entrepreneurs devenus millionnaires voire milliardaires en dollars qui font l'actualité par leurs faits et gestes, il y a une diversité de petits et moyens entrepreneurs vivant avec des salaires annuels moyens de $50 000 à $60 000, soit des niveaux de revenus plutôt faibles, surtout dans des lieux où les loyers et les prix en général sont prohibitifs. Il faut demeurer vigilant car de nouveaux investissements sont nécessaires tous les 18 mois en moyenne pour persévérer en tant qu'entreprise.

Le « capital-risque » constitue le nerf de la guerre en cet endroit fétiche, et certains organismes spécialisés comme Sequoia Capital ou Mosaic Capital ont été à l'origine de la plupart des succès enregistrés. D'ailleurs, en plus du financement, ces organismes dans la pratique encadrent l'entreprise retenue par des conseils techniques, des avis, des orientations commerciales et aussi des recommandations favorables auprès d'entreprises et d'organismes publics. Le « modèle poker » d'entrepreneur (un peu joueur et au visage impassible) est celui qui est jugé d'abord crédible sur les plans de la communication et de l'information, vient ensuite l'invention à proprement parler, enfin à financer et à accompagner. Le réseautage, *networking*, l'échange de messages favoriserait « une force de liens faibles » en jouant le jeu en vue de disposer d'un crédit social au cœur du système, l'université Stanford demeurant la cheville ouvrière.

Le système qui prévaut exclut toute indulgence pour le fraudeur ou le menteur sur le site. Tels le cas du cryptomane accusé de fraude à 17 milliards de dollars ou celui, plus bruyant, de SV Bank en cessation de paiement aggravée par une information rapide à un endroit aussi sensible, accélérant les retraits massifs de capitaux, de dépôts placés ainsi que des participations de fonds souverains.

Autant il est difficile de mimer une telle expérience grandeur nature pour des raisons évidentes, autant hors des enceintes universitaires marocaines ou

à l'intérieur on observe quelques rares entreprises numériques en démarrage. Les expériences SV, comme celle de Google, un petit garage, une micro entreprise devenue une structure géante par un processus de croissance interne-externe, dans un cadre géographique rassemblant des métiers jugés stratégiques, constituent des stimulants.

2.5. À cet égard, une omission fréquemment commise a été celle d'avoir quelque peu minimisé au Maroc le rôle des télécommunications et la place particulière de l'opérateur historique dans le dispositif numérique, jusqu'à en céder la moitié du capital à des partenaires étrangers pour des motifs budgétaires, sans une réelle étude d'impact appropriée par le gouvernement en place. Cette activité est un point d'appui technique essentiel du développement et du progrès du numérique national, car il est le passage obligé des communications d'ordinateurs et autres objets électroniques.

2.6. Il est sans conteste qu'une généralisation, même lente, du numérique tend à remettre subrepticement en question les jeux de pouvoir d'antan, aussi bien à l'intérieur d'un système donné de champs de compétence, de rapports de commandement ou de domination, que ceux concernant les formes de régulation même de la société comme le marché, le plan ou les autres politiques et formes globales de pouvoir.

Ainsi, à titre d'exemple, en modifiant la capacité concurrentielle des agents économiques, le numérique améliore la situation des uns et réduit les avantages des autres. Il a permis le développement de la monnaie électronique, des réseaux, des systèmes de réservation et de l'informatisation des marchés comme autant d'illustrations réelles. La diffusion large et rendue démocratique met en porte-à-faux les divers agents qui tireraient parti de l'exploitation privilégiée de certaines données. Les effets du numérique sur les « micro pouvoirs » ne se limitent pas aux seuls phénomènes économiques mais s'exercent aussi hors marché, entre les services administratifs, l'État et les collectivités locales.

Le fort impact du numérique est en voie de remettre également en question des positions sociales où des groupes entiers, au Maroc comme ailleurs, tels les métiers du corps enseignant ou de la santé, dont la transformation du travail est en cours, en affectant aussi les qualifications professionnelles, avec la réduction de la pénibilité ou sa nouvelle forme et la déqualification de certains métiers dans le monde du travail, qui n'est pas sans conséquences sur le niveau de vie des personnes concernées. Le nouveau travail se vivra désormais de plus en plus différemment.

2.7. La place spéciale occupée par cet « infiniment petit et nouveau téléphone intelligent, iPhone », où *i* renvoie simultanément à individu, instruction, information et inspiration, sorte d'« outil diabolique », tel que qualifié par son inventeur et ancien dirigeant d'Apple, Steve Jobs. Le *i* est devenu l'instrument indispensable de la vie courante dont la multifonction

et le nombre d'applications en ont fait un objet technique inédit, un « objet ultime » générant un engouement allant jusqu'à la dépendance à l'objet. En effet, il s'agit d'une invention majeure qui a révolutionné la communication et l'information des gigantesques plateformes et des réseaux mondiaux, allant de l'infiniment petit et communiquant avec l'infiniment grand. L'utilisateur n'a plus besoin de dizaines d'outils différents grâce ce « téléphone intelligent », multifonctions qui fait office d'ordinateur, de téléphone, d'appareil photo, de calculatrice. Un objet qui semble encore accentuer l'individualisme et exige une initiation, une compréhension de certains principes de fonctionnement supposant une assistance adaptée au niveau d'éducation des utilisateurs. Au Maroc, ce « mobilier numérique » mobilise sur le tas une multitude de vendeurs et réparateurs dans les boutiques des cités, jusqu'à transformer certains endroits plus ou moins interlopes en lieux fétiches, sites d'assistance improvisée aux divers utilisateurs, tel le populaire Derb Ghallef à Casablanca.

2.8. L'activité numérique ainsi qu'un approfondissement de l'économie de l'immatériel mutent vers une économie de la connaissance reposant sur le savoir, la créativité, l'imagination, autant dire des ressources à croissance relativement infinie. Un phénomène qui a transformé le secteur tertiaire classique et celui du service en général, où l'objet s'efface désormais derrière l'accès au service, telles certaines applications comme Spotify (Suède) ou Deezer (France) qui vendent de la musique au lieu des disques d'antan. Un capitalisme dit « cognitif », selon certains observateurs, qui serait fondé sur une « marchandisation » des créations, en usant des droits de propriété intellectuelle étendues au savoir et à la connaissance.

La poussée soudaine de l'intelligence artificielle (A I)**,** dont la définition fait débat depuis de nombreuses décennies, consistant en un développement des facultés d'analyse et de réalisation des tâches grâce à des machines reconnaissant une image, un son, opérant des calculs complexes et rapides, voire pouvant peindre un tableau ou écrire une mélodie. Autrement dit, des machines en mesure de distinguer tellement d'éléments qu'elles sont capables de les identifier. Cette invention est actuellement accaparée par les grandes plateformes (Google, Meta, Amazon, Apple, Microsoft) qui exploitent gratuitement les données personnelles des utilisateurs et des clients en vue d'infléchir leurs comportements pour diverses raisons commerciales, politiques et autres, ce qui pose la question de la nature et des formes de gouvernance d'un tel type d'entreprise. Ainsi, quelque dix domaines d'application constituèrent autant de champs premiers de prédilection de l'IA, comme les sciences médicales, les transports, la sécurité ou les télécommunications de la part de 26 entreprises et 6 universités et centres de recherche. Des investissements relativement massifs ont ainsi concerné en particulier la médecine à diagnostics automatiques et précis, la chirurgie assistée par des robots et la circulation routière.

Par ailleurs, au cours des trois dernières décennies, on a noté une réelle course à l'enregistrement des brevets, en vue de s'en assurer la propriété intellectuelle dans ce domaine de l'AI. En effet, ceux-ci ont fortement augmenté, passant de près de 5 000 brevets en 1990 à quelque 120 000 en 2017. Une telle compétition rassemble de façon prédominante des structures chinoises, japonaises, sud-coréennes et américaines, à la fois au niveau des dépôts de brevets que de la production d'articles scientifiques. Les grandes marques japonaises domineraient ainsi le classement des trente premières entreprises détentrices de brevets liés à l'intelligence artificielle. Il est à noter qu'outil ou technologie ou discipline scientifique, l'IA se développe surtout par apprentissage.

2.9. Un regard jeté sur la diversité des systèmes humains, soit une sorte d'examen anthropologique, tendrait à s'interroger sur un fait important : l'humanité changeant d'outil changerait-elle d'espèce ? Du silex à l'ordinateur, mais laissant en suspens l'essentiel, celui de savoir si l'homme s'y retrouve aisément dans ces changements successifs. Car il se dégage une impression de permanente « réinitialisation » à la fois suscitée et subie. Qu'en est-il de ces technologies qui, augmentant incontestablement la puissance humaine, n'en posent pas moins la question de savoir si elles peuvent échapper partiellement ou totalement à leurs inventeurs-utilisateurs, depuis l'atome jusqu'à l'IA GPT3 qui essaie de rapprocher la machine de l'Homme, exigeant l'assistance d'un grand nombre de mathématiciens, de statisticiens et de calculateurs de probabilités.

Une situation jugée jusqu'ici unique et singulière, pour un petit pays comme l'Estonie**,** un pays « sur-numérisé », un exemple anticipant en filigrane l'univers en projet ici et là. Serait-ce une exception, un pays se développant par le seul numérique ? Le digital commença à régner de façon relativement rapide en maître dans presque tout le pays, faisant partie intégrante du quotidien de la population dans les secteurs public et privé. L'essentiel des opérations courantes se fait à distance, payer ses impôts, créer son entreprise, commander ses médicaments ou suivre la scolarité de ses enfants. Les différents gouvernements qui se sont succédé depuis ont vite compris l'enjeu que représentait le tout numérique pour développer une ancienne petite république soviétique disposant d'un PIB par habitant de l'ordre du triple de celui du Maroc en 2022. La digitalisation de la totalité de son administration a réduit au minimum l'utilisation du papier. Dans quelle mesure une telle configuration de croissance fondée sur le numérique est-elle transposable, sinon imitable ?

Fondées sur l'exploitation des lois de l'infiniment petit, les technologies quantiques commencent à essaimer hors des laboratoires de recherche. On estime que la moitié des biens produits dans la vie réelle est déjà liée à des technologies relevant de la sphère de la physique quantique, tels les ordinateurs, les smartphones, les câbles isolants, les systèmes GPS, les

nanotechnologies, la miniaturisation… En effet, les atomes et les particules élémentaires de la matière n'évoluent pas comme dans la physique classique, où les quantités d'énergie échangées peuvent prendre n'importe quelle valeur. Dans un système dit quantique, l'énergie s'échange par valeurs discrètes ou « quanta », comme pour décrire un électron au sein d'un atome.

3. Numérique et processus de développement national

3.1. Il y a lieu de noter que depuis le début du XXI[e] siècle la compétition se déroulant à travers le monde s'est muée plus en une rivalité, se cristallisant en filigrane en un modèle technologique paradoxalement quasi identique et similaire. Ce dernier rapproche plus qu'il n'oppose la Chine et les USA, deux économies fondées sur le pétrole et le charbon, favorisant d'importants échanges entre elles, avec des excédents pour l'une et un déficit croissant pour l'autre, dans un cadre s'apparentant de plus en plus à celui d'une nouvelle « Guerre froide » mais avec des échanges commerciaux, contrairement à celle d'antan entre les USA et la Russie.

Le microprocesseur constitue une des clés du développement de leur « cyber pouvoir » en compétition, soit un produit industriel des plus complexes, dont la fabrication se réalise au terme d'une centaine d'étapes, toutes aussi importantes les unes que les autres. Un tel processus requiert d'être approvisionné constamment en métaux dits rares, désignés par l'expression « terres rares » (REY en anglais, *rare-earth elements and yttrium*), contenant les « métaux stratégiques » de cette nouvelle ère technologique.

Il s'agit de métaux et de composés métalliques utilisés dans un grand nombre de processus de fabrication de haute technologie, intéressant notamment des applications récentes comme les batteries, les écrans, les téléphones portables, les ampoules de basse consommation, les véhicules hybrides, les rotors d'éolienne, les missiles… Chaque objet fabriqué n'en contient certes qu'une quantité infime, mais l'explosion du nombre d'appareils produits, à partir des années 2010, a entraîné une forte hausse de la demande mondiale.

3.2. En fait, pour rares qu'elles soient, ces terres seraient présentes dans toutes les grandes régions d'extraction minières (Afrique du Sud, Australie, Canada, l'Ouest américain, etc.), mais l'essentiel de la production demeure assuré par la Chine depuis la décennie 2010. Même si une extraction a pu exister ailleurs, par exemple en Amérique du Nord, elle a été abandonnée en raison d'une rentabilité jugée trop faible. Depuis, la concentration de la production en Chine aurait inquiété les concurrents qui cherchent à diversifier leur approvisionnement, donnant lieu d'une part, à une diversification des projets d'extraction, au Canada ou au Groenland en particulier, et, d'autre part, à l'apparition de projets de recyclage et de retraitement. Ainsi, en est-il

de plusieurs projets de recherche pour récupérer les métaux rares contenus dans les accumulateurs, les aimants, les condensateurs, les écrans, etc.

Dans cette confrontation-duel multiforme, opposant l'Amérique et la Chine, ces deux puissances se livreraient même à de véritables « purges » et représailles technologiques réciproques, en retirant par exemple toutes les machines et les process américains présents en Chine et en prohibant l'utilisation d'équipements et normes technologiques chinois, comme ceux de la 5G de la grande entreprise Huawei, bien présente dans plusieurs zones de l'Occident également. Les progrès multiformes accomplis par la Chine trouvent certaines de leurs origines dans l'apparition d'un processus de création technologique au lendemain de la Révolution, le vaste pays cherchant à construire un ensemble économique indépendant des règles du marché. Certains succès technologiques chinois connus constitueraient en fait la partie visible d'un long effort technologique à grande échelle, mené de diverses manières par des chercheurs et des développeurs impliqués désormais dans les technologies de l'information ou celles de la conquête de l'espace.

En comparaison, le modèle européen de croissance en cours rappellerait à grands traits une formule de type « mercantiliste », en se fondant sur l'importation d'énergie (de Russie et du Moyen Orient) et l'exportation de l'essentiel de sa production notamment vers la Chine, n'excluant pas un possible rapprochement progressif avec cette nouvelle grande puissance. À cet égard, déjà au siècle dernier, un sociologue allemand naturalisé Américain, Herbert Marcuse, avait entre autres cru pouvoir conclure à une forte « capacité d'intégration » du capitalisme dominant, appréciation non sans pertinence qui paraît acquérir encore un peu plus d'actualité avec le développement économique chinois, ainsi qu'à l'occasion de la pénétration du numérique dans la vie des diverses régions du monde.

3.3. En comparaison, l'économie marocaine continue, elle, de pâtir simultanément de trois maux jusqu'à en être essoufflée, au cours des dernières décennies : le déficit structurel et durable de la balance commerciale, le chômage constamment élevé, y compris celui des demandeurs diplômés, et le déficit budgétaire permanent. On estimait à juste titre qu'au lendemain de l'indépendance politique, une balance commerciale déficitaire pouvait transitoirement préparer et servir à la construction d'une économie nationale moins dépendante et plus structurée. Depuis la fin des années soixante du siècle dernier, l'insertion dans un échange mondial, déjà inégal, a permis une croissance molle et irrégulière, une faible industrialisation et a accru la dépendance aux marchés extérieurs. L'échec de la formation d'un ensemble économique régional, en l'occurrence l'espace maghrébin, constamment prôné depuis les luttes pour les indépendances, continue de limiter objectivement les opportunités de développement et même d'hypothéquer le devenir des nations concernées face aux puissants effets de domination des grands ensembles existants ici et là dans la compétition internationale.

3.4. Faiblement structuré, insuffisamment diversifié, le secteur industriel du Maroc a ainsi enregistré une sorte de quasi-disparition de certaines de ses branches traditionnelles dynamiques (bonneterie, confection, conserveries, unités chimiques, raffinage de pétrole), une réduction de sa contribution à la production nationale et à l'emploi. Cette régression imputable à une intensification des échanges mondiaux avec une large ouverture des frontières, à la fois choisie et subie, est aggravée par la baisse continue de la protection douanière. À cet égard, même avec des niveaux modestes de charges sociales et d'imposition fiscale, le ressenti de la corporation locale des industriels continue de ne relever que les handicaps, une bureaucratie peu efficace, des rapports asymétriques entre grands fournisseurs internationaux et leurs sous-traitants locaux, en plus d'un dialogue social compliqué et résultat d'une politique étatique jugée constamment incohérente et manquant de persévérance dans l'ensemble, et paradoxalement lorsque l'un des leurs dirige l'Administration.

D'autres estiment, rappelant un débat ancien, que l'activité industrielle demeure faiblement ancrée dans la culture et l'imaginaire du pays, jugée exigeante en suivi, comportant des risques, distribuant des résultats considérés comme faibles comparés à ceux des activités de prédilection habituelles, comme l'immobilier, le foncier, le commerce, l'agriculture spéculative ou le domaine de l'éducation. À défaut d'un secteur industriel nouveau, dynamique et en phase avec les acquis du numérique, certains objectifs d'un possible développement économique national, tel que souhaité par le NMD par exemple, paraissent difficilement accessibles.

Seule une activité industrielle nationale peut constituer un éventuel foyer apte à réaliser des gains de productivité, d'une taille suffisante, qui est de nature à prendre part à la réorganisation en cours des chaînes d'approvisionnement suite aux sérieuses tensions géopolitiques favorisant un resserrement des liens commerciaux entre « pays amis » désormais, à un moment où les échanges mondiaux marquent le pas. Des montages financiers chapeautés par le secteur public seront encore plus d'actualité que ceux d'hier qui avaient alors permis la mise en place d'une diversité d'unités industrielles encore existantes, certes s'ajoutant aux nombreux besoins pressants de mise à niveau des principaux services publics.

3.5. En effet, une industrialisation aux normes modernes, requise pour asseoir un processus de croissance cohérent, ne sera pas une simple relocalisation ou une réimplantation, comme cela est le cas surtout dans les régions déjà avancées du monde, hors différentiels de coûts et pour des motifs de souveraineté depuis la pandémie de la Covid-19. Elle prend tout son sens en tant que projet d'une nouvelle génération d'industries qui diffèrent de celles du siècle dernier. Elle aura recours à plus de techniques de pointe ainsi qu'à l'assistance d'un numérique opérationnel et dynamique. Il s'agit d'une industrie qui sollicitera une diversité de technologies à la fois

pour des raisons de compétitivité et pour accompagner les indispensables transitions énergétique et écologique par anticipation (hydrogène et autres). En l'occurrence, une analyse vulgarisée au siècle dernier par l'économiste austro-américain, Joseph Schumpeter, relative à la « destruction créatrice », peut être utilisée de façon dynamique et élargie, permettant aux innovations nouvelles de se substituer à celles devenues obsolètes, au-delà de la concurrence par les seuls prix invoquée en général, parfois à tort et à travers, semble s'adapter davantage encore aux conditions des besoins du numérique, certes de façon moins mécanique dans le cas du Maroc compte tenu de certaines de ses structures.

En effet, le tissu existant est surtout constitué de nombreuses petites et moyennes entreprises, dont plusieurs réalisent leur relative impréparation numérique et craignent pour la pérennité même de leur structure, dans une perspective de transformation. Le volume, la sécurité, la qualité et la rapidité de la transmission des données deviendront essentielles pour un « dialogue » entre machines et robots, afin de ne pas être en reste ni en marge de la révolution en cours, tel l'usage à partir de simples appareils mobiles de la norme 5G permettant, par exemple de télécharger des fichiers volumineux, de les éditer de manière collaborative et de les partager. Le pays s'est déjà engagé en particulier dans trois secteurs de sous-traitance industrielle avec leur complexité respective : automobile, électronique et aéronautique. A cet égard, il est fort intéressant de relever l'exemple du secteur aéronautique, soutenu par l'État marocain, en particulier l'Institut des métiers de l'aéronautique de Casablanca dédié à la formation de hauts techniciens (cols bleus) pour plus d'une centaine entreprises du secteur et l'exemple du secteur spatial, comme Safran Aircraft Engine Services Morocco et Matis Aerospace Boeing (câbles électriques), offrant l'exemple d'une jeunesse formée et motivée.

3.6. Comme ce qu'entreprennent depuis plus d'une décennie plusieurs pays industrialisés, une non moins urgente décarbonation des principaux émetteurs locaux de gaz carbonique (cimenteries, laminoirs, industries chimiques et des engrais, industries minières, centrales électriques…) est à l'ordre du jour et doit être soutenue financièrement par des mécanismes adaptés. L'éventualité de nouvelles règles de « protection » n'est pas à exclure, tant il y a un risque potentiel d'érection de nouvelles frontières douanières à l'accès à divers marchés extérieurs de certains biens de l'industrie locale. D'ailleurs, une telle décarbonation de l'industrie tend déjà à concerner également l'apparition de nouveaux produits comme ceux intéressant la santé, l'agroalimentaire, les plastiques biodégradables, les matériaux isolants, l'hydrogène vert, soit certaines opportunités pour de nouvelles unités locales.

Un processus d'industrialisation de type nouveau, ajusté à la taille du pays, nécessite de se baser par ailleurs sur une énergie électrique disponible en quantité et accessible à coûts non prohibitifs, permettant de soutenir

les activités de production et l'élargissement des réseaux d'échange de produits. S'ajoutant aux télécom et autres usages nationaux incompressibles, le numérique pourrait exercer une pression significative sur la demande électrique locale, allant jusqu'à atteindre en moyenne près du dixième de la consommation globale du pays.

3.7. Un élan industriel effectif, en cette ère de grandes transformations techniques, ne se conçoit que fondé sur une recherche-développement sélective dans des secteurs technologiques clés outre l'IA et le calcul quantique. Le processus s'incarnera à l'avenir à travers une transformation de services en produits industriels, entraînant un va-et-vient continu entre recherche et production. La plupart des pays impliqués dans cette dynamique vitale engagent en moyenne plus de 3 % de leur PIB à cette fin, tant c'est devenu un enjeu majeur, c'est dire que le symbolique effort marocain actuel serait appelé à doubler voire tripler à moyen terme, voire érigé en un impératif.

Dans le cas des panneaux solaires, par exemple, on peut relever que le Maroc, au même titre d'ailleurs que divers pays européens industrialisés, a constaté ses limites technologiques face au réel « savoir-faire » chinois assis en premier et dernier ressort sur une recherche fondamentale et appliquée. Utilisé en quantité pour les différentes stations érigées pour la réalisation d'un projet d'énergie solaire qui se veut ambitieux dans le Sud marocain, dénommé Noor, mais qui n'a pu jusqu'ici favoriser une quelconque opportunité de « joint-venture » sino-marocaine, en vue d'une fabrication locale même partielle avec quelque partenaire qualifié, en raison des importants investissements engagés et ceux prévus. Des remplacements et des réparations encouragent à leur tour à œuvrer en faveur d'un tel possible partenariat. Il en est de même des batteries électriques, jusque-là importées, des futurs véhicules sortant des chaînes marocaines, ce qui requiert de s'inscrire désormais dans une coopération de recherche-développement dynamique avec les partenaires constructeurs et donneurs d'ordres, PSA et Renault notamment.

L'accès opportun à une documentation scientifique dans le cadre de la facilité Unesco de la « science ouverte (*open science*) » à des utilisateurs et à des entreprises, dans le cadre d'une recommandation datant de 2021, pourra concerner presque toutes les disciplines scientifiques, techniques et médicales ainsi que les sciences humaines et sociales et constituera un sérieux stimulant. Les données recherchées et leur réutilisation en *open data* sont considérées comme un principe par défaut fort utile aux pratiques d'investigation. Ainsi, tel l'exemple des sources françaises, avec des disparités selon les disciplines, en matière de publications scientifiques, de données de recherche, de logiciels, de méthodes, de protocoles, a vu son accès progresser, entre 2018 à 2022, et passer de près d'un tiers à deux tiers.

3.8. Produire des équipements nécessaires pour accéder à l'espace numérique à proprement parler (ordinateurs, téléphones intelligents, tablettes et équipements connectés) implique entre autres l'utilisation des « terres rares » et de nouveaux matériaux combinée à une insertion dans des stratégies de chaînes de valeur et de prix que peu d'entreprises locales peuvent assumer dans les conditions qui prévalent au niveau mondial. S'il va sans dire qu'il s'agit d'une simple hypothèse de travail, il faudrait dans ce cas disposer au préalable d'une industrie de circuits intégrés qui permette d'accéder à des secteurs de biens de grande consommation. Ceci crée un clivage international presque similaire à celui entre les nations nucléaires et celles qui en sont dépourvues. Autrement dit, un enjeu stratégique, complexe et risqué, lorsque l'expertise technique et les ressources locales sont encore limitées.

À cet égard, les entreprises nationales de service et de conseil en numérique auront ainsi à prendre part activement à l'accélération de l'efficacité de la croissance économique par une assistance soutenue en particulier du secteur industriel. Un certain éloignement de l'orbite des constructeurs de matériels et d'équipements, outre une implication progressive dans les métiers des logiciels d'application, comme de celle de consultants et de maître d'œuvre, renforceront leurs activités de traitement, à travers leur assistance technique et le détachement de personnels qualifiés. Ces unités disposent d'une mobilité et d'une souplesse que leur confèrent leur taille moyenne, de nature à répondre aux besoins d'un tel marché tant local qu'extérieur et constitué des secteurs privé et public de l'information et de la communication.

3.9. Le nouveau secteur industriel de l'ère numérique comprend aussi ces inévitables et singulières usines de l'ère numérique qui assurent le transit, le stockage et le traitement des données et des informations connues comme les datacenters (*cloud*). Des groupes s'y sont spécialisés à travers le monde comme Interxion, Cyrus one, Ali Baba cloud ou Amazon web, en gérant de grandes installations du genre, bruyantes, laides et fort consommatrices d'électricité et d'eau de refroidissement. Bien que ne produisant que près de 1 % des données mondiales, le continent africain les stocke entre Johannesburg, Accra et Casablanca. Certaines zones, dont le Maroc, risque ainsi de succomber aux revenus d'un possible statut de vaste parking ou aire de stockage de données de diverses plateformes numériques, subissant de ce fait leurs formes de besoins ainsi que leurs déchets, un niveau apparemment moins compliqué dans la chaîne de production de données et à faibles effets de développement. En effet, diverses régions d'Amérique, de Chine ou de Scandinavie, dont de nombreuses localités, les *cloud cities*, ont été dévolues au stockage des informations, donnant lieu à l'apparition de vastes sites de centres de données, similaires tous par leur laideur, avec plusieurs unités comme en Chine recourant à l'énergie thermique, et qui dans certains cas ne verraient le soleil que rarement dans l'année.

La plupart de ces opérations et actions concourant au renforcement du processus de développement visé sont fonction d'une politique publique cohérente de formation scientifique et professionnelle de compétences locales qualifiées. Devenant une contrainte sensible et complexe à lever, celle-ci tend à encourager de privilégier des formules numériques d'alternatives durables, permettant de répondre utilement à des besoins identifiés, en lieu et place des biens *high tech* énergivores, onéreux et polluants. Cet aspect-formation pèsera sur les choix à effectuer, par exemple, qu'il serait préférable de favoriser un usage raisonné des appareils technologiques, de façon à replacer de tels produits dans leur fonction de simples outils pour l'homme, tout en préservant les possibilités d'innovation.

4. Dépendance et souveraineté numériques

4.1. La souveraineté numérique d'un pays est sa capacité à jouir de la plénitude de son potentiel sans être limité ou contraint dans son exercice. C'est une forme de supériorité de ceux qui en ont la maîtrise avec le bénéfice d'un rapport de forces face à ceux qui sont en marge.

Ainsi, dès l'apparition des premiers ordinateurs puis du développement de l'informatique suivie des progrès de la numérisation, la plupart des États se sont sentis concernés à des degrés divers par le caractère stratégique de l'information et de la communication. En réalité, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, peu de domaines, à l'exception de celui de l'atome, auront accaparé un intérêt aussi permanent des décideurs, en vue de limiter quelque peu les effets d'une domination américaine également numérique et encore plus pesante que celle indirecte exercée par la Chine.

4.2. Des stratégies diverses furent conçues et suivies par quelques grandes puissances industrielles, entre l'acceptation de la dépendance et la recherche d'une autonomie élargie, comme c'est le cas du Japon, de l'Allemagne, de la Grande-Bretagne ou de la France, d'ailleurs avec des résultats inégaux. La réponse industrielle a ainsi concerné parfois tous les aspects du spectre, depuis les composants et la fabrication d'équipements jusqu'aux entreprises de services, câbles, satellites, mais l'enjeu de la souveraineté pourrait passer surtout par la maîtrise des réseaux.

En effet, la multiplicité des agents économiques qui sont mis en rapport, le rôle des supports dans les échanges d'informations et l'instrument de pouvoir que cela implique en font un lieu de passage obligé. Aussi, à défaut d'une coordination maîtrisée du système des télécom par exemple, les pouvoirs publics ne pourront éviter de subir les divers effets de domination inévitables, ni préserver une part de liberté pour l'utilisateur. Les intérêts internationaux contrôlant les réseaux de télécommunication locaux, y compris l'opérateur historique cédé sans une étude d'impact approfondie lors d'une conjoncture particulière, rendent hypothétique une tentative

d'atténuation de la dépendance, au moins à divers niveaux, tant le nombre d'intervenants et leurs positions souvent contradictoires dépassent les capacités limitées de l'agence de régulation en place.

Par ailleurs, le rattachement administratif desdits réseaux de télécom paraît fluctuer au rythme des équipes gouvernementales entraînant des tutelles souvent dispersées, un pouvoir réglementaire et une fonction d'exécution fréquemment rattachées, tuteur en même temps acteur, créent une lourde source de confusion.

4.3. Dans une société dotée de réelles institutions démocratiques à même de favoriser l'apparition de contre-pouvoirs et en mesure de contrecarrer la « nouvelle cyber-délinquance », le risque d'une souveraineté limitée numérique n'est pas dans la transparence mais dans la fragilité de l'ensemble. S'il ne faut centraliser que ce qui doit l'être, même dans un pays moyen, le réaménagement des pouvoirs suppose une marge de liberté vis-à-vis de l'État et des groupes étrangers qui pourraient la contrarier. Il faut parfois un minimum de souveraineté dans quelques domaines stratégiques, et l'un des moins mauvais avenirs de « société numérique » pourrait être celui dont on essaie d'accepter les avantages, les simplifications et l'efficacité, en opposant un climat aussi imperturbable que possible.

Devenus le pivot des communications et un maillon essentiel de l'expansion des réseaux destinés à faciliter une imbrication des transmissions, un pays isolé et de petite taille trouverait la conception et la fabrication, le lancement et l'exploitation des satellites technologiquement hors de portée et financièrement prohibitives. Dans ce contexte, le Maroc doit s'insérer, comme en matière de réseaux sur terre, dans le cadre d'une alliance appropriée, choisie et notamment efficace.

4.4. La relative indépendance du processus de croissance d'ensemble se conçoit par une maîtrise de l'information de ses banques de données, c'est-à-dire un processus qui concerne l'essentiel des activités économiques, techniques, scientifiques et universitaires. Une facilité d'accès à de telles informations gratuitement au niveau international crée une lueur d'espoir pour le savoir qui ne parvient à se modifier et à évoluer que sur les stocks antérieurs d'informations provenant de toutes origines. Le processus est paradoxalement encore plus prononcé dans le cadre de l'expansion du numérique. Les grandes banques de données, qui sont internationales et surtout américaines, ont été renforcées par la facilité des transmissions et accessibles en tout point du globe, ou presque. Elles ont créé la tentation, même chez de grands pays, d'y avoir recours et de faire l'économie d'en développer sur leurs territoires. Une telle indifférence massive continuera de bénéficier à l'expansion d'importantes plateformes surtout américaines devenues depuis des entreprises de grande taille, dynamiques et au pouvoir démesuré et les nouveaux piliers des bourses outre-Atlantique.

Cette forme de dépendance a été sous-estimée, jusqu'à être considérée comme n'importe quel type d'approvisionnement gratuit. Néanmoins, à long terme, la consultation d'une telle mémoire devenue pratiquement « collective », en puisant dans le stock d'informations accumulées risque de constituer un fait accompli concourant à une aliénation culturelle. Toutes les banques de données ne sont pas semblables, et il n'est pas certain par exemple que tous les grands services placés dans la mouvance de l'État, universités, ministères techniques ou services statistiques, aient réalisé l'importance des structures ainsi concernées. Un plan même à un niveau aussi modeste pourrait recenser, créer, éviter les inutiles doubles emplois, mettre en œuvre et tenter de s'inspirer de l'orientation d'une Corée du Sud, d'un Japon ou d'une Allemagne qui ont fait de cette forme d'autonomie une sorte d'impératif depuis quelques décennies déjà.

4.5. *A priori*, le numérique peut offrir la possibilité de concevoir un schéma fortement centralisé aussi bien que celui d'une décentralisation poussée, c'est dire qu'engager un projet numérique national s'apparente en dernière instance à une sorte de choix d'un modèle de société. En effet, le processus numérique en mouvement peut susciter la tentation d'une option plausible de « Tout État », avec une organisation assez hiérarchisée conçue en fonction des nécessités du centre, mais non sans risques. C'est le type de modèle globalement suivi, par exemple, par les pouvoirs publics chinois avec un identifiant unique utilisé dans tous les fichiers permettant une mobilisation presque instantanée des informations élémentaires et renforçant les mécanismes de la planification courante de type vertical. Cependant, la volonté d'un État est multiple, exprimée par une diversité d'unités administratives de base et dont la coordination implique des arbitrages permanents n'excluant pas la part d'arbitraire et d'incohérence. Mais c'est aussi un rêve de technocrate.

À l'autre extrême, un schéma décentralisé, aux limites coordonnées et définies de façon flexible selon les besoins apparaissant ici ou là, avec une forte présence de la société civile et un marché avec un minimum de transparence. L'État central demeure généralement le plus grand organisme de services du pays (sécurité, défense, formation, transport, protection sociale), sans perdre ses attributions régaliennes. Aussi les rapports de l'Administration avec le numérique deviennent-ils décisifs, quelle que soit la forme de cet État. D'ailleurs, que serait le niveau de développement du numérique sans les importantes dépenses publiques engagées au titre de la défense ou de la sécurité des principales puissances économiques et militaires actuelles de la planète ?

À cet égard, en tant qu'utilisatrice, ladite administration suscite et subit directement les effets de la numérisation rampante dont elle peut infléchir l'évolution selon le besoin. En tant qu'importante cliente, elle est en lien avec et agit pratiquement sur tous les acteurs concernés, depuis les

constructeurs d'équipement jusqu'aux réseaux en passant par les sociétés de services, les entreprises de télécom ou l'utilisation des satellites. La diffusion du numérique fait que certains secteurs de l'État sont plus impliqués, souvent les plus nantis comme le fisc, la douane, la défense ou la sécurité, face à la carence d'autres services laissés pour compte, la santé, la justice, l'enseignement ou les collectivités locales. La lacune répétitive de l'absence de mesure des effets de synergie avec d'autres structures administratives nécessite la présence d'une cellule permanente de réflexion sur les fonctions de l'État, à l'instar de l'intéressant exemple européen.

4.6. Au nombre des importantes mutations économiques qui se sont effectuées dans le monde depuis le début du XXI[e] siècle s'est imposée l'apparition d'entreprises de dimension géante devenues planétaires, comme nous l'avons déjà signalé, dont certaines sont devenues depuis de véritables monopoles de type post-industriel. Constituant une sorte de « bande des cinq » connue sous le sigle GAFA puis GAFAM, cette nouvelle catégorie d'entreprises représente jusqu'ici la face avenante d'un progrès technologique incontestable que ces naguère *start up* de garages devenus géantes ont fait réaliser à l'homme. Parallèlement à cette mutation, sur un plan citoyen, il y a lieu de relever aux USA dans un passé récent l'élection d'Obama, qualifié de premier cyber-président, produit du numérique naissant (Facebook, Yahoo, Twitter, You tube).

Au total, elles ont tendance de plus en plus à incarner un risque de domination rampante aux effets multiformes encore sous-évalués sur la plupart des activités économiques, sociales et culturelles, voire politiques, de l'univers connecté, dont le Maroc fait partie. Incidemment elles rappellent en plus puissantes les anciens cartels du pétrole des fameuses « sept sœurs » de la première moitié du XX[e] siècle.

Une tendance plausible d'évolution de ce pouvoir numérique nouveau de fait serait la poursuite d'une nouvelle « Guerre froide », opposant cette fois-ci la Chine aux USA, avec la nouveauté d'échanges commerciaux importants et une forte compétition économique et numérique, notamment entre les deux puissances et leurs entreprises respectives, comparée à la confrontation russo-américaine du XX[e] siècle dépourvue d'échanges notoires. Un éventuel prolongement de la prééminence américaine serait de nature à renforcer davantage encore le pouvoir monopolistique des GAFAM, car l'évolution libérale en cours limitera fortement les dispositions et sanctions antitrust qui avaient durement affecté leurs prédécesseurs durant le XX[e] siècle.

Il suffit de remarquer que les équipes successives au pouvoir aux USA continuent d'éprouver de sérieuses difficultés à réguler un tant soit peu une domination numérique doublée d'intérêts particuliers, surtout disposant de moyens techniques et financiers disproportionnés. Un scénario de l'émergence à moyen terme d'une nouvelle grande puissance hégémonique, en l'occurrence la Chine – qui s'en défend – avec ses entreprises

technologiques déjà bien présentes comme Tencent, Meituan, WeChat, Alibaba, n'est pas à exclure *a priori*, avec une coopération européenne pas impossible, produisant un certain nombre de conséquences sur la vision du monde. En tout cas, dans les deux configurations, l'Afrique en particulier pourrait devenir à terme un marché d'envergure et un laboratoire d'essai pour les grandes entreprises numériques des deux bords.

Conclusion

« Rien ne presse un État que l'innovation » avait fait remarquer un éminent penseur français, Montaigne, conscient du changement d'époque décisif qu'il observait alors dans l'Europe du XVI^{e} siècle.

En effet**,** une réflexion sur un avenir possible du numérique, combinant l'information et la communication et participant à la mise en œuvre du développement souhaité, anticipe à la fois une amélioration de la productivité générale ainsi que l'apparition probable de conflits touchant la vie sociale. Face aux nombreux aléas du futur, une transformation de l'information en pensée cohérente et acceptée, s'insérant dans un système de communication efficace, permettra d'assurer la remontée des expressions vers les centres de décision, tout en garantissant une infinité de communications latérales. L'élargissement de la communication stimulera et encouragera une plus large participation citoyenne.

Le nouveau modèle de développement conçu pour le Maroc ne relève plus désormais de la prospective mais de la qualité du projet collectif en cours d'exécution et de la nature des régulations sur lesquelles il essaie de s'appuyer. Autant le modèle libéral type a constamment fabriqué des sociétés marchandes et un système de régulation sans projet, autant les diverses expériences socialistes tentèrent, quant à elles, de développer des projets le plus souvent sans régulation.

Tant qu'il s'agit pour des citoyens d'exprimer des choix quantifiables, et pour les pouvoirs publics d'exercer des actions régulatrices, le marché demeure le lieu efficace et pertinent. La concurrence formelle et le système des prix comme expression dans un tel cadre remplissent à la fois une fonction d'information et une autre d'arbitrage et, tant bien que mal, assurent l'ajustement des projets individuels solvables. Mais la hiérarchie des choix individuels ou collectifs ne peut pas être discutée *ex ante*, et leur réalisation *ex post* ne sera jamais la somme des préférences.

Les projets des groupes véhiculent de plus en plus divers types d'aspiration au moment où les pressions internationales se multiplient aussi. Mais seuls des décideurs disposant d'informations appropriées dans le cadre de la nouvelle configuration peuvent accompagner le développement et garantir une relative autonomie au pays. Une socialisation de l'information permettra, à son tour, de consolider une mise en forme des données à partir desquelles la stratégie nationale d'un « centre » et les souhaits d'une « périphérie »

peuvent trouver des points de jonction. Dès lors, un fonctionnement souple de la nouvelle société requiert l'expression des aspirations et des répugnances des groupes sociaux et, en même temps, une acceptation par ces derniers de l'information relative aux contraintes.

Ce faisant, le modèle poursuivi pourra contribuer un tant soit peu à réduire quelques-uns des divers écarts relevés entre certains principes et des réalités vécues par les populations.

Le Nouveau modèle de développement : État, entreprise et esprit d'investissement

Lotfi Boulahrir

Université Cadi Ayyad, Marrakech

lotfi.boulahrir@gmail.com

1. Place et rôle de l'État dans le développement

Depuis longtemps la question du rôle de l'État dans le développement économique et social fait l'objet de débat. Les physiocrates s'opposent à l'intervention des pouvoirs publics. Les classiques voient que cette intervention est une menace pour les automatismes libres du marché. L'économie se porte bien sans État. Son rôle se limite uniquement à la défense, la sécurité et l'éducation. Sur le plan économique, la seule chose que l'État puisse faire c'est de ne rien faire, conformément à l'idéologie libérale : laisser faire laisser passer. Smith voit que son action nuit aux affaires et à la nature de l'emploi des capitaux. Les politologues qui s'inspirent du libéralisme font de l'État un acteur passif. Le thatchérisme et le reaganisme constituent un cas d'école d'une politique ultralibérale qui interdit l'intervention de l'État dans la sphère économique. Ils s'opposent aux autres modèles qui considèrent que le marché est dangereux, qu'il faut le contrôler. *A contrario*, ils postulent que « l'État n'est pas la solution mais le problème », comme le laisse croire la théorie de l'ordre naturel de Smith : « Les faiseurs de projets troublent les opérations de la nature dans les affaires humaines, tandis qu'il faudrait l'abandonner à elle-même et la laisser agir librement afin qu'elle atteigne son but. Tout gouvernement qui s'oppose à ce cours naturel, qui veut donner aux capitaux une autre direction, se révolte contre la nature et devient, pour se maintenir, oppresseur et tyrannique (1). »

Cette manière de concevoir l'État a été vivement critiquée par l'école historique allemande. Frédérique List (1857) s'oppose aux postulats de Smith quand il s'agit notamment de la non-intervention de l'État. Perroux souligne que la Grande-Bretagne, qui prône le libéralisme absolu, a connu des actions publiques. Perroux soutient que les États-Unis comme la Grande-Bretagne ont bénéficié du rôle de l'État dans le développement économique avant de croire aux mécanismes de marché et d'une économie hors État. Après la crise de 1929, John Maynard Keynes, défenseur fervent de l'État, souligne dans son œuvre *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie* (Keynes, 1936) la nécessité de l'intervention d'un nouvel acteur pour relever le niveau de la demande. La crise a remis en cause les postulats des libéraux

(1) Cité dans Judet, « État et développement : une réflexion en pleine évolution », document de Grenoble, décembre 2000.

selon lesquels l'économie fonctionne à merveille sans État, l'équilibre étant la règle et la crise passagère. *A contrario*, la crise a duré plus de cinq ans, ce fut la Grande Dépression, et le marché demeura incapable de réguler spontanément la situation. Selon Keynes, l'État doit agir sur l'économie pour réguler, réajuster et rétablir l'équilibre macro-économique. L'objectif est de se rapprocher d'une situation de plein emploi. L'économie vit une situation de sous-emploi chronique, il faut alors une autorité hors marché pour exercer un retour à l'équilibre.

L'expérience a montré que les nouveaux pays industrialisés à vocation libérale, la Corée de Sud notamment, ont vu un rôle actif de l'État en matière de soutien des industries naissantes (création des fonds nationaux d'investissement). Pierre Judet (2000) constate que l'expérience des nouveaux pays industrialisés en matière de riziculture s'est inspirée des enseignements de l'école historique allemande (2). Ce qui veut dire que l'État doit être présent dans les étapes d'industrialisation pour un bon démarrage des entreprises, les PME notamment. L'objectif est d'assurer la compétitivité à l'échelle internationale. Aujourd'hui plusieurs pays et organisations révisent leurs modèles quant à l'intervention de l'État. Une bonne partie d'entre eux penchent pour un État providence et développeur au lieu d'un État gendarme.

(2) La théorie de la protection des industries naissantes, de Frédérique List.

Judet (2000) constate que beaucoup de pays pauvres persistent dans la pauvreté et la précarité non par manque de ressources, mais par faiblesse et manque de véritables actions publiques. *A contrario*, d'autres pays réussissent grâce à l'intervention de l'État. Même les pays développés qui prônent le libéralisme et la solution par le marché ont vu la construction de grands chantiers par l'État et la région. Ce qui contredit dans une certaine mesure la politique ultralibérale qui veut mettre fin à l'intervention de l'État. Dans leur stratégie de développement, les pouvoirs publics sont sollicités, et l'État ne cesse de subventionner les projets industriels. Parmi les rôles de l'État, Judet (2000) identifie plusieurs fonctions :

– l'État est considéré comme stabilisateur dans la mesure où il veille au meilleur emploi des capitaux : des investissements directs au lieu des investissements de portefeuille ;

– l'État garantit la solidité de système financier en contrôlant les opérateurs financiers en matière d'évaluation des projets ;

– l'État joue un rôle de balisage des voies en mobilisant les énergies et les opérateurs privés autour d'une vision longue ;

– l'État assure la solidarité nationale en développant les chantiers sociaux porteurs de valeur ajoutée future : « Si l'État se désengage de son rôle d'entrepreneur, c'est pour mieux se lancer dans le renouvellement des grandes infrastructures sociales : santé, éducation, formation, car la mondialisation, loin de gommer les espaces nationaux, crée au sein de chaque société une solidarité de fait. La compétitivité d'un pays tient autant à la qualité de son système politique qu'au niveau de ses coûts salariaux. Le risque de déclin vient au contraire de l'érosion lente, mais continue, de

notre capital social qui tient par exemple au problème des banlieues ou au phénomène d'exclusion. Notre place dans l'économie mondiale dépend de la qualité de nos élus, de nos fonctionnaires, de nos journalistes autant que de celle de nos entrepreneurs (3). »

(3) Anton Brender (1998), *La France face à la mondialisation,* Éd. La Découverte, reprise *in* Judet (2000).

2. Thèse de la relance par l'investissement public

Dans la conception keynésienne, le rôle efficace de l'État se manifeste par son action sur la demande globale. Sur le plan macro-économique, la demande est composée de la consommation et de l'investissement : $D = C + I$ (consommation des ménages + investissement privé des entreprises). Si l'État intervient par ses investissements, la demande globale devient : $D = C + I + G$. L'investissement public G relance la demande pour rattraper le niveau de l'offre Y. Au fur et à mesure que l'ampleur de l'investissement augmente, l'économie se rapproche de la situation de plein emploi, conformément au modèle $D = C + I + \Delta I + G$ ou bien $D = C + I + \Delta I + G + \Delta G$. L'investissement a un effet multiplicateur sur le revenu, car dans un premier temps l'investissement apporte des débouchés de production aux entreprises, ce qui relance l'économie à court terme. A long terme, c'est une dépense productive capable d'accroître la productivité des moyens de production si l'action de l'État est efficace en matière de sélection des projets. On cite à titre d'exemple les dépenses de formation, de recherche et d'infrastructure.

Dans ce cadre d'analyse, l'effet multiplicateur Mt mesure l'ampleur de la variation de l'investissement public G sur la richesse nationale Y. $Mt = \Delta Yt / \Delta Gt$, où ΔYt représente l'évolution du PIB et ΔGt la variation de la dépense publique. Si ce multiplicateur est négatif, on juge inefficace la politique de relance, car l'action de l'État n'induit pas une augmentation de la richesse nationale mais une baisse. *A contrario*, un multiplicateur positif supérieur à 1 reflète l'efficacité des dépenses publiques. Dans ce cas, l'augmentation de la production privée est plus proportionnelle que la hausse des dépenses de l'État ($\Delta Yt / \Delta Gt > 1$). Notons aussi que l'augmentation de la production suscite une augmentation de l'emploi et *de facto* la distribution de revenus. En conséquence, la consommation des ménages répond positivement à la production. « Dans la conception keynésienne, lorsque l'État augmente d'une unité ses dépenses, en admettant une économie fermée et en situation d'excès d'offre, la richesse produite va alors augmenter d'une unité. Cette richesse est distribuée aux ménages sous forme de salaire ou de dividende. Ces derniers vont se retrouver plus riches et vont donc consommer davantage. Plus précisément, leur consommation va augmenter à un taux égal à la propension marginale à consommer c, hausse de la consommation qui va engendrer une nouvelle production de richesse et ainsi de suite. L'effet multiplicateur total dans l'économie s'évalue alors de la façon suivante : $\Delta Y / \Delta G = 1 + c + c2 + \ldots + c\ n + \ldots = 1/(1-c) > 1$ (Rago et Sacareno, 2016, p. 24). » Ce qui signifie que l'augmentation de l'investissement public

engendre une augmentation des revenus (effet multiplicateur : $\Delta Y / \Delta I$). De son côté, la hausse des revenus ou de la demande exerce des *feed back* sur la production et l'investissement, c'est l'effet accélérateur ($\Delta I / \Delta Y$) esquissé par Aftalion (1902) et développé par Jean Maurice Clarck (1917). Ce jeu de multiplicateur et d'accélérateur continue à fonctionner dans un cercle vertueux dans le cadre d'un cycle économique donnant naissance au mécanisme d'oscillateur (Samuelson, 1939). En conséquence, l'économie entre dans une spirale de croissance $\Delta I \rightarrow \Delta Y \rightarrow \Delta I \rightarrow \Delta Y \ldots$

L'action de l'État est plus efficace dans les périodes de récession économique (baisse des revenus, baisse de la consommation). La position de Keynes face la crise des années 30 en est la preuve. La littérature économique tend à montrer que l'investissement public semble plus efficace pour entraîner l'investissement privé lorsqu'il vient s'ajouter à un stock de capital public existant (OFCE, 2016). L'investissement public exerce des effets d'entraînement en ouvrant les opportunités à l'investissement privé et améliore sa productivité. Une étude sur les pays de l'OCDE-France, Allemagne, États-Unis, Grande-Bretagne) montre qu'il y a une relation entre le stock d'investissement public et l'investissement privé. Tout dépend du stock de capital public en économie (barrages, ports, aménagement des terrain, plateformes industrielles, droits de propriétés intellectuelle…). Ces dépenses sont notamment tout à fait nécessaires dans les pays en développement où le rôle de l'État est primordial. Nous soulignons ici à titre de rappel le rôle de l'État marocain dans le cadre du Plan d'accélération industrielle 2014-2020, lorsqu'il a créé un environnement propice à l'investissement.

En revanche, le rôle actif de l'État n'est pas sans limite. La thèse de la relance par la politique budgétaire connaît des problèmes quand il s'agit notamment de l'équilibre des finances publiques. La croissance se fait au détriment du déficit, ce qui soulève à terme des problèmes d'endettement qui touchent à la souveraineté de l'État. C'est le prix à payer auquel la politique budgétaire ne peut échapper. Le carré magique de Kaldor est considéré, selon des économistes, comme un état idéal d'une économie qui, dans la réalité, est difficilement réalisable. En général, les économies en développement nécessitent des actions publiques pour participer à la croissance.

Par ailleurs, la question qui se pose est de savoir s'il faut engager l'ensemble des dépenses ou uniquement celles de l'investissement, c'est-à-dire qui se limitent à la formation du capital fixe. Car il faut savoir aussi que les dépenses de fonctionnement (recherche, formation, capital humain, etc.) contribuent aussi à la croissance économique sur le long terme. Tout dépend de l'état des finances publiques et du niveau de l'endettement. Une étude de l'OFCE (4) montre que l'on est passé de l'ancienne règle d'or qui cherche à limiter le déficit structurel pour présever l'équilibre budgétaire à la nouvelle règle d'or qui promeut l'investissement public. Dans ce cas, l'équilibre budgétaire doit être assuré au cours du cycle entre les dépenses de

(4) Rago et Sacareno (2016).

fonctionnement et les recettes fiscales et non fiscales. D'après cette étude, la vraie règle d'or présente quatre avantages :

– primo, la politique budgétaire permet de stabiliser l'économie et de développer les infrastructures publiques ayant un effet multiplicateur sur les revenus (5) ;

– secundo, cette règle d'or permet d'encourager l'investissement privé (effet d'entraînement), à court terme, un choc de l'investissement public produit une augmentation immédiate de la demande, à long terme, il améliore les capacités de production des entreprises ;

– tertio : l'État peut agir sur les dépenses d'investissement et les dépenses de fonctionnement ; ces dépenses peuvent dépasser un certain seuil puisque le déficit exclut dans sa règle les dépenses d'investissement ;

– enfin, la nouvelle règle d'or met fin au manque de l'investissement public par crainte du déficit, le dilemme auquel sont confrontés les États-nations.

(5) Les dépenses sociales atténuent les ralentissements d'activité, mais doivent être compensées sur le cycle par les contributions sociales.

3. Quelle action publique d'après le nouveau modèle de développement au Maroc ?

Le rapport du gouvernement (2021) sur le nouveau modèle de développement montre beaucoup de failles dans le climat des affaires au Maroc, notamment quand il s'agit du volume des investissements et l'esprit d'entrepreneuriat. Autant de blocages qui nécessitent des actions efficaces des pouvoirs publics.

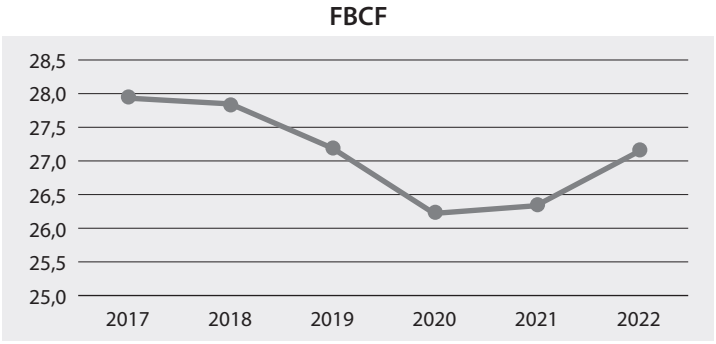
3.1. Les investissements productifs au Maroc, un bilan modeste

Depuis Joseph Schumputer (1911), l'entrepreneur est considéré comme l'innovateur et le moteur de la croissance en raison des investissements qu'il réalise, et qui ont un effet multiplicateur sur le revenu. La création de la richesse est subordonnée à l'esprit d'entreprise et à la création de projets. Cette hypothèse est valable notamment quand il s'agit de projets purement productifs créateurs de valeur ajoutée. Toutefois, depuis la globalisation financière le monde a changé d'allure, les investissements se sont orientés vers le marché boursier, donnant plus de poids à la spéculation financière au dépend de l'esprit d'entreprise. En conséquence, plusieurs crises ont fait irruption : le krach d'octobre 1987, la crise asiatique 1998, la bulle internet et la grande dépression de 2008. Les chroniqueurs et les économistes keynésiens arrivent à la conviction que cette tendance est due en partie à la prédominance de la spéculation au dépend de l'investissement productif et d'un capitalisme rentier et financier sauvage au dépend d'un capitalisme industriel proprement dit.

Au Maroc, la Commission sur le nouveau modèle de développement montre que l'économie marocaine va dans ce sens. Les structures socio-économiques sont faibles, marqués par des freins qui empêchent le

développement. On cite, d'une part, la faiblesse de l'investissement privé et le manque d'une véritable culture entrepreneuriale qui encourage l'investissement productif, en raison de l'absence d'acteurs innovants et de véritables positions de prise de risque. L'initiative privée n'est pas guidée par la valeur mais par l'intérêt et le court-termisme. Toutefois, les acteurs ayant l'esprit d'entreprise et le sens de l'innovation souffrent des pratiques anti-concurrentielles enracinées dans un système oligopolistique créant des barrières à l'entrée pour les PME et les startups.

D'autre part, le rapport souligne l'inefficacité de la politique publique qui a du mal à réformer une administration rigide face aux projets d'investissement. Le tissu industriel demeure encore exposé à une administration encombrante et corrompue (traitement privilégié des dossiers, climat d'attentisme…). Une administration rigide aussi face à l'innovation et la création de projets. Ceci est dû à une mentalité rétrograde, dépourvue de compétences et partiellement, voire totalement, déconnectée de son environnement économique et social. Une telle situation pénalise l'initiative privée, l'un des axes fondamentaux de l'esprit d'entreprise. Ce qui pénalise l'action publique. S'ajoute également la passivité de l'État vis-à-vis du secteur informel qui ne cesse d'évincer les entreprises. La formation brute de capital fixe connaît une régression ces dernières années, comme le révèle la figure suivante :



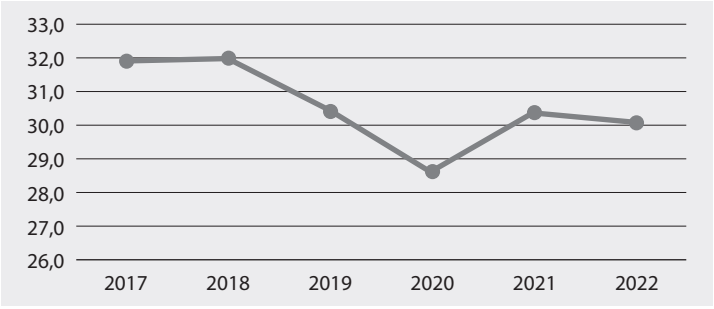
Source : Haut-Commissariat au Plan.

A l'exception d'une légère hausse enregistrée fin 2021, la part de l'investissement dans la valeur ajoutée enregistre en général une baisse sur la même période.

En somme, une panoplie de barrières au développement qui engendrent des fragilités économiques. On souligne un tissus industriel faible, une économie dominée par la rente et une croissance instable, incapable de créer significativement des opportunités d'emploi. La question du développement relève aussi d'une volonté politique. Assidon (2002) se demande dans ses œuvres si l'Afrique refuse le développement et l'Asie le magnifie. Selon le Haut-Commissariat au Plan, l'économie nationale a régressé en termes de

création de richesses et d'emplois par rapport au début des années 2000. Le rythme de croissance de l'économie marocaine est passé de 4,8 % en moyenne annuelle sur la période 2000-2009 à 3,5 % sur la période 2010-2019 et en dessous de 3 % entre 2018 et 2019. La dynamique entrepreneuriale est orientée pour la plupart des cas vers l'immobilier et les activités de court termisme et à faible risque. Les activités innovantes et celles destinées à l'exportation génératrices de devises demeurent encore médiocres. Ceci sonne le glas non seulement sur la quantité des investissements nécessaires pour l'équilibre macro-économique, mais aussi sur leur nature.

Taux d'investissement brut



Source : Haut-Commissariat au Plan.

D'ailleurs, pour réduire les fragilités économiques et les freins au développement, les réflexions au Maroc cherchent à jeter les bases d'une économie entrepreneuriale à l'image du mode de production capitaliste schumpétérien du début de 20e siècle, fondé sur la culture d'entreprise et l'innovation, loin d'une économie d'intérêt et de rente (spéculation financière, promotion immobilière, etc.). Le nouveau modèle de développement va dans ce sens. Les efforts cherchent à instaurer une culture qui privilégie l'appétit pour le risque, la patience et le rendement sur le long terme. Des stratégies qui sont payantes aussi bien pour l'individu (motif de profit) que pour la nation (objectif de valeur ajoutée). L'ancien modèle qui a privilégié la rente et un retour rapide sur investissement n'a pas donné les résultats escomptés, comme partout ailleurs.

3.2. Un nouveau rôle de l'État, quels défis ?

Le programme d'ajustement structurel recommandé par le FMI est un triomphe de l'idéologie libérale, moins d'État et plus de marché. Le thatchérisme et le reaganisme sont des exemples d'une économie sans État, presque totalement guidée par le marché et le privé. Au Maroc comme dans la plupart des pays en développement, cette politique qui veille à l'équilibre budgétaire et à l'amélioration des finances publiques se faisait au détriment

de la croissance économique. Les pays pauvres ne peuvent créer de richesse en l'absence d'État. L'expérience montre aussi que la politique du tout marché est incapable d'allouer efficacement les ressources, même dans les pays développés. Les Trente Glorieuses, années d'une croissance économique sans précédent sont le fruit, tout d'abord, d'un effort de rénovation des infrastructures par les États-nations depuis 1945. Ce qui signifie que l'État est indispensable pour engager les grands chantiers. Les pays de Sud ont besoin non seulement d'infrastructures économiques, mais aussi d'infrastructures sociales (santé, éducation, formation). Des projets nécessaires pour un véritable développement.

Au Maroc, le nouveau modèle de développement cherche à mettre l'économie sur le sentier de la croissance. Parmi les grands axes de ce chantier, une réévaluation du rôle de l'État. Car comme nous l'avons signalé *supra*, les années précédentes montrent que la politique publique manque de cohérence et n'a pas une vision claire du développement. Plusieurs projets de loi n'ont pas donné les résultats escomptés. L'objectif consiste à la fois à rendre les politiques publiques plus efficaces et à responsabiliser les acteurs privés pour prendre plus en charge l'activité économique. Élargir le tissu industriel doit figurer au centre des préoccupations des pouvoirs publics. L'État est appelé à développer les projets ayant des effets d'entraînement sur l'investissement privé, notamment durant ces périodes difficiles de crise. Sous cet angle, nous rappelons que les grands chantiers réalisés par le Maroc depuis 1999 (autoroutes, Tanger Med, train à grand vitesse, etc.) ont eu des effets tangibles sur la croissance économique. Le perfectionnement de ce genre de projet devient inévitable face aux défis de la compétitivité. C'est un peu la vision keynésienne : « plus d'État que moins d'État » (Ragot, 2016).

Le concept d'État dans le nouveau modèle de développement est global. Il ne s'agit pas uniquement d'un État-providence qui soutient les activités économiques à travers ses infrastructures, mais aussi d'un État orientateur et développeur. Dans ce cadre, l'action publique doit sécuriser l'initiative entrepreneuriale *via* des mesures d'assouplissement de l'Administration. Celle-ci constitue, comme nous l'avons déjà signalé, un grand blocage pour l'esprit d'entreprise. L'État doit orienter les acteurs économiques vers les activités productives à travers des chartes d'investissement et des subventions pour les secteurs industriels. Ceux notamment destinés à l'exportations et créateurs de valeur ajoutée. Sous cet angle, l'expérience a montré que la politique fiscale de l'État et ses subventions sont mal orientées. D'après le Rapport sur le nouveau modèle de développement, ce sont en général les secteurs traditionnels à faible rendement économique et social qui en profitent, alors que ceux dégageant des devises et créateurs d'emplois demeurent marginalisés. Soulignons, à titre d'exemple, que pour le secteur du bâtiment et des travaux publics, la valeur ajoutée est passée de 6 % à 2 % entre 2011 et 2017. Pourtant, ce secteur bénéficie en permanence de l'appui public (6). Ceci remet en cause l'efficacité du rôle de l'État qui devrait orienter les projets vers les secteurs productifs et encourager l'innovation et la création de startups.

(6) D'après le Rapport sur le nouveau modèle de développement au Maroc.

Une politique publique efficace doit également se concrétiser par sa mainmise sur le secteur informel qui constitue aussi un blocage pour le développement. L'économie marocaine souffre de l'existence de plusieurs opérateurs informels qui évincent les entreprises opérant dans le secteur formel. L'existence d'activités parallèles constitue un handicap majeur face aussi bien aux entreprises préexistantes qu'aux porteurs de nouveaux projets. Tel est le cas des entreprises postulantes qui veulent rejoindre le marché et élargir le tissu industriel. En l'absence d'actions publiques efficaces, le secteur informel affaiblit l'esprit d'entreprise, ce qui pénalise l'activité économique et *de facto* les perspectives de croissance. Cette concurrence déloyale n'a pas uniquement des retombées directes sur les entreprises existantes ou postulantes, mais aussi indirectes sur les actions futures de l'État. Le manque à gagner pour les finances publiques, du fait de la fraude fiscale, représente des ressources considérables, dont l'emploi pourrait exercer des effets d'entraînement sur les opérateurs privés, notamment pour des dépenses d'investissement. Comme dans la plupart des pays émergents, au Maroc le secteur informel constitue un fléau qui détruit la valeur (baisse de la croissance, chômage…).

3.3. Des objectifs ambiteux

D'après le nouveau modèle de développement au Maroc, les objectifs recherchés consistent à créer de la valeur ajoutée et réaliser un taux de croissance qui dépasse les 6 %. Sous cet angle, le changement dans les structures socioéconomiques ne peut être éludé. Il est de temps de réaliser le passage d'une économie fragile dominée par la rente à une économie entrepreneuriale compétitive et innovante, propulsée par une industrie industrialisante. Agenor et El Aynaoui (2015) présentent une analyse quantitative, dans le cadre d'un modèle à générations imbriquées montrant la relation entre la transformation industrielle et la croissance économique au Maroc. Ils soulignent l'importance de plusieurs variables comme le capital public, l'innovation et l'éducation et le capital humain. Les résultats des simulations montrent que par le choix judicieux d'un programme intégré de réformes structurelles, le Maroc peut assurer une transformation industrielle capable de générer de la croissance.

Toutefois, cette industrialisation ne peut se faire qu'avec l'innovation. Les attentes du Maroc à l'horizon 2035 sont très ambitieuses. Le dynamisme des secteurs de l'éducation, de la formation et de la recherche doit garantir, à moyen et long termes, un capital humain qualifié, capable non seulement de suivre les transformations industrielles, mais aussi d'innover. Le *Made in Morroco* est un objectif très attendu dans les prochaines années. Outre l'industrialisation, l'État est appelé à résoudre des problèmes globaux qui entravent la croissance : le climat et l'eau qui pèsent sur l'agriculture, les problèmes de l'énergie qui pèsent sur l'environnement et la hausse des prix. Car l'attractivité de nos produits et la compétitivité de l'économie marocaine

sont tributaires de la fabrication de produits à faible coût. Sous cet angle, l'État marocain dans sa planification et stratégie d'accompagnement cherche à s'inspirer des modèles chinois et turc.

A l'instar aussi du modèle coréen, l'État marocain vise une accélération industrielle véhiculée par des opérateurs nationaux et internationaux. Un projet ambitieux qui devrait marquer le passage progressif d'une économie agricole exposée aux aléas climatiques à une économie industrielle à forte valeur ajoutée. L'ambition ne se limite pas à ce niveau, l'État veut faire de son économie verte le leader de la région. Industrie et environnement constituent le centre des préoccupations des pouvoirs publics. Les porteurs de projets dans ce domaine bénéficieront de l'appui public à mesure qu'ils prennent la posture de l'entrepreneuriat de demain.

D'ailleurs, l'ambition ne peut être portée que par une action publique efficace et un État développeur, capable de contribuer non seulement à relever la demande *via* ses investissements, mais aussi apte à prendre les mesures nécessaires pour une nouvelle administration. Cette dernière doit être incitative pour les projets formels et contraignante pour les activités informelles et parallèles. L'action publique en termes de dépenses de formation et de recherche est incontournable pour l'économie marocaine, comme pour la plupart des économies en développement. Car ce genre de dépenses produira à long terme des effets bénéfiques sur le capital humain, seul capable de créer la richesse à partir des ressources disponibles. Le modèle de Singapour constitue l'exemple-type en la matière. En dépit des moyens limités, le pays a su et pu créer de la richesse. Le facteur humain est déterminant dans ce sens. Le Maroc veut, à travers ce modèle de développement, faire de cette variable un potentiel capable de contrecarrer les pays émergés et être une référence en Afrique.

3.4. État et acteurs, un partenariat nécessaire pour le développement

Pour la réussite du modèle et l'efficacité des résultats envisagés, l'État doit conduire le changement avec l'ensemble des acteurs : secteur privé, région et société civile. L'État doit encourager les acteurs à prendre l'initiative de la transformation économique. Car, comme nous l'avons déjà signalé, l'État à lui seul ne peut tout gérer car il s'agit d'un grand chantier. De plus, il n'a pas tous les moyens nécessaires pour couvrir l'ensemble des dépenses. C'est la contrainte macroéconomique qui oppose les dépenses de l'État G à ses recettes T dans le cadre de l'équilibre budgétaire. C'est la raison pour laquelle tous les acteurs sont appelés pour alléger la tâche de l'État dans le cadre d'une collaboration explicite ou implicite. Les opérateurs privés figurent au premier rang pour prendre la responsabilité de se lancer dans des projets porteurs générateurs de devises ou des projets novateurs, susceptibles de conquérir les marchés internationaux. De telles initiatives pourraient être conclues par des mesures d'accompagnent de la part de l'État. Que ce soit des mesures financières ou

des politiques d'incitation fiscales. L'effort de l'industrialisation incombe au privé, mais la planification et l'orientation qualitative et quantitative sont du ressort de l'État. La mise en place de plateformes industrielles, la création de fonds de soutien à l'investissement, les subventions accordées aux projets utilisant les technologies de pointe (aéronautique, électronique…) expliquent le soutien à l'entrepreneuriat, d'une part, et, d'autre part, la présence de l'État aux côtés des opérateurs privés dans le cadre de stratégies d'investissement et de politiques industrielles sélectives.

Le rôle de l'État ne doit pas être central, il doit laisser également la place aux régions. D'ailleurs, la prise en charge de l'activité économique est le rôle aussi de la région où les acteurs locaux se mobilisent pour le développement. L'État gère et fédère en cohérence avec la région les politiques nationales tracées. Sous l'orientation de l'État, la nature des projets d'investissement doit dépendre de la région, de sa richesse et de ses spécificités.

Le transfert des responsabilités ne se limite pas uniquement à la région et aux acteurs privés, mais aussi à toutes les composantes de la société civile. Le nouveau modèle de développement vise le renforcement des capacités des acteurs à tous les niveaux. Le modèle s'attend à une nouvelle doctrine organisationnelle : celle de la complémentarité entre un État fort et une société responsable. Un État porteur d'une vision pour le pays et ses citoyens, un État qui garantit la sécurité et la liberté d'action et qui offre le cadre propice au déploiement de toutes les énergies au service du développement économique. En contrepartie, l'État s'attend à voir une société mobilisée et responsable, qui favorise l'autonomie des individus et des groupes qui la composent et libère leur énergie. Une société où les individus contribuent aux biens communs et veillent à leur préservation. Une société susceptible également de s'adapter aux changements et de relever les nouveaux défis, apte à faire face à l'analphabétisme et à accéder au savoir pour accompagner le développement économique. L'État espère voir une société qui valorise la richesse et soit plus à même de faire face aux obstacles au développement, et ce par la participation et la préservation de l'équilibre des écosystèmes. Sous cet angle, l'insertion des individus et des groupes dans les activités formelles ou leur implication dans la bancarisation sont un terrain propice à une collaboration entre État et acteurs.

En somme, une société mobilisée avec l'appui partenarial d'un État social est un objectif très attendu. Parmi les grands axes du nouveau modèle de développement au Maroc figure la montée en puissance d'un État fort, organisateur de la solidarité nationale où tous les acteurs (privé, région, société civile) se mobilisent pour un développement économique et social. Le Maroc dispose de tous les atouts pour s'orienter dans cette direction, vu qu'il s'agit d'une société plurielle marquée par la diversité (population jeune, Arabes, Berbères, juifs, Marocains du monde, etc.).

Conclusion

La plupart des pays du Sud ont besoin de la présence et du rôle actif de l'État. Des actions publiques efficaces sont capables d'entraîner l'investissement privé et d'encourager la création de PME. L'objectif est de développer un tissu industriel dense, compétitif et résilient. L'action publique au Maroc consiste à encourager la culture entrepreneuriale, concentrer les investissements dans les secteurs productifs et atteindre un taux de croissance annuel qui dépasse les 6 %. Toutefois, les objectifs envisagés ne peuvent être atteints qu'avec un secteur privé déterminé et innovant. L'État à lui seul ne peut doubler le PIB par habitant à l'horizon 2035, comme le laisse entendre le Rapport sur le nouveau modèle de développement. La littérature économique et la pratique montrent que l'État n'a ni le budget ni l'expertise pour prendre en charge l'ensemble des chantiers du développement. A côté de l'État, le changement des structures socio-économiques est aussi de la responsabilité des acteurs privés qui doivent se mobiliser pour le développement.

Références bibliographiques

Abiad A., Almansour A., Furceri D., Granados C.M. et Topalova P. (2014), « Is it Time for an Infrastructure Push? The macroeconomic effects of public investment », World Economic Outlook: Legacies, Clouds, Uncertainties, 75-114.

Agénor P. El Aynaoui K. (2015), « Politiques publiques, transformation industrielle, croissance et emploi au Maroc : une analyse quantitative », *Revue d'économie du développement*, n° 2, vol. 23.

Assidon E. (2002), *Les Théories économiques de développement*, La Découverte, coll. Repères.

Judet P. (2000), « État et développement une réflexion en pleine évolution », document de Grenoble, décembre : https://base.socioeco.org/docs/doc-430_fr.pdf

List F. (1857), « Système national d'économie politique », traduction par Henri Richelot, Paris, Capelle, libraire-éditeur, chapitre VII, p. 185-201.

Morice A. (1991), *L'État et l'informel*, L'Harmattan.

Ragot X. (2016), « Le retour de l'économie keynésienne », *Revue d'économie financière*, 1, n° 121, p. 173-186.

Ragot X., Saraceno F. (2016), « Investissement public, capital public et croissance », Étude de l'OFCE : https://www.fntp.fr/sites/default/files/content/publication/rapport_ofce.pdf

Schumpeter J. (1911), *Théorie de l'évolution économique,* chapitres I à III, p. 98, traduction française 1935, édition complétée le 20 avril 2002 à Chicoutimi, Québec.

Rapport sur le nouveau modèle de développement (2022), « Le nouveau modèle de développement : le Maroc de demain », p. 51-148, avril. https://www.csmd.ma/documents/Rapport_General.pdf

Rapport du Haut-Commissariat au Plan, 2022.

L'enjeu de la richesse dans le Nouveau modèle de développement

Mohammed Benmoussa

Faculté de Gouvernance, Sciences économiques et sociales et Africa Business School de l'Université Mohammed VI Polytechnique.

Benmoussa.med01@gmail.com

Introduction

L'idée de la richesse est à la fois le concept fondateur de la pensée économique et l'enjeu le plus important des politiques économiques. La richesse fut au commencement de la discipline de l'économie dont le pionnier n'est autre qu'Adam Smith, philosophe et économiste écossais du 18e siècle qui fut le chef de file du courant des « classiques », grands théoriciens du libéralisme économique. Dans son célèbre traité *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations* publié en 1776, Adam Smith étudie le fonctionnement des économies capitalistes, traite de la division du travail et analyse les notions de valeur, profit, capital, rente, accumulation et épargne. Deux siècles et demi plus tard, la richesse est toujours l'objet de controverses théoriques entre économistes et l'enjeu de débats et de rapports de force entre décideurs politiques. La production et la redistribution des richesses sont au cœur de la conception et de la conduite des politiques économiques. Les nations cherchent à capturer le plus de richesses que l'économie mondiale est en mesure d'offrir en termes d'opportunités, tandis qu'à l'intérieur des nations les territoires et les acteurs sociaux essaient eux aussi de recueillir la part la plus grande de la richesse produite dans leur pays respectifs. Dans cette compétition effrénée, les rapports de force sont inégaux et les résultats déséquilibrés. La richesse est de plus en plus accaparée par un nombre réduit de pays et d'acteurs économiques qui ont souvent une dimension transnationale. Le World Inequality Lab (1) dans son rapport sur les inégalités mondiales en 2022 a indiqué qu'un adulte gagne en 2021 en moyenne 23 380 dollars et possède en moyenne 102 600 dollars de patrimoine. Mais ces moyennes masquent des disparités considérables, à la fois à l'intérieur des pays et entre eux. Les 10 % les plus riches de la planète captent 52 % du revenu mondial, tandis que la moitié la plus pauvre n'en reçoit que 8 %. Un individu appartenant aux 10 % des plus hauts revenus gagne en moyenne 122 100 dollars par an, tandis que celui qui appartient aux 50 % des revenus les plus bas ne perçoit que 3 920 dollars. Les inégalités de richesse sont encore plus prononcées que les inégalités de revenus. La moitié la plus pauvre de la population mondiale ne possède que 2 % du patrimoine total, tandis que les 10 % les plus riches en détiennent 76 %. Le montant du patrimoine moyen par adulte au sein de ces deux groupes sociaux extrêmes est de 4 100 et 771 300 dollars respectivement. Le Moyen-Orient

(1) Réseau d'une centaine de chercheurs issus de quatre-vingt pays. Son comité directeur composé de cinq co-directeurs compte notamment l'économiste français Thomas Piketty.

et l'Afrique du Nord (MOAN) sont la région du monde la plus inégalitaire, l'Europe étant la plus égalitaire où la part de revenus des 10 % les plus aisés représente environ 36 %, alors qu'elle atteint 58 % dans la région MOAN. En Asie de l'Est, les 10 % les plus aisés captent 43 % des revenus et en Amérique latine cette part est de 55 %.

Ce contexte mondial de remise en cause des inégalités de revenus et de débat sur les stratégies envisageables pour redistribuer les richesses a traversé les frontières du Maroc. La CSMD (2), commission désignée par le roi Mohammed VI en décembre 2019, a engagé ce débat et a proposé des réformes permettant de produire davantage de richesses au Maroc et de mieux les redistribuer, ce que l'ancien modèle de développement du pays était dans l'incapacité de faire. Le modèle économique et social du Maroc a été, surtout au cours de la décennie qui vient de s'écouler, de plus en plus contesté par les citoyens et les agents économiques. Nombreux sont ceux qui ont dénoncé l'insuffisance de la croissance économique, les inégalités grandissantes de richesse et de revenus et l'exposition violente à une mondialisation non maîtrisée et non régulée. Même les institutions officielles nationales ont fini par s'aligner sur cette position, surtout lorsque le Souverain reconnaissait lui-même en octobre 2017 les limites du modèle de développement et la nécessité d'en réinventer un autre. La suite de l'histoire est connue de tous : installation de la CSMD en décembre 2019, remise du rapport au roi Mohammed VI en mai 2021 puis élections législatives en septembre 2021 et constitution de l'exécutif un mois après. Dans ce contexte particulier, le comble de l'ironie est que les institutions internationales du « Consensus de Washington », celles-là mêmes qui ont enfanté le modèle de développement du Maroc depuis les années du programme d'ajustement structurel des années quatre-vingt, commençaient à en reconnaitre les limites structurelles. Comme par enchantement, la Banque mondiale et le FMI (3) redécouvraient subitement les vertus de l'État social, de la souveraineté nationale, de la politique d'industrialisation et de l'élargissement de la classe moyenne. Quant au débat purement national, il se caractérisait par une critique sévère à l'endroit du modèle préétabli, portée par quelques économistes marocains désormais confortés par la mission royale confiée à la CSMD. Le rapport de cette commission a permis de souligner une idée économique assez simple, compréhensible pour tous nos concitoyens. En effet, il s'agit du constat que notre pays est face à une double problématique : celle de la production de richesses et celle de leur redistribution. Outre la faiblesse structurelle de la croissance économique, les fruits qu'elle génère sont inéquitablement partagés entre les classes sociales, les territoires et les générations. Il fallait donc s'interroger sur l'efficacité de l'appareil productif national, dans la mesure où la richesse ne peut provenir de façon massive, durable, pérenne et structurelle que de l'économie marchande privée. Mais il fallait, en même temps, s'interroger sur la répartition de cette richesse à l'intérieur de l'entreprise et entre les entreprises. À l'intérieur de l'entreprise, ce qui pose la question de la répartition de la valeur ajoutée entre le capital et le

(2) Commission spéciale sur le modèle de développement.

(3) Fonds monétaire international.

travail. Entre les entreprises, ce qui permet d'apprécier dans quelle mesure les grands groupes privés, qui sont le plus souvent soutenus par l'État, parviennent à tirer vers le haut, donc vers l'industrialisation, l'exportation et l'innovation, le tissu productif national essentiellement constitué de PME (4). Dans cette double interrogation, il convient de se fixer une base d'appréciation, un critère d'évaluation, qui ne serait pas seulement le profit financier car les acteurs du monde de l'entreprise sont pluriels et tous ont la légitimité d'être écoutés : les actionnaires qui veulent maximiser leurs rendements, les salariés qui souhaitent améliorer leurs rémunérations, le Trésor public qui veut accroître ses recettes fiscales et les consommateurs qui souhaitent obtenir les meilleurs produits au meilleur prix. Et ce qui est valable pour une entreprise responsable l'est tout autant pour un État responsable : l'équilibre comptable des finances publiques ne peut être l'alpha et l'oméga de la politique économique d'un gouvernement. Le critère financier ne peut être exclusif. La fonction économique, politique, sociale, sociétale et culturelle d'un État est tout aussi déterminante, et sans doute même davantage. D'où la nécessité pour l'État de modifier son approche et ses outils de décision, en lien avec ce besoin de renouveau du modèle économique et social. En effet, les pouvoirs publics doivent mieux récompenser les comportements des entreprises vertueuses et pénaliser celles qui produisent des externalités négatives de nature sociale, environnementale ou fiscale. Ils doivent repenser la politique fiscale, la politique des marchés publics et la politique de la concurrence, en ayant constamment à l'esprit la nécessité de répondre aux urgences sociales, de redresser le tissu productif national et d'organiser la transformation structurelle de l'économie nationale, avec le double souci de produire davantage de richesses et de mieux les répartir entre les citoyens et les territoires.

(4) Petites et moyennes entreprises.

1. Les enjeux de la production de richesses

1.1. Les leviers d'action sur la croissance

La théorie économique enseigne que la création de richesses provient de la croissance économique, et cette croissance est la résultante de la combinaison de trois facteurs : le capital, le travail et la productivité globale des facteurs. La croissance s'explique d'abord par une augmentation (ou une accumulation) de la quantité des facteurs de production qui sont utilisés dans le processus économique : une augmentation du nombre de travailleurs et du volume de travail fourni (facteur travail) et/ou une augmentation de l'intensité capitalistique ou, dit en termes plus simples, du nombre de machines utilisés dans le processus productif (facteur capital). Il s'agit dans ce cas d'une croissance dite extensive. Mais il existe aussi une autre source de croissance, que les économistes appellent la croissance intensive. Et c'est l'économiste keynésien Robert Solow (5), pionnier de la théorie néoclassique moderne de la croissance, qui va constater en 1956 qu'une part importante

(5) Économiste américain né en 1924 ; lauréat du prix Nobel d'économie en 1987.

de la croissance n'est pas expliquée par la seule augmentation de la quantité des facteurs de production utilisés dans le cycle économique. Il va montrer qu'il existe un facteur résiduel, exogène, qui est le progrès technique et l'innovation. Ce facteur exogène va améliorer l'efficacité des facteurs de production, autrement dit entraîner des gains de productivité. Le résidu de la croissance se mesure par l'accroissement de la productivité globale des facteurs attribuable au progrès technique. En appliquant sa méthode de modélisation aux données de l'économie américaine pour les années 1909 à 1949, Solow va découvrir que l'augmentation de la quantité de capital par heure de travail explique un huitième de la croissance, le reste soit la part la plus importante étant causé par le progrès technique. Pour l'économiste américain, le progrès technique prend plusieurs formes. Il peut s'agir d'une meilleure organisation du travail, d'une plus grande efficacité de l'outil de production existant ou de l'acquisition d'équipements nouveaux. Comme il peut se manifester à travers l'amélioration des qualifications de la main-d'œuvre, ce qui permet à Solow de souligner, d'une part, l'importance des dépenses en éducation, en recherche et en innovation pour stimuler la croissance économique et, d'autre part, le rôle capital de l'État en matière de productivité, s'agissant d'un domaine complexe qui ne peut être dévolu uniquement à l'entreprise privée.

(6) Nouveau modèle de développement.

Les réformes proposées dans le NMD (6), notamment les projets transformateurs en matière économique ou de capital humain, ont vocation à agir sur les trois facteurs de la croissance : le capital, le travail et la productivité globale des facteurs. Les recommandations économiques visent notamment à favoriser l'accumulation de capital au sein du secteur privé pour financer l'investissement et à optimiser l'efficience du capital public. Les recommandations relatives au capital humain sont destinées à atteindre deux objectifs principaux. D'une part, augmenter le taux d'activité des citoyens en particulier des femmes, des jeunes et des diplômés, et réduire le taux de chômage et donc agir sur le facteur travail en augmentant le nombre de travailleurs et la quantité du volume de travail fourni. D'autre part, renforcer les capacités, les habiletés et les compétences des Marocains et *in fine* la productivité globale des facteurs, à travers la réforme de l'éducation, l'université, la formation professionnelle, la santé, la culture, la vie associative, le sport, etc. En agissant ainsi sur tous les leviers de la croissance tels que pensés par la théorie néoclassique moderne de la croissance, le NMD propose un ensemble holistique et cohérent de dispositifs dont la finalité ultime est de permettre au Maroc de produire beaucoup plus de richesses.

1.2. La transformation structurelle de l'économie

1.2.1. Sécuriser et encourager l'initiative entrepreneuriale

Pour générer de la croissance économique et produire de la richesse, le Maroc a besoin de créer sur l'ensemble du territoire national un tissu dense d'entrepreneurs dynamiques et volontaristes, qui prennent des initiatives et

innovent, acceptent la prise de risque et portent massivement le processus de création d'entreprises et d'emplois décents dans un environnement concurrentiel et régulé par les pouvoirs publics. Cette dynamique vertueuse sera empêchée tant que le Maroc ne sera pas en mesure de lever les obstacles qui entravent l'initiative entrepreneuriale. Les entrepreneurs font ainsi face à quatre types d'obstacle : des coûts de production, de transaction et d'opportunité élevés ; un environnement des affaires peu favorable et une prédominance de l'économie de la rente ; des outils d'intervention publique inefficients ; des capacités managériales, humaines et financières limitées dans les entreprises.

Concernant les coûts, il s'agit d'abord des coûts de production, sachant que la rentabilité d'un investissement dans un secteur exposé à la concurrence internationale est fortement influencée par la compétitivité des facteurs de production. L'acte d'investissement au Maroc est souvent découragé par le niveau élevé des coûts des facteurs, notamment au niveau de la logistique, de l'énergie, du foncier et du crédit bancaire. Il s'agit ensuite des coûts de transaction, liés aux dysfonctionnements de l'administration et de la réglementation qui réduisent la visibilité pour un investisseur et élargissent le champ de l'imprévisibilité, ce qui est de nature à altérer la viabilité économique d'un projet, à réduire sa rentabilité financière et à conduire finalement à son abandon en cours du processus de décision et/ou de mise en œuvre. Il s'agit, enfin, des coûts d'opportunité qui conduisent les acteurs à arbitrer en permanence entre les différentes options offertes par l'environnement économique pour maximiser la rentabilité de leurs choix. Apparaît ainsi un effet coût d'éviction et d'opportunité qui détourne les citoyens de l'entrepreneuriat, souvent moins attractif et plus risqué que d'autres activités plus sécurisées comme le salariat ou le fonctionnariat. Et ce qui est vrai à l'échelle élémentaire des cadres moyens l'est encore davantage au niveau de la haute administration et de la responsabilité politique ou gouvernementale. En effet, de nombreux hommes d'affaires s'engagent dans le champ politique ou occupent des fonctions importantes dans l'administration, car l'attrait de ces responsabilités publiques paraît important, et surtout en présence d'une réglementation lacunaire qui ne traite pas des problématiques de conflits d'intérêts et de prise illégale d'intérêts.

Un environnement des affaires dégradé et une économie de rente endémique sont des freins majeurs à l'entrepreneuriat. De nombreux acteurs économiques choisissent délibérément de s'orienter vers des activités traditionnelles, rentières, peu innovantes et abritées de la concurrence. Ils profitent des distorsions du marché pour accumuler de la richesse sans cause. Ces distorsions revêtent plusieurs formes, telles que la faible concurrence dans certains marchés résultant de comportements oligopolistiques des acteurs dominants ou de barrières réglementaires fortes à l'entrée. Les comportements peuvent même être à caractère délictuel, comme cela a pu

être observé dans le secteur des hydrocarbures et finalement acté après moult hésitations par le Conseil de la concurrence. Une autre forme de distorsion apparaît lorsque les incitations publiques contribuent à orienter massivement l'investissement privé vers des secteurs particuliers, dont certains sont peu productifs et découragent les opérateurs à se moderniser, se diversifier, innover ou exporter.

Des outils d'intervention publique inadaptés sont de nature à entraver le développement des initiatives entrepreneuriales. Créer une nouvelle entreprise, augmenter la taille d'une entreprise existante, investir dans l'innovation, partir à la conquête d'un marché étranger ou explorer une nouvelle filière industrielle sont autant d'initiatives entrepreneuriales qui recèlent des risques importants susceptibles de décourager l'investisseur à l'échelle individuelle. Mais ces initiatives deviennent parfaitement accessibles et attrayantes dès lors qu'il existe une approche globale et systémique qui les « normalise » et, si ce n'est en extirpe du moins en réduit considérablement les facteurs de risques. Ce sont donc des mécanismes de *de-risking* qui ont permis aux économies industrialisées de réussir leur transformation productive et de développer un tissu entrepreneurial puissant, qui peut ainsi investir et obtenir des niveaux de rentabilité élevés tout en réduisant son exposition aux risques. Au Maroc, ces mécanismes de *de-risking* restent très insuffisants et peu lisibles. Les dispositifs d'appui existants portent sur l'appui à l'investissement, la fiscalité, le financement, l'accès aux marchés publics ou l'accompagnement, mais ils demeurent largement sous-dimensionnés par rapport aux besoins de croissance et aux ambitions de production de richesses. Ces dispositifs sont, par ailleurs, concentrés en grande partie sur certains secteurs et sur les grands projets, comme ils ne sont pas assez ciblés pour changer le comportement spontané des opérateurs économiques en atténuant les grands risques auxquels ils sont confrontés comme le risque du premier entrant, le risque du marché, le risque technologique, l'asymétrie de l'information… Il est significatif de noter que près de deux années après la promulgation de la loi-cadre formant Charte des investissements, le dispositif de soutien spécifique dédié aux très petites, petites et moyennes entreprises n'est toujours pas mis en œuvre, alors que ladite loi-cadre prévoyait la publication du texte d'application dans un délai maximum de 12 mois. Entretemps, seuls les grands groupes privés nationaux et étrangers et les grands projets (7) profitent des avantages de la Charte des investissements : prime globale pouvant aller jusqu'à 30 % du projet d'investissement dont prime à l'emploi de 5 % ou 7 % ou 10 % selon le ratio d'emplois stables, prime de 3 % pour le ratio genre, prime de 3 % pour les métiers d'avenir et de montée en gamme des filières, prime de 3 % pour les projets d'investissement durables, prime de 3 % pour les projets d'intégration locale, prime territoriale de 10 % ou 15 % selon les provinces et préfectures, prime sectorielle de 5 % pour l'industrie, les énergies renouvelables, l'aquaculture, la transformation et la valorisation des déchets… Depuis

(7) Projets dont l'enveloppe d'investissement atteint 50 millions de dirhams et créant 50 emplois stables ou projets d'investissements créant au moins 150 emplois stables sans seuil plancher du montant d'investissement.

l'adoption de la Charte des investissements, la Commission nationale des investissements présidée par le chef du gouvernement s'est réunie à cinq reprises. À titre d'exemple, au cours de la 4e session de cette commission, cinq projets ont été approuvés pour une enveloppe globale d'investissements de 36,4 milliards de dirhams et 14 500 emplois créés dont 1 900 emplois directs et 12 600 indirects. Le ratio montant moyen de l'investissement par emploi direct créé ressort à plus de 19 millions de dirhams, ce qui démontre l'inadéquation de cette politique publique à la réalité du tissu économique national, dominé par les TPME (8) qui représentent selon l'OMTPME (9) plus de 99 % de l'effectif total des entreprises marocaines. La 5e session de cette commission qui a eu lieu en juin 2024 a permis d'approuver 27 projets pour un montant global de 7,7 milliards de dirhams d'investissements et 7 000 emplois créés, dont 5 300 directs et 1 700 indirects, réduisant ainsi le ratio précité à 1,5 million de dirhams.

(8) Très petites, petites et moyennes entreprises.

(9) O*bservatoire* marocain de la *TPME.*

Le quatrième type d'obstacles à l'entrepreneuriat correspond aux capacités managériales et financières limitées des entreprises, qui sont généralement de petite taille, peu structurées, sous-capitalisées et faiblement pourvues en ressources humaines qualifiées. Leur culture managériale est souvent marquée par une aversion au risque, ce qui décourage la prise d'initiative et l'innovation, la mise en œuvre de stratégies de croissance et de montée en gamme s'inscrivant dans le long terme et, finalement, la production de richesses additionnelles. L'effort d'innovation des entreprises, TPME et grands groupes, est relativement limité au Maroc. Ces entreprises continuent de manière générale à se spécialiser dans des activités traditionnelles peu créatrices de valeur ajoutée. Selon le HCP (10), seules 6 % des entreprises mènent des actions de R&D (11). Le nombre de brevets résidents déposés chaque année par les entreprises marocaines est inférieur à 50, contre plus de 5 000 en Turquie. La montée en gamme de l'économie nationale est, par conséquent, plus lente que celle des autres pays émergents, comme en atteste le classement international de la complexité économique établi par l'université de Harvard (Atlas of Economic Complexity) qui place le Maroc en 2021 à la 81e position sur 133 pays, loin derrière l'Arabie saoudite (38e), la Turquie (40e), la Tunisie (45e) ou le Liban (48e). Par ailleurs, l'écosystème de startups est encore embryonnaire au Maroc. Selon une étude publiée en janvier 2024 par le cabinet de conseil en économie numérique TechCabal Insights, les levées de fonds réalisées par les startups marocaines se situent à peine autour de 17 millions de dollars en 2023, contre 756 millions au Kenya, 618 millions en Afrique du Sud, 607 millions en Égypte et 398 millions au Nigeria. L'Afrique a pu lever 5 milliards de dollars en 2022 et 3,2 milliards en 2023 pour ses startups, tandis que l'Europe mobilisait 82 et 45 milliards de dollars respectivement. Plusieurs contraintes spécifiques aux start-ups innovantes retardent leur émergence au Maroc, notamment l'absence d'un statut juridique flexible, d'une fiscalité adaptée au risque élevé, d'instruments financiers et incitatifs spécifiques et de réglementation

(10) Haut-Commissariat au Plan.

(11) Recherche et Développement.

de change souple. En cas de difficultés, la lourdeur et la complexité de la procédure relative à la liquidation ne permettent pas aux entrepreneurs de fermer l'entreprise et de se relancer dans de nouveaux projets.

Le NMD fait des recommandations pour développer l'entrepreneuriat au Maroc comme source de création de richesses. Ces propositions visent notamment à sécuriser l'initiative entrepreneuriale afin d'éliminer les entraves réglementaires, les barrières administratives et l'économie de rente. Le NMD propose, d'une part, d'éliminer de manière systématique les barrières administratives et réglementaires à travers une simplification massive des autorisations, agréments et licences et leur remplacement par des contrôles *a posteriori* selon la logique des cahiers des charges, la mesure du coût financier des procédures dans le cadre d'une évaluation périodique de la qualité de la réglementation des affaires et le regroupement des mesures de simplification dans des lois de modernisation (chantier qui pourrait être confié au CNEA (12)). D'autre part, le NMD recommande d'assurer une concurrence saine entre les acteurs économiques et de renforcer les régulateurs en garantissant leur indépendance par le renforcement de leur cadre juridique, en leur assurant les moyens et l'expertise nécessaires, ce qui suppose de privilégier des critères d'expertise, de probité et d'indépendance pour la nomination des membres de leurs conseils, en couvrant en instances de régulation d'autres activités stratégiques comme l'eau ou le gaz naturel et, enfin, en définissant un cadre juridique clair et aux normes internationales sur l'accès à l'information et la régulation des conflits d'intérêts.

(12) Comité national de l'environnement des affaires.

1.2.2. Orienter les acteurs économiques vers les activités productives et créatrices de richesses

D'autres recommandations du NMD sont de nature à réorienter les acteurs économiques vers les activités qui maximisent la création de richesses au niveau national. Les plus importantes sont les suivantes :

i) Élaborer une politique nationale de transformation économique pour libérer le potentiel de croissance du Maroc sur tous les secteurs productifs. Cette politique doit être pilotée par le chef du gouvernement et portée par l'ensemble des parties prenantes dans les secteurs public et privé, afin d'aligner les acteurs sur une ambition partagée de création de valeur et d'objectifs nationaux de production de richesses.

ii) Mettre en place un mécanisme de pilotage et de mise en œuvre harmonisé pour réaliser les ambitions sectorielles stratégiques. Ce mécanisme repose sur des *task forces* sectorielles incluant des représentants des sphères publiques et privées, dont le secrétariat est assuré par une unité d'appui à la mise en œuvre du NMD rattachée au chef du gouvernement. Les secteurs concernés sont ceux qui participent à la transformation structurelle de l'économie marocaine et au renforcement de la souveraineté nationale comme l'industrie de pointe, l'industrie pharmaceutique, l'agro-industrie,

l'économie bleue, le tourisme, l'offshoring à forte valeur ajoutée, la logistique, les énergies renouvelables, le numérique, la mobilité durable, l'économie sociale et solidaire… Les *task forces* doivent mettre en œuvre une démarche transactionnelle fondée sur des projets concrets en partenariat avec les entreprises du secteur, les grands groupes nationaux et les investisseurs internationaux.

iii) Réviser le cadre incitatif pour orienter les investisseurs vers les activités productives et soutenir plus fortement le développement des PME (13) **et PMI** (14). Il s'agit ici de cibler les activités créatrices de valeur ajoutée et de richesses, de redéfinir les critères d'éligibilité et d'établir des modalités de versement des incitations qui soient conditionnées par l'atteinte d'objectifs définis.

(13) Petites et moyennes entreprises.

(14) Petites et moyennes industries.

iv) Financer de manière volontariste la diversification productive et la montée en gamme de l'économie, notamment en intervenant en capital-risque à effet de levier et en faisant évoluer à terme le Fonds Mohammed VI pour l'investissement vers une banque publique d'investissement.

v) Développer l'accompagnement des entreprises pour renforcer leurs capacités managériales, organisationnelles et technologiques. Les programmes d'accompagnement existants doivent être étendus et rendus plus facilement accessibles dans toutes les régions, comme il convient de les enrichir pour couvrir l'ensemble des besoins avec des approches spécifiques selon la taille de l'entreprise et sa phase de développement. Une structuration et une professionnalisation des acteurs d'accompagnement sont nécessaires, avec une démarche de certification ou de labellisation selon des critères de qualité de services et de performance.

vi) Mettre en place un cadre favorable pour promouvoir l'innovation au sein des entreprises et faire émerger des startups de dimension régionale et mondiale. Cette recommandation suppose d'abord de développer un cadre réglementaire et fiscal favorable à l'émergence des startups permettant de créer un véritable statut de la jeune entreprise innovante, avec des avantages fiscaux alignés sur les meilleures pratiques internationales (allègement des charges sociales et de l'IS (15), adaptation de la fiscalité sur les plus-values, incitations pour les fonds, les *business-angels* et les épargnants à investir dans les startups), d'adapter la réglementation des changes aux besoins des startups marocaines pour les mettre sur un pied d'égalité réglementaire avec leurs concurrentes étrangères, notamment en matière de paiements internationaux, de mouvements de capitaux et de création de filiales à l'étranger et, enfin, de mettre en place des cadres réglementaires sectoriels propices à l'innovation et à l'essor des startups, notamment dans les secteurs tels que la Fintech où le Maroc accuse un retard important. Cette recommandation implique ensuite de renforcer l'accès des entreprises à la R&D et l'innovation à travers l'effort public consacré à la promotion de la R&D au profit des universités, des entreprises et des centres de recherche spécialisés. Le NMD propose de mettre en place un mécanisme ambitieux de crédit impôt-recherche au

(15) Impôt sur les sociétés.

profit de l'ensemble des entreprises, de lancer un programme d'innovation technologique financé notamment par le Fonds Mohammed VI pour l'investissement, dont la mission consisterait à subventionner des projets de recherche technologique et scientifique à fort potentiel économique et des innovations de rupture, dans le cadre d'un mécanisme d'appel à projets ouvert aux entreprises et aux centres de recherche.

vii) Actionner la commande publique comme levier stratégique de développement productif de l'économie marocaine. Les marchés publics doivent permettre de proposer une offre d'opportunités de diversification et de montée en gamme aux entreprises nationales, en adoptant des critères d'attribution des marchés qui prennent en compte la préférence nationale, la transformation structurelle et l'impact social et environnemental. Un meilleur allotissement des marchés publics est de nature à encourager les soumissions des PME et PMI, ce qui suppose de renforcer la transparence des marchés publics, de publier de manière régulière des indicateurs et des données relatives aux marchés publics et aux grands projets où la logique de la compensation industrielle doit être privilégiée et de procéder à une dématérialisation complète du processus d'achat. Des mécanismes d'achat plus souples promouvant l'innovation comme les contrats d'expérimentation, les contrats de progrès, la commande de prototypes et les offres spontanées sont utiles. De même que l'intégration du secteur informel est de nature à développer la production de richesses, par une logique incitative, progressive et adaptée à la nature des acteurs. La loi doit être appliquée avec effectivité à l'informel organisé en ménageant une période de transition lorsque c'est nécessaire, tandis que l'informel social doit pouvoir bénéficier d'une approche protectrice et fortement incitative : mise en place d'une carte professionnelle ouvrant des droits comme l'accès à la formation professionnelle et aux marchés publics, des facilitations administratives et fiscales, l'accès à la couverture médicale et aux allocations familiales. Enfin, il est nécessaire de renforcer les capacités des services publics en charge de la passation des marchés pour faciliter l'application des règles relatives à la préférence nationale et l'intégration des objectifs de transformation structurelle et de l'impact social et environnemental dans les critères d'attribution des marchés.

1.2.3. Réaliser un choc de compétitivité

Une entreprise à caractère marchand qui n'est pas compétitive ne créé pas de richesse. Elle en détruit, ce qui la voue à terme à la disparition. Elle doit donc pouvoir accéder aux facteurs de production au moindre coût à niveau de qualité équivalent, pour être en mesure de maintenir sa fonction économique de création de valeur. Pour ce faire, l'économie marocaine doit réaliser un choc de compétitivité afin de réduire les coûts des facteurs de production et améliorer leur qualité. Plusieurs orientations sont proposées à cet effet par le NMD :

i) Réduire les coûts de l'énergie par la réforme du secteur et le recours aux énergies renouvelables et à bas carbone. Le NMD propose une nouvelle architecture institutionnelle autour d'un puissant régulateur, dont la force résulte de son indépendance et de sa transparence, qui couvre tout le secteur énergétique, y compris le gaz naturel. Une séparation claire du rôle des acteurs entre producteurs, transporteurs et distributeurs est également préconisée, dans le cadre d'une libéralisation responsable du secteur à travers notamment l'ouverture effective de la production d'énergie verte à la concurrence, la restructuration des entreprises publiques dont l'ONEE (16) et l'encouragement de la production décentralisée. Le développement de la mobilité électrique est aussi un moyen qui permettrait de réduire le coût de l'énergie pour les services de transport des personnes et des marchandises. Il est intéressant de noter que le Maroc a réalisé des avancées notables en matière de développement des énergies renouvelables et de lancement de projets qui s'inscrivent dans la stratégie de transition écologique du pays comme les projets dans la filière de l'hydrogène vert (17) ou celle des *gigafactories* qui attire de nombreux investisseurs, notamment chinois (18), grâce à l'attractivité du Maroc qui est signataire d'un accord de libre-échange avec les États-Unis où le bonus écologique de 7 500 dollars a été supprimé à partir de janvier 2024 pour les modèles de voitures électriques dont les batteries proviennent de quatre pays considérés comme « préoccupants », dont la Chine. Le crédit d'impôt américain est maintenu uniquement pour les véhicules respectant des critères stricts concernant la provenance et le traitement des composants de la batterie et des minéraux critiques, qui doivent être issus des États-Unis ou de pays partenaires *via* des accords de libre-échange.

ii) Réduire les coûts logistiques et améliorer la qualité des services par la restructuration du secteur. L'objectif de cette orientation stratégique est de faire de l'économie marocaine un hub multisectoriel ancré dans les chaînes de valeur internationales. La modernisation et la restructuration du secteur de la logistique permettront d'améliorer sa performance et de réduire les coûts des services pour les opérateurs économiques. Le NMD propose de refonder la gouvernance du secteur et d'établir un pôle étatique sous forme de holding ou de GIE (19) pour piloter l'ensemble de l'activité logistique. Comme il propose de renforcer l'AMDL (20), de connecter les zones logistiques par de grands corridors intégrés aux centres de production et au commerce international et d'œuvrer par une politique incitative à l'agrégation des petits opérateurs et à l'émergence d'acteurs d'envergure internationale. Enfin, il est recommandé de réaliser une extension territoriale du transport ferroviaire pour en faire l'épine dorsale de la multimodalité.

iii) Développer des zones d'activité de qualité et à prix compétitifs accessibles à toutes les entreprises. Pour cela, un cadre normatif des infrastructures d'accueil est nécessaire pour garantir une offre de zones d'activité industrielles et de services répondant aux besoins des entreprises,

(16) Office national de l'électricité et de l'eau potable.

(17) Offre du Maroc aux investisseurs souhaitant intervenir dans la filière de l'hydrogène vert : réserve foncière de 1 million d'hectares dont 300 000 hectares sont déjà mobilisés dans une première phase, infrastructures portuaires, réseau national d'hydrogénoducs et de gazoducs transformés, stations de dessalement, primes à l'investissement et incitations publiques à caractère fiscal et douanier…

(18) Groupe sino-européen Gotion High-Tech, groupe chinois CNGR en partenariat avec Al Mada, groupes chinois Tinci, BTR New Material, Yahua, Shinzoom et Hailiang, groupe chinois Huayou en partenariat avec le groupe sud-coréen LG Chem, groupe canadien SRG Mining en partenariat avec un fabricant de matériaux d'anodes chinois Carbon ONE New Energy Co, groupe singapourien Visionary.

(19) Groupement d'intérêt économique.

(20) Agence marocaine de développement de la logistique.

qui seraient gérées sur la base d'un partenariat public-privé. Le modèle de gestion de certaines zones comme Tanger Free Zone ou Kenitra Automotive City pourrait être généralisé compte tenu des bons résultats réalisés dans ces deux émergences. De même, l'ensemble des autorisations doivent être délivrées par un guichet unique pour fluidifier et faciliter l'installation dans les zones d'activité.

iv) Faire du numérique et des capacités technologiques un facteur majeur de compétitivité de l'économie marocaine, de modernisation des entreprises et de développement de nouveaux métiers et filières qui soient en phase avec les transformations mondiales. Pour y parvenir, il est nécessaire de généraliser l'accès à internet haut débit à toutes les régions du Royaume et au très haut débit dans les zones à forte activité économique. Les offres de formation aux compétences numériques et à l'IA (21) doivent être densifiées, et l'accompagnement à la digitalisation des entreprises doit être renforcé. Comme il est nécessaire d'accélérer la stratégie nationale d'inclusion financière par la finance numérique, qui demeure embryonnaire en dépit des efforts déployés par les pouvoirs publics et la banque centrale, en raison des freins culturels et de l'empressement tout relatif du secteur financier et bancaire traditionnel. Quant à la généralisation de la couverture internet sur tout le territoire national, celle-ci reste encore un vœu pieux puisque la ministre de tutelle reconnaît que près de 2 000 zones rurales n'ont toujours pas accès à internet, tandis que le haut et très haut débit accuse un retard important notamment en matière d'installation de la fibre optique dans un contexte concurrentiel tendu marqué par une situation oligopolistique où deux des trois opérateurs du secteur ont décidé de judiciariser leurs relations. En effet, l'opérateur historique IAM (22) a été condamné en appel en juillet 2024 à verser la somme de 6,4 milliards de dirhams à son concurrent Wana Corporate pour abus de position dominante. Ce dédommagement vient en complément de condamnations précédentes rendues par l'ANRT (23) qui avait appliqué à IAM au profit de Wana Corporate une amende de 3,3 milliards de dirhams en janvier 2020 et une astreinte de 2,45 milliards de dirhams en juillet 2022.

(21) Intelligence artificielle.

(22) Ittisalat Al-Maghrib.

(23) Agence nationale de réglementation des télécommunications.

v) Renforcer les compétences par l'implication du secteur privé dans la formation. Des PPP (24) sont recommandés pour la gestion des instituts de formation et pour le renforcement du rôle du secteur privé dans la planification des besoins et le contrôle de la qualité des formations. Le financement de la formation continue doit être dissocié de l'OFPPT (25) et être confié à un organe dédié, chargé aussi de la certification des compétences et de la validation des acquis professionnels. Le projet stratégique des Cités des métiers et des compétences, dont la maîtrise d'œuvre est assurée par l'OFPPT, est de nature à améliorer le niveau de compétence et d'employabilité des jeunes qui suivent le parcours de la formation professionnelle, mais les résultats obtenus jusqu'à présent restent encore très faibles eu égard au taux de chômage des jeunes diplômés de l'enseignement

(24) Partenariats public-privé.

(25) Office de la formation professionnelle et de la promotion du travail.

supérieur et de la formation professionnelle qui atteint 20,3 % au terme du premier trimestre 2024.

vi) Moderniser le dialogue social pour intégrer les transformations actuelles et futures du monde du travail. Le droit du travail doit évoluer et prendre en compte les transformations en cours et à venir du marché du travail, notamment les activités en réseaux, le travail à distance, les nouvelles modalités contractuelles et les nouveaux statuts des travailleurs indépendants, ainsi que la flexibilité des relations sociales du travail. Il s'agit aussi d'améliorer les mécanismes de prévention et de résolution pacifique des conflits du travail avec un recours accru à la médiation. Le droit à la formation doit être renforcé, notamment *via* un compte individuel à la formation. Il s'agit aussi d'inclure le droit à la protection sociale dans le statut d'autoentrepreneur et de favoriser la mobilité inter-entreprises et public-privé par le portage des droits et de la protection sociale. Notons que le Code du travail au Maroc n'a pas évolué depuis deux décennies, les gouvernements successifs ayant tous été dans l'incapacité de fédérer les organisations syndicales et patronales autour d'un consensus qui puisse servir l'intérêt général de l'économie nationale. Le gouvernement actuel a annoncé l'ouverture de ce chantier de réforme du droit du travail avec « le souci de la négociation sociale et sans le recours au vote majoritaire au parlement ». Deux points d'achoppement particuliers doivent être scrutés avec un maximum d'attention : la réglementation du droit de grève et les conditions de licenciement des salariés.

1.2.4. Faire émerger l'économie sociale et solidaire

L'ESS (26) représente environ 2 % du PIB du Maroc et moins de 4 % des emplois (directs et indirects). Le NMD s'est fixé comme objectif de porter la contribution de l'ESS à la valeur ajoutée à 6 % - 8 % du PIB national et de créer 50 000 nouveaux emplois par an. Le NMD ambitionne donc de faire émerger l'ESS comme secteur économique à part entière, pilier du développement et source de création de richesses pour les populations. Pour cela, il faudrait adopter un cadre fondateur pour la nouvelle économie sociale *via* une nouvelle loi-cadre définissant la vision, le rôle dans le NMD, la gouvernance du secteur, les modalités du partenariat entre l'État, les collectivités locales et les acteurs, la structuration des acteurs et leur organisation statutaire, ainsi que les sources et modalités de leur financement. Il convient aussi de promouvoir la délégation de services publics aux acteurs de l'économie sociale par une démarche expérimentale basée sur des projets-pilotes fondés sur les expériences réussies, qui aboutirait dans une seconde étape à une généralisation au niveau national. Les domaines d'application sont très larges, de la santé et l'assistance sociale à l'éducation et la petite enfance en passant par la culture, l'économie circulaire et l'insertion professionnelle. Enfin, le développement de l'entrepreneuriat social innovant permettra de stimuler la création de richesses au profit de couches sociales

(26) Économie sociale et solidaire.

aujourd'hui marginalisées ou démunies, ce qui suppose d'établir un nouveau statut juridique adapté et de lancer des incubateurs spécialisés et des centres de R&D pour l'innovation sociale.

1.3. Le rôle de l'État et des établissements et entreprises publiques dans la production de richesses

1.3.1. L'investissement public et privé, un vase communicant

L'État avec ses démembrements, EEP (27) et dans une moindre mesure collectivités territoriales, joue un rôle important dans la sphère économique et dans l'investissement plus particulièrement. L'investissement public représente une part très importante de l'investissement global de l'économie marocaine, qui atteint un niveau relativement élevé de près de 26 % du PIB (28) (372 milliards de dirhams de FBCF (29) pour un PIB de 1 463 milliards de dirhams en 2023). Cette part est estimée au deux-tiers, témoignant ainsi de l'effort colossal réalisé par l'État et les EEP pour soutenir l'investissement et contribuer à la création de richesses. Le pendant de ce constat est la faible contribution du secteur privé à l'effort d'investissement national. Un des enjeux les plus cruciaux pour l'économie marocaine est d'inverser cette proportion pour concilier deux impératifs, celui de maintenir un rythme suffisant de progression de l'investissement national qui soit en phase avec les besoins grandissants des populations et de l'économie et celui de maintenir la soutenabilité de la dette publique. Nulle autre issue à ce dilemme en dehors d'une montée en puissance de l'investissement privé, comme cela ressort clairement du discours du roi Mohammed VI adressé au parlement à l'occasion de l'ouverture de la session d'octobre 2022, dans lequel il fixait un objectif de mobilisation de 550 milliards de dirhams d'investissements privés et de création d'un demi-million d'emplois nets au cours de la période 2022-2026.

(27) Établissements et entreprises publics.

(28) Produit intérieur brut.

(29) Formation brute de capital fixe.

1.3.2. L'État investisseur, un géant aux pieds d'argile

Pour l'heure, l'investissement public reste des plus déterminants dans les équilibres économiques du pays. La loi de finances 2024 prévoit un investissement public global de 335 milliards de dirhams répartis entre le BGE (30), les CST (31) et les SEGMA (32) pour 103 milliards, les EEP pour 152 milliards, le Fonds Mohammed VI pour l'investissement pour 45 milliards, le Fonds Al Haouz pour 15 milliards et les collectivités territoriales pour 20 milliards. Pour ce qui concerne les EEP, leur investissement est porté par des entités à caractère marchand et non marchand, dont la rentabilité financière pour les premières et l'impact économique et social pour les secondes ne sont pas toujours assurés. Loin s'en faut. En effet, le NMD a relevé plusieurs limites à l'investissement public, qui a un impact réduit en termes de développement humain,

(30) Budget général de l'État.

(31) Comptes spéciaux du Trésor.

(32) Services de l'État gérés de manière autonome.

d'inclusion sociale et de croissance économique, notamment en raison de sa conception même reposant sur une vision verticale et descendante et de l'absence d'évaluation. L'État a mené depuis plus de deux décennies une stratégie volontariste d'investissements massifs dans les infrastructures en édifiant un réseau routier et autoroutier, un réseau portuaire et aéroportuaire, une ligne à grande vitesse, des sites de production d'énergies renouvelables, etc. Mais ces choix d'investissement n'ont pas produit tous les résultats escomptés en termes d'inclusion sociale et territoriale, de développement économique et même de performance financière. Est en cause l'absence de priorisation élective et de coordination de l'investissement public. Quant au portefeuille public qui porte près de la moitié de l'investissement public, ses carences sont nombreuses : dépendance financière au budget de l'État pour un grand nombre d'EEP y compris marchands ; situation financière critique pour certains EEP ; forte concentration en termes de chiffre d'affaires, de valeur ajoutée, de résultat net et d'investissement autour de quelques EEP ; dette financière en forte et constante progression dont l'encours global atteint 328 milliards de dirhams en 2022 ; gouvernance inefficace et absence de régulation de certains secteurs. Précisons que sur la période 2013-2023 les transferts du BGE vers les EEP ont totalisé 436 milliards de dirhams, dont 387 milliards de subventions et 49 milliards de taxes parafiscales rétrocédées. Les EEP ayant versé 118 milliards de dirhams de dividendes au Trésor public, il en ressort une situation déficitaire pour les finances publiques de plus de 317 milliards de dirhams. Parmi les EEP qui sont à la source de ces contreperformances financières, on trouve l'ONEE qui enregistre un résultat déficitaire de 20,9 milliards de dirhams en 2022, l'ONCF (33) avec – 2,5 milliards, la RAM (34) avec – 1,5 milliard ou ADM (35) avec – 0,9 milliard.

(33) Office national des chemins de fer.

(34) Royal Air Maroc.

(35) Société nationale des autoroutes du Maroc.

1.3.3. Les établissements et entreprises publiques à mission sociale, une source de richesse immatérielle

L'État avec ses démembrements doit pouvoir créer davantage de valeur économique et sociale et produire plus de richesses au profit des citoyens et de l'économie. Cela commence d'abord par les EEP à caractère non marchand, qui constituent une part importante du portefeuille public et qu'il s'agit de rationaliser, de mieux structurer et d'assurer leur convergence et leur efficacité. Ces EEP sont orientés vers des missions essentiellement de développement humain et social dans la formation, la santé, l'assurance, la protection de populations vulnérables. Une restructuration des EEP à mission de développement humain et social de l'État est plus que jamais nécessaire. Cette restructuration se fera à travers la rationalisation des établissements publics et des fonds d'appui dédiés et la suppression de certains établissements devenus inactifs ou caducs. Il sera aussi nécessaire de regrouper ces établissements en holdings selon le critère de la fonction (santé, appui social, assurance et retraites, éducation, formation…) et d'unifier leur

gouvernance pour assurer la convergence stratégique et opérationnelle des actions, optimiser l'allocation des ressources humaines et budgétaires et, *in fine*, créer davantage de valeur économique et sociale pour les citoyens.

1.3.4. Les établissements et entreprises publiques à caractère marchand, une machine de production de richesses à réparer

Quant aux EEP à caractère marchand, le NMD ambitionne d'en faire un « moteur de développement économique et d'amélioration de la compétitivité structurelle, une locomotive pour le secteur privé à travers la structuration d'écosystèmes compétitifs dans les secteurs stratégiques et des acteurs engagés dans le développement territorial, responsabilisés sur leur impact social et environnemental ». Les EEP marchands doivent donc produire davantage de richesses et accompagner/soutenir le secteur privé et les territoires dans leur propre processus de production de richesses. Le NMD propose plusieurs axes stratégiques pour y parvenir :

i) Améliorer l'efficience de l'investissement public et accroître son impact en termes de croissance économique et d'inclusion sociale et territoriale. Il faut pour cela orienter davantage l'investissement public vers des objectifs de création d'emplois décents, d'amélioration de la productivité du travail, d'inclusion sociale, de développement humain et de durabilité environnementale. L'investissement public doit ainsi privilégier certains secteurs comme les énergies renouvelables, le numérique, l'IA, la recherche médicale et les services de l'éducation et de la santé. L'AGSPE (36) est appelée à développer une banque de projets d'investissements, en les priorisant, et à en assurer la coordination, la synergie, le suivi et l'évaluation de leur impact. Les EEP doivent être dotés d'un statut « EEP à mission » afin d'ancrer leurs stratégies d'action dans des missions de développement sectoriel et territorial adaptées à leurs spécificités métiers et espaces d'intervention.

(36) Agence de gestion stratégique des participations de l'État.

ii) Focaliser l'investissement public sur les investissements structurants de long terme, les investissements technologiques, infrastructurels ou correspondant à des monopoles naturels et sur les investissements de service public, et renforcer la mobilisation de l'investissement privé national et international sur les autres types d'investissement avec des dispositifs de *de-risking*. Tout en territorialisant la dépense et en systématisant l'évaluation de l'impact au niveau régional, l'investissement public devra prioriser notamment les secteurs de l'éducation, la santé, le logement et les services de base, le transport collectif, la digitalisation, les espaces publics de vie et de culture ainsi que la protection des ressources naturelles. Quant à l'intervention du secteur privé dans l'investissement national, notamment en matière d'infrastructures, celle-ci serait considérablement renforcée grâce au PPP dont il s'agit de rendre opérationnels les amendements de la loi 46-18 adoptée en janvier 2020 et de renforcer les capacités de l'État en matière d'identification et de préparation des projets potentiels en PPP

(renforcement des compétences techniques, financières et juridiques pour la préparation et la négociation des projets, mise en place de mécanismes de financement comme par exemple des fonds fiduciaires dédiés).

iii) Réformer la politique actionnariale de l'État, à travers huit orientations principales :

a) Reconfigurer le portefeuille public pour distinguer les EEP à caractère non marchand des EEP à caractère marchand et favoriser les synergies au sein du portefeuille public qui sera concentré autour de holdings sectorielles (transport et logistique, banque et financement, développement social…).

b) Renforcer les complémentarités et synergies entre les EEP à caractère bancaire et financier (CDG (37), CAM (38), CIH (39), Barid Bank, CMR (40), RCAR (41), Tamwilcom…) qui agissent dans l'investissement, la gestion de l'épargne, le financement bancaire ou la garantie et le cautionnement, clarifier leurs missions, mettre à niveau leur gouvernance et fixer des objectifs de rentabilité. Lorsque l'État confie aux EEP financiers des missions de développement social ou territorial, par définition à faible rentabilité économique, ces missions doivent être clairement séparées des activités à caractère strictement commercial pour assurer la transparence des coûts et mettre fin aux mécanismes tacites de péréquation qui menacent la solvabilité financière et la rentabilité de ces institutions ou entretiennent des pratiques ou avantages non concurrentiels.

(37) Caisse de dépôt et de gestion.

(38) Crédit agricole du Maroc.

(39) Crédit immobilier et hôtelier.

(40) Caisse marocaine des retraites.

(41) Régime collectif d'allocation de retraite.

c) Autonomiser les EEP marchands par rapport aux départements de tutelle sectorielle et rompre avec la double tutelle technique et financière, qui aboutit parfois à des orientations divergentes. Le rôle des ministères doit être limité à la définition des orientations de politique publique, tandis que l'AGSPE doit assurer la tutelle financière des EEP et valider leurs stratégies et leurs programmes d'investissement. La gouvernance des EEP doit être assurée par des conseils d'administration plus réduits et dotés du niveau d'expertise requis.

d) Améliorer la transparence financière des EEP marchands en vue de leur restructuration et autonomisation financière, défaire les péréquations tacites, clarifier les rentabilités de chaque type d'activité, responsabiliser les EEP sur leur performance pour les activités de nature commerciale et mettre en place des dispositifs de subventions publiques transparents et ciblés pour les activités sociales ou de service public.

e) Transformer le statut juridique des EEP à caractère marchand en sociétés anonymes pour favoriser leur autonomisation stratégique, financière et opérationnelle et pour clarifier leur responsabilité sur leurs résultats.

f) Procéder à un re-engineering organisationnel afin de séparer les activités relevant de monopoles naturels des activités éligibles à la concurrence et à l'investissement privé. Cette orientation s'applique notamment à l'ONEE et à l'ONCF. En effet, l'ONEE est appelé à être restructuré par une séparation des activités de production énergétique, de transport et de distribution, ce qui permettrait d'ouvrir séparément chacune de ces activités à la concurrence.

Quant à l'ONCF, il pourrait être scindé en trois filiales distinctes : l'une chargée du réseau d'infrastructure (monopole naturel), une autre filiale en charge de l'opération du fret et une troisième filiale dédiée au transport passagers, ces deux dernières filiales pouvant être mises en concurrence avec des opérateurs privés qui interviendraient sur des tronçons particuliers.

g) Opérer une transformation et une conduite du changement au sein des EEP, renforcer la formation des ressources humaines au sein des EEP et les doter de compétences de haut niveau.

h) Créer des démembrements territoriaux des EEP sous forme de filiales régionales qui pourront accueillir des acteurs régionaux et privés dans leur capital social, notamment dans les domaines de la distribution d'eau et d'électricité et des réseaux d'infrastructures numériques.

Il serait intéressant d'examiner les conditions de mise en œuvre des recommandations du NMD en matière de réforme de la politique actionnariale de l'État. Prenons un seul exemple qui est suffisamment édifiant pour mesurer à quel point ces recommandations sont dévoyées. Il s'agit de la dernière orientation relative à la création d'acteurs régionaux publics qui seraient l'émanation des EEP et qui accueilleraient dans leur tour de table des investisseurs privés. Le gouvernement en exercice a fait voter par sa majorité une loi dite des SRM (42), sans un réel débat public quant à ses conséquences sur la vie des citoyens. Hormis quelques amendements de pure forme validés par le ministre en charge du dossier, le ministre de l'Intérieur en l'occurrence, dans le cadre des débats au sein des commissions parlementaires, le texte originel présenté par le gouvernement est resté inchangé sur l'essentiel de son contenu. Deux partis politiques d'opposition, le PPS (43) et le PJD (44), ont voté contre la mouture finale, tandis que l'USFP (45) s'est abstenue et le MP (46) s'est rétracté à la dernière minute en approuvant le texte après avoir pris l'engagement de s'y opposer. De fait, c'est à la fois sa philosophie générale et ses dispositions qui sont en cause, parce qu'elles montrent à quel point l'État semble renoncer à l'une de ses fonctions régaliennes au profit du secteur privé, celle de garantir le droit d'accès de tous les citoyens à l'eau, à l'électricité et à l'hygiène. La délégation de services publics de proximité au secteur privé serait un gage d'efficacité économique et une solution providentielle aux déséquilibres des finances publiques incapables d'assumer les besoins grandissants d'investissements en infrastructures. Le gouvernement érigerait ainsi la « privatisation heureuse » en mode de gouvernance et confierait le sort de millions d'usagers des services publics aux desiderata des détenteurs du capital privé et à leurs injonctions de rentabilité financière. Cette philosophie générale se caractérise, en fait, par deux méconnaissances, l'une exogène et l'autre endogène à notre pays. Elle ignore le courant de remunicipalisation des services publics qui a lieu un peu partout dans le monde depuis le début de la décennie 2000 et qui privilégie un mode de gestion publique décentralisé en lien avec les citoyens. Cette forme de gestion permet d'assurer la qualité et l'universalité du service

(42) Sociétés régionales multiservices.

(43) Parti du progrès et du socialisme.

(44) Parti de la justice et du développement.

(45) *Union socialiste des forces populaires.*

(46) Mouvement populaire.

aux citoyens tout en répondant aux défis environnementaux et climatiques. Petits villages et grandes métropoles ont décidé de tourner définitivement la page du « Consensus de Washington » et de remettre les services essentiels à la vie entre les mains du public. La liste de ces villes est longue : Hambourg, Oslo, Paris, Nice, Montpellier, Aix-en-Provence, Grenoble, Barcelone, Nottingham, Leeds, Bristol, Vilnius, Boulder (Colorado), etc. La seconde méconnaissance relève de l'histoire même de notre pays et se réfère aux épisodes douloureux que la privatisation des services publics a fait subir à nos concitoyens : concession opaque à la Lydec à Casablanca en 1997 lui permettant de faire remonter des redevances et des dividendes à sa maison-mère dès la deuxième année d'exploitation dans un contrat qui en comptait trente, manifestations à Tanger en octobre 2015 contre Amendis à cause des factures d'électricité exorbitantes, conduisant le chef du gouvernement et le ministre de l'Intérieur à se rendre sur place pour apaiser les esprits et ramener le calme, faillite de la raffinerie marocaine de pétrole la Samir…

Quant aux dispositions de la loi proprement dites, nombreux sont les articles qui sont entachés de failles importantes et qui, finalement, disqualifient le texte dans sa globalité. Ainsi en est-il des articles suivants, à titre d'illustration :

Article 2 : L'initiative de la création des SRM vient de l'État représenté par le ministère de l'Intérieur, alors qu'elle devrait émaner des régions et autres collectivités territoriales conformément à l'esprit de la Constitution (article 40), aux dispositions de l'article 83 de la loi organique relative aux communes et aux recommandations du NMD qui préconise la création des « Autorités régionales de développement » et des « Sociétés de développement régional et local » sous le leadership des régions.

Article 3 : Le capital social des SRM peut être détenu jusqu'à 90 % par le secteur privé, l'État se contentant d'une quote-part symbolique de 10 % et renonçant *de facto* à peser sur les décisions stratégiques, les choix d'investissement, la politique tarifaire, la politique de recouvrement, la politique de distribution des dividendes, la nomination des dirigeants..., ni même à exercer les prérogatives d'un simple actionnaire détenteur d'une minorité de blocage.

Article 4 : L'État délègue aux SRM une fonction régalienne cruciale, celle de l'expropriation, donnant ainsi un pouvoir démesuré à des investisseurs privés dont on n'est pas sûr qu'ils en feront un bon usage au service de l'intérêt général. Après la double diffraction de l'État, horizontale (instances constitutionnelles et agences dites indépendantes) et verticale (décentralisation et normes internationales), le gouvernement invente une diffraction d'un autre type, une sorte de rencontre de troisième type, en transférant le pouvoir d'expropriation au patronat !

Article 5 : L'attribution des concessions de service public aux SRM se fera par entente directe, bafouant ainsi les règles de transparence financière et de libre concurrence ainsi que les dispositions du décret sur les marchés publics.

Article 9 : Le principe de l'équilibre financier est érigé en règle de gestion des SRM, considérant que l'accès à l'eau, l'électricité et l'hygiène n'est plus un droit garanti par l'État mais un bien marchand répondant à la loi de l'offre et de la demande et aux critères purement financiers.

Articles 11 et **14 :** Tous les actifs, équipements et installations nécessaires à l'exploitation des SRM seront mis à leur disposition à titre gracieux sans inventaire préalable et sans évaluation indépendante. Le patrimoine appartenant à l'ONEE et aux régies communales leur sera donc transféré sans autre garantie financière que le statut juridique des fonds de retour. Les biens appartenant à l'ONEE seront inventoriés et évalués dans un délai de trois années pour être transférés aux communes avec une exonération fiscale, alors que seule une loi de finances peut valablement accorder ces dérogations fiscales.

1.4. Un cadre macroéconomique au service de la croissance et du développement

1.4.1. Un facteur d'accélération de la croissance

Le cadre macroéconomique joue la même fonction que celle du lubrifiant dans un mécanisme dynamique. Il permet d'éviter les frottements et d'accélérer la vitesse, surtout en période de vents contraires. Le cadre macroéconomique permet ainsi de soutenir la croissance, de favoriser la production de richesses, d'appuyer la création d'entreprises et d'emplois décents et, si ce n'est de résorber, du moins de réduire les inégalités sociales et spatiales. Le cadre macroéconomique a donc une vertu contracyclique lorsque l'économie est mal orientée. Le NMD a considéré que les politiques macroéconomiques poursuivies par le Maroc étaient trop restrictives, qu'elles se soumettaient à des normes rigides, qu'elles entretenaient des équilibres sous-optimaux et qu'elles privaient le pays de marges de manœuvre nécessaires à la production de richesses. Les pouvoirs publics sont restés prisonniers d'une orthodoxie macroéconomique, en particulier dans les domaines budgétaire et monétaire. Le cadre macroéconomique est, par ailleurs, fragilisé par le caractère structurel des déficits jumeaux : déficit budgétaire (47) et déficit de la balance commerciale (48). La situation des finances publiques est marquée par un accroissement important des investissements publics et des besoins de financement de l'État et des EEP, dans un contexte de mobilisation limitée des recettes fiscales (49) et de faible performance du portefeuille public. Conséquence directe de cette situation, l'État a massivement recours à l'endettement, en particulier sur le marché intérieur qui absorbe 80 % environ de la dette du Trésor, créant ainsi un effet d'éviction sur le financement du secteur privé qui n'a d'autre solution pour financer ses besoins d'investissement et d'exploitation que de recourir au système bancaire, le marché des capitaux étant peu développé. Enfin, la

(47) –4,5 % du PIB en 2023 selon le ministère de l'Économie et des finances.

(48) 19,6 % du PIB en 2023, selon les données du HCP et de l'Office des changes.

(49) 311,4 milliards de dirhams en 2023 selon la Trésorerie générale du Royaume, soit une pression fiscale de 21,3 % du PIB.

banque centrale, qui dispose d'un mandat unique de stabilisation des prix et de défense de la valeur du dirham, privilégie une politique monétaire conservatrice qui sert essentiellement les intérêts des épargnants et néglige les besoins des entrepreneurs.

1.4.2. Des interrogations sur la soutenabilité des finances publiques

La dette publique du Maroc atteint le montant de 1 202 milliards de dirhams à fin décembre 2023, soit un taux d'endettement public de plus de 82 % du PIB compte tenu d'un PIB 2023 estimé par le HCP à 1 463 milliards de dirhams. La dette intérieure du Trésor est de 763,4 milliards de dirhams, tandis que la dette extérieure publique atteint 438,9 milliards de dirhams dont 253,2 milliards au titre de la dette extérieure du Trésor. La dette totale du Trésor s'élève à 1 017 milliards de dirhams, soit près de 85 % de la dette publique. Il est à noter que la dette intérieure garantie atteint 48,4 milliards de dirhams à fin décembre 2022, dont 32,1 milliards correspondant à la garantie directe de l'État et 16,4 milliards à celle de la SNGFE (50) (ex-CCG (51)). En tenant compte de la dette intérieure garantie (montant actualisé à fin 2023 non connu), la dette publique serait en réalité de près de 1 251 milliards de dirhams, soit 85,5 % du PIB.

La question de la soutenabilité des finances publiques est au cœur des préoccupations de la politique économique au Maroc. Elle fait même l'objet d'un débat entre la majorité gouvernementale et l'opposition. Cette controverse a émergé avec force à l'occasion du débat sur la loi de finances 2024 qui annonçait une réduction de 2,5 points du déficit budgétaire en quatre années, le ramenant de 5,5 % du PIB en 2022 à 4,5 % en 2023 et 4,0 % en 2024, avant d'atteindre la limite des 3 % en 2026. Cette trajectoire budgétaire était séduisante, mais en apparence seulement ! En fait, cette présentation des finances publiques ne correspond pas à la réalité car le déficit budgétaire est devenu la variable d'ajustement des finances publiques. En effet, le ministre de l'Économie et des Finances sous le gouvernement El Otmani avait déjà utilisé l'outil dit des « financements innovants » pour réajuster le solde budgétaire, technique reprise à son compte par son successeur au département des Finances. Ces financements ne sont rien d'autres que des opérations de *lease-back*, technique bancaire inventée au Maroc dès les années quatre-vingt, permettant à l'État de céder, en dehors des procédures légales de privatisation, des centres hospitaliers, des établissements scolaires, des bâtiments administratifs et probablement même des centres pénitentiaires, ainsi que toutes autres infrastructures publiques à des caisses de retraite et compagnies d'assurances pour liquéfier une partie de son patrimoine immobilier et recevoir en retour des recettes exceptionnelles. L'État conserve ces biens en location et verse des loyers aux nouveaux propriétaires. Outre le principe même de ces opérations financières qui est largement contestable en matière de politique économique et de finances

(50) Société nationale de garantie et de financement de l'entreprise.

(51) Caisse centrale de garantie, dénommée désormais Tamwilcom.

publiques, le problème réside dans leur opacité : ni le corps du texte de la loi de finances, ni les quinze rapports qui accompagnent la loi de finances 2024 avec leurs 1 360 pages ne disent un traître mot sur le détail de ces opérations, la liste des biens concernés, les prix de cession, les organismes cessionnaires, le montant des redevances locatives et les taux de rendement actuariel offerts à ces organismes. Il s'agit là d'une véritable boîte noire tant pour les citoyens que pour les députés eux-mêmes, empêchés d'accéder à ces informations. Sans ces financements innovants, qui ont atteint la somme de 25 milliards de dirhams en 2022 selon le rapport d'exécution budgétaire, le déficit budgétaire aurait été de 99 milliards, au lieu des 74 milliards affichés, soit 7,5 % du PIB.

1.4.3. Un cadre novateur et souverain de conduite de la politique économique

Le NMD se libère de ces contingences comptables et ambitionne de passer à un nouveau palier de croissance du PIB de 6 % annuellement sans aucune discontinuité sur la longue période. Le NMD propose ainsi cinq orientations stratégiques pour faire du cadre macroéconomique un instrument d'accélération du processus de production de richesses et de la dynamique du développement.

i) Assouplir les contraintes de politique budgétaire de manière ciblée en se libérant avec pragmatisme des principes d'orthodoxie de court terme et en inscrivant cette politique dans la dynamique de moyen-long terme. Une condition toutefois pour disposer de cette marge de manœuvre : consacrer les financements mobilisés aux chantiers qui servent la transformation structurelle de l'économie nationale et produisent des richesses et des rendements suffisamment élevés pour absorber le coût de l'endettement et restaurer à moyen terme les équilibres financiers de l'État.

ii) Optimiser les dépenses budgétaires par de nouveaux instruments de gestion comme la gestion axée sur les résultats, la planification pluriannuelle des finances publiques ou la revue générale périodique des dépenses publiques.

iii) Mobiliser le plein potentiel fiscal (52) **de l'économie marocaine et réduire la charge fiscale pesant sur les activités productives et concurrentielles :** réduire le taux de l'IS pour les activités exposées à la concurrence internationale, dont l'industrie, alléger la fiscalité des activités à impact social et de la R&D, élargir l'assiette fiscale à travers la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales, rationaliser les dépenses fiscales et organiser l'intégration de l'informel.

iv) Prendre en compte l'objectif de multiplication des acteurs financiers et bancaires et de diversification des mécanismes de financement de l'économie dans les politiques monétaires et bancaires : adaptation des règles macroprudentielles, réforme des statuts de BAM (53) pour adopter

(52) Le NMD estime ce potentiel à 2 %-3 % du PIB, soit 45 milliards de dirhams environ. En réalité, ce potentiel fiscal est bien plus important. La pression fiscale dans l'Union européenne est en moyenne de 27,3 % en 2022 et 40,2 % compte tenu de l'ensemble des prélèvements obligatoires. Par simple comparaison compte tenu des similitudes entre le système fiscal marocain et celui de la plupart des pays européens, tant en termes de nature des impôts que de taux apparent d'imposition, il en ressort un potentiel fiscal à mobiliser au Maroc de l'ordre de 6 points de PIB, soit près de 90 milliards de dirhams chaque année.

(53) Bank Al-Maghrib.

le mandat dual, renforcement de la régulation et intensification de la concurrence dans le secteur bancaire, entrée de nouveaux concurrents dans l'industrie bancaire notamment *via* la Fintech et le paiement mobile, renforcement des données sur l'accès au financement et sur la distribution du crédit par catégories fines d'entreprises, atténuation significative du poids des bons du Trésor dans les actifs bancaires.

v) Développer les marchés de capitaux et faire de la place boursière de Casablanca un hub financier de référence dans la région méditerranéenne et le continent africain. Parvenir à cet objectif ambitieux suppose de mettre en œuvre un ensemble de mesures : l'exercice effectif des fonctions de régulation assurant la sanction forte et impartiale des délits boursiers pour restaurer la confiance, l'accélération du processus législatif pour faire évoluer le cadre légal et réglementaire, l'élargissement de la base d'émetteurs et d'investisseurs *via* des IPO (54) d'EEP, la création de marchés dédiés aux matières premières, l'assouplissement des règles pour certaines catégories d'entreprises et le développement du marché de la dette privée, l'introduction de nouveaux instruments et produits financiers comme le marché à terme et les produits dérivés pour booster la liquidité et développer l'arbitrage.

(54) Initial public offering.

2. Les enjeux de la répartition des richesses

Produire davantage de richesses est un enjeu central pour le NMD. Mais dès lors que cet objectif est atteint, il faut pouvoir répartir les fruits de la croissance de façon juste. Pour cela, les Marocains doivent être traités sur un pied d'égalité. Ils doivent tous pouvoir accéder à l'ascenseur social et prendre toute leur part de la croissance économique et de la production de richesses à due concurrence de leurs efforts et de leur talent. Ils doivent donc être mis en situation de « capacitation ». C'est le rôle de l'éducation, de la formation, de la santé et de la culture, qui sont les vrais déterminants de la répartition primaire des revenus et des richesses. Mais l'État ne peut laisser une partie des citoyens sur le bord de la route. Il doit protéger, aider, soutenir et accompagner les citoyens les plus fragiles et les plus vulnérables en redistribuant en leur faveur une partie de la richesse produite par la communauté nationale. La main visible de l'État agit à ce niveau pour corriger les limites de la répartition primaire et redistribuer aux plus démunis.

2.1. La répartition primaire : garantir l'égalité des chances

2.1.1. L'éducation au service de l'épanouissement du capital humain

Valoriser le capital humain suppose de garantir au citoyen les conditions optimales pour qu'il soit bien éduqué et en bonne santé. La priorité pour le système éducatif est de traiter la crise qu'il traverse depuis plusieurs décennies et dont aucune des réformes menées par les gouvernements successifs ou

prônées par le CSEFRS (55) n'a eu raison jusqu'à présent. Cette crise est tricéphale : premièrement, une chute de la qualité des apprentissages comme en témoignent régulièrement les classements du Maroc dans les évaluations de type PIRLS (56), TIMS (57) et PISA (58) ; deuxièmement, une crise de confiance à l'égard de l'institution éducative et des enseignants ; et troisièmement, une crise de vocation de l'école qui ne joue plus son rôle d'ascenseur social et de promotion dans la société marocaine. Le NMD s'appuie sur quatre leviers stratégiques pour remédier à ces défaillances.

Il convient d'abord d'investir dans la formation et la motivation des enseignants pour qu'ils deviennent eux-mêmes les garants de la qualité des apprentissages. Ce qui suppose de rehausser le niveau des compétences des enseignants, de les encadrer par des normes professionnelles rigoureuses et de rendre leur métier et leur statut attractifs pour les étudiants les plus émérites. Un centre d'excellence du professorat serait un outil précieux pour y parvenir, dans la mesure où il serait un mécanisme d'assurance-qualité, un régulateur, un centre d'expertise, un laboratoire d'innovation et une agence de moyens. Bénéficiant d'une formation initiale de cinq années et d'une formation continue régulière, les enseignants seraient soumis à un système de rémunération basé sur des revalorisations salariales et des intéressements conditionnés par une évaluation de l'impact de leur enseignement sur l'apprentissage des élèves.

Il convient ensuite de réorganiser le parcours scolaire et le système d'évaluation pour assurer la réussite de chaque élève dès la petite enfance. Un préscolaire de qualité est une première étape fondamentale, qui permettra ensuite d'organiser le parcours de l'élève en plusieurs paliers d'apprentissage avec un dispositif indépendant et un objectif d'évaluation des acquis scolaires pour éviter l'accumulation des lacunes. Un programme de lutte contre l'échec scolaire viendrait compléter le dispositif général, avec l'intervention de spécialistes de la remédiation, notamment des orthophonistes, des psychopédagogues et des assistants pédagogiques.

Il convient aussi de moderniser les programmes et rénover les méthodes pédagogiques, de développer la recherche et l'expérimentation éducative et promouvoir les compétences transversales, de renforcer les activités culturelles, artistiques et sportives et améliorer la maîtrise des langues à travers notamment la révision de la séquence d'introduction des langues et des transitions linguistiques. Le numérique serait un puissant levier de transformation du système éducatif et un incubateur de nouvelles pratiques pédagogiques avec un écosystème Edtech marocain : MOOC (59), supports pédagogiques, *marketplaces* de professeurs particuliers, formations spécialisées…

Enfin, et c'est le quatrième levier stratégique, il convient de responsabiliser les établissements pour en faire le moteur du changement et de la mobilisation des acteurs, à travers un mécanisme incitatif de certification-

(55) Conseil supérieur de l'éducation, de la formation et de la recherche scientifique.

(56) Progress in International Reading Literacy.

(57) Trends in Mathematics and Science Study.

(58) Programme for International Student Assessment.

(59) Massive open online course.

qualité des établissements sur la base du volontariat de l'équipe pédagogique, donnant droit à des avantages pour les établissements et les enseignants.

Vaste programme, donc, de réformes de l'éducation que les premières mesures introduites par le ministère de tutelle, et notamment la refonte du statut des enseignants qui n'a pas manqué de susciter un profond mécontentement du corps enseignant et un mouvement de grève générale sans précédent qui a duré plus de trois mois. Ce fut un conflit social qui n'a pu être éteint *in extremis* qu'à coup de renoncement à la réforme dudit statut et de rallonges budgétaires importantes. Cela montre bien qu'une réforme ne peut s'envisager sans l'implication positive et active des personnels auxquels elle s'applique et sans leur adhésion, ce qui suppose une approche politique et non techniciste de la réforme.

2.1.2. L'enseignement supérieur au service de la valorisation des compétences humaines

Un Marocain bien éduqué est aussi un citoyen qui a la possibilité d'accéder à des études supérieures de qualité et à participer au processus de production de richesses. Pour y parvenir, l'enseignement universitaire, la formation professionnelle et l'activité de recherche devraient être gouvernées par la performance. D'où la nécessité d'assurer l'autonomisation des établissements d'enseignement supérieur et de réviser leur mode de gouvernance, en établissant des contrats pluriannuels entre l'État et ces établissements fixant les objectifs à atteindre en termes de publications et brevets, d'attractivité et d'employabilité des étudiants, d'impact sur l'économie régionale et nationale. Aujourd'hui pléthoriques, les conseils d'administration de ces établissements devraient évoluer vers une structure simple et efficace. Les présidents d'université et les professeurs seraient sélectionnés sur un critère unique, celui de leur capacité à développer de la recherche d'excellence et de la formation de haut niveau. Le principe constitutionnel de reddition des comptes appliqué à eux signifie que leur évaluation serait liée à leurs résultats. Les régions seraient associées au développement des programmes de recherche et de formation spécialisés, ainsi qu'à la gouvernance des universités et des établissements supérieurs, dont le financement serait assuré par le budget de l'État mais aussi par des sources alternatives comme les PPP. Des formations d'excellence seraient développées en partenariat avec le secteur privé. Les étudiants seraient libres de choisir leur université indépendamment de leur lieu de résidence, mais contribueraient au financement de leurs études supérieures en prenant en charge une partie des frais de scolarité lorsqu'ils en auraient la capacité financière, avec une offre de prêts-étudiants garantis par l'État. De nouvelles méthodes pédagogiques et une généralisation du numérique seraient adoptées afin de renforcer les compétences des étudiants, autant scientifiques et techniques que transversales et comportementales. La formation

professionnelle serait davantage valorisée par la création de passerelles fluides entre les établissements universitaires et l'OFPPT. Le NMD recommande aussi d'impliquer davantage le secteur privé dans la gouvernance des cités des métiers et des compétences qui ont été lancées dans les 12 régions du Royaume dans la définition des besoins en compétences au niveau régional et dans la conception des formations. La gouvernance de l'OFPPT devrait se recentrer sur certaines priorités : investir dans le recrutement et la formation des formateurs, privilégier l'ingénierie de formation et les *soft skills*, évaluer l'offre de formation de l'OFPPT et des établissements privés, mesurer et publier le taux d'insertion professionnelle des lauréats par filière et par établissement, restructurer l'OFPPT en séparant son rôle de chargé de la stratégie et du pilotage du secteur de celui d'opérateur de 70 % de l'offre, étendre à grande échelle les modèles de formation hybrides par alternance ou par apprentissage avec la mise en place d'un cadre incitatif. En matière de recherche scientifique, un mécanisme de financement et d'évaluation indépendant permettrait d'assurer les fonctions de contre-pouvoir, de production de déontologie et de labellisation de l'excellence. Ce mécanisme serait appuyé par un conseil scientifique indépendant, formé de personnalités scientifiques marocaines (60) et étrangères, qui lancerait des appels à projets annuels sur des thèmes alignés sur les priorités stratégiques du pays. Cette structure dédiée à la recherche serait une sorte d'agence de moyens qui mobilise les financements disponibles à l'échelle nationale et internationale et qui les consolide pour éviter l'émiettement des ressources. Enfin, un dispositif incitatif d'impôt-recherche jouerait un rôle d'impulsion, tandis que l'université marocaine serait mobilisée pour élargir son ouverture sur l'international et renforcer les effectifs des doctorants.

(60) Dont les Marocains du monde.

Le ministère de l'Enseignement supérieur, de la recherche scientifique et de l'innovation est exposé aux mêmes risques inhérents à la réforme que le ministère de l'Éducation. La grève des étudiants en médecine et en pharmacie, qui dure depuis plus de sept mois et qui annonce une année blanche, est un véritable défi au gouvernement et une preuve supplémentaire, si besoin est, que la réforme nécessite une vision stratégique, un savoir-faire politique et une capacité d'empathie. Autant de qualités qui semblent faire cruellement défaut à l'équipe gouvernementale en exercice.

2.1.3. La santé au service de la vitalité du capital humain

Pour que les Marocains puissent s'épanouir et être en capacité de produire de la richesse, il faut aussi qu'ils soient en bonne santé. Le NMD érige donc l'accès à des services de santé de qualité et à la protection sanitaire en droits fondamentaux des citoyens. Plusieurs actions stratégiques sont donc nécessaires à cet effet. Il s'agit de soutenir la demande de soins en opérationnalisant la généralisation de l'accès à la couverture médicale de base suivant un schéma progressif. Les citoyens devraient accéder à un

panier de soins de base évolutif, en accélérant la couverture des travailleurs non salariés par l'AMO (61) et en assurant l'accès effectif au RAMED (62) aux populations éligibles. Le NMD prévoit ensuite que les régimes de l'assurance maladie et le RAMED puissent converger progressivement vers une caisse unique de couverture médicale de base avec une tarification de référence reflétant les coûts réels des prestations de soins. Des assurances complémentaires facultatives seraient prévues pour offrir un panier de soins plus élargi. Par ailleurs, il s'agit de renforcer substantiellement l'offre globale et la qualité des soins, notamment à travers l'investissement dans les ressources humaines, avec l'objectif de réaliser une amélioration notable de la densité de personnel soignant pour atteindre 4,5 pour 1 000 habitants en 2035 contre 2 actuellement, ce qui représente un effectif de 3 600 médecins et 7 100 infirmiers à former annuellement. L'augmentation des capacités de formation des médecins suppose de renforcer les capacités des CHU (63) et des facultés et de s'assurer que l'ensemble des régions disposent d'une offre de formation appropriée. La durée de la formation généraliste devrait être réduite par l'allocation de certains enseignements aux formations spécialisées. Les métiers de la santé seraient mieux valorisés à travers un statut particulier pour les professionnels de santé, permettant d'améliorer le régime de rémunération et de l'indexer sur la qualité et le rendement en vue d'aboutir à terme à une homogénéisation des schémas de rémunération des personnels de santé dans le public et le privé et de résorber les distorsions. Il s'agit également d'appuyer l'innovation et l'entreprenariat productif dans le domaine de la santé et du bien-être, notamment pour la prévention et l'éducation sanitaire, la santé mentale et les services à la personne. La réorganisation du parcours de soins et l'accélération de la digitalisation du système de santé permettraient de réduire la distance et les délais d'accès aux structures de soins, comme de résorber les écarts entre territoires. Une organisation administrative reposant sur trois échelons est proposée, avec un échelon communautaire pour les territoires les plus reculés, un échelon de proximité pour les soins de base au niveau des cercles et un échelon de recours au niveau régional pour les soins hospitaliers spécialisés. Le CHU régional et l'ensemble des structures hospitalières régionales devraient être regroupés au sein d'un même établissement public autonome. Des agences régionales de santé seraient mises en place afin de mettre en œuvre la politique publique de santé, dans une relation de coopération avec le secteur privé. Un registre médical numérique faciliterait le suivi des patients (64), tout en permettant de réaliser des économies de coûts et des avancées dans la connaissance médicale (65). L'hôpital public serait renforcé grâce à une autonomie financière et de gestion. Son financement serait assuré par la facturation des prestations médicales, avec remboursement par la caisse unique de couverture de base. La coopération public-privé serait encouragée, notamment par le partage de plateaux techniques et la mutualisation des moyens. Une autorité scientifique autonome et indépendante du

(61) Assurance maladie obligatoire.

(62) Régime d'assurance médicale.

(63) Centres hospitaliers universitaires.

(64) Chaque patient serait suivi par un médecin traitant généraliste ou par un médecin référent spécialisé pour les personnes atteintes de maladies chroniques comme l'hypertension artérielle, le diabète, l'asthme, l'ulcère, l'arthrose, l'insuffisance rénale, le glaucome, etc.

(65) À travers l'utilisation statistique et médicale des registres médicaux digitalisés grâce aux technologies de la donnée.

ministère de la Santé serait chargée d'assurer la qualité globale du système de santé. Plus concrètement, sa mission serait de définir les normes et les procédures, d'encadrer la formation et les compétences, de mettre en œuvre les mécanismes de contrôle et d'accréditation et, enfin, d'assurer une fonction d'analyse, de veille et de prospective sur les évolutions nationales et mondiales à impact sur le système de santé. La R&D en matière de santé serait orientée vers l'émergence d'une industrie des services et de l'équipement médical qui serait mieux adaptée aux besoins nationaux. Les procédures liées aux AMM (66) feraient l'objet d'une régulation plus transparente et rigoureuse pour favoriser une concurrence loyale entre opérateurs du secteur pharmaceutique et inciter au développement d'une industrie locale compétitive, notamment pour les médicaments génériques. En lien avec les enseignements de la pandémie de la Covid-19, le NMD recommande de renforcer la résilience du système de santé face au risque de crises sanitaires futures. À cet égard, plusieurs actions seraient mises en œuvre : renforcement du système de prévention avec la santé communautaire, la médecine de famille, la médecine scolaire et la médecine du travail, mise en place d'une ANSPVS (67) comparable aux CDC (68) américains, réseau national de laboratoires accrédités dédiés à l'analyse toxicologique, la veille virologique et le séquençage génétique comme acteur national et régional de prévention et de surveillance des risques sanitaires en partenariat avec l'ANSPVS, renforcement de la souveraineté sanitaire du pays pour assurer un approvisionnement continu en produits médicaux essentiels (médicaments, dispositifs médicaux, équipements, consommables, vaccins…).

(66) *Autorisation de mise sur le marché.*

(67) Agence nationale de santé publique et de veille sanitaire.

(68) Centers for disease control and prevention.

Nous constatons que le ministère de la Santé a pu obtenir des rallonges budgétaires significatives au cours des dernières années, mais la base de départ reste très faible, et en tout cas largement en deçà des besoins des populations et des carences non comblées en termes de soins de santé. En effet, le budget de ce ministère atteint 31 milliards de dirhams en 2024 contre 20 milliards en 2021, soit une progression de près de 55 % en trois années. Mais la dépense publique de santé ne pèse qu'un peu plus de 2 % du PIB du Maroc, tandis que dans les pays (69) où le niveau de développement humain est le plus élevé dans le monde, l'effort budgétaire de l'État atteint 8 % à 10 % de la production annuelle de richesses. Dans ces conditions, il apparait clairement que la santé des citoyens requiert une double disruption : au niveau de la gouvernance du système public et au niveau des ressources financières affectées par l'État. Sans cette double disruption, les Marocains ne seront pas en situation de produire beaucoup plus de richesses.

(69) Pays scandinaves, France, Suisse, Allemagne, Autriche, Pays-Bas, Belgique, Canada, Japon, Royaume-Uni…

2.1.4. L'égalité de genre au service de l'éthique des relations humaines

La politique d'inclusion préconisée par le NMD met au cœur de son dispositif les femmes et les jeunes en tant que cibles prioritaires, ainsi que la culture et la protection sociale comme moyen d'action privilégié. Le NMD

vise d'abord à autonomiser les femmes, à élargir leur participation dans la vie politique et économique et à assurer l'égalité de genre. Certaines études nationales (70) ont montré que la résorption des inégalités hommes-femmes en matière d'accès à l'emploi devrait générer un supplément annuel de croissance du PIB compris entre 0,2 % et 1,95 %. En plus de l'argument éthique, l'égalité de genre trouve ainsi un argument économique des plus convaincants : la production de richesses additionnelles. Tout donc doit être fait pour élargir de façon substantielle la participation des femmes dans les sphères économiques, politiques et sociales à travers le développement des capacités, l'accès équitable aux opportunités et la promotion des droits. Pour y parvenir, quatre leviers seront activés selon le NMD.

(70) Réalisées par la DEPF (Direction des études et des prévisions financières) du ministère de l'Économie et des finances et le PCNS (Policy Center for the New South).

Le premier de ces leviers consiste à lever les contraintes sociales limitant la participation des femmes. Cela suppose, d'une part, de renforcer la protection sociale des femmes actives pendant les périodes de grossesse et les premiers mois de maternité et, d'autre part, de mettre à leur disposition des services et des infrastructures facilitant leur participation économique comme les offres publiques de crèches et de préscolaire, les structures de garde d'enfants dans les grandes entreprises, l'aménagement du temps de travail, la scolarité des enfants en journée continue, les transports publics sécurisés, la déductibilité fiscale des charges liées à l'emploi d'aide-ménagère… Des actions fortes sont aussi prévues en faveur de la parité salariale et de l'équité dans l'accès aux opportunités d'emploi à travers des quotas et des incitations fiscales.

Le renforcement des dispositifs d'éducation, de formation, d'insertion, d'accompagnement et de financement destinés aux femmes constitue le deuxième levier d'action. Il s'agit de renforcer massivement les efforts de lutte contre l'analphabétisme et l'abandon scolaire des filles dans l'enseignement collégial et secondaire, *via* notamment des internats dans le monde rural et les petites villes. Il s'agit aussi de renforcer les canaux de formation, d'orientation et d'insertion tout au long de la vie, à travers des programmes de validation des acquis, des plateformes d'éducation en ligne, des modules d'alphabétisation numérique… Le NMD recommande également de poursuivre les initiatives de « melkisation » (71) des terres collectives en faveur des femmes rurales, de promouvoir l'entrepreneuriat féminin *via* l'accès au financement, aux aides publiques destinées aux entreprises et coopératives dirigées par des femmes et une meilleure protection sociale pour les femmes autoentrepreneurs.

(71) Opération juridique et administrative consistant à passer d'une propriété d'une collectivité ethnique dans l'indivision à une propriété individuelle privée par ayant droit.

Le troisième levier vise à promouvoir et développer la compréhension des valeurs d'égalité et de parité et à assurer une tolérance zéro pour toutes les formes de violence et de discrimination à l'égard des femmes. Des actions de sensibilisation doivent être conduites dès le plus jeune âge pour modifier les représentations concernant les femmes et leur rôle dans la société, leurs capacités à participer à la vie sociale, économique et politique. Les valeurs d'égalité et de parité doivent être promues auprès des jeunes générations. Les prérogatives de l'APALD (72) sont appelées à être renforcées. La

(72) Autorité pour la parité et la lutte contre toutes formes de discrimination.

réforme du Code pénal et l'amendement de la loi 103-13 (73) relative à la lutte contre la violence à l'égard des femmes permettront de couvrir toutes les formes de violence et de harcèlement, y compris au sein de la sphère privée, et de simplifier la procédure liée à la notification et à l'instruction de cas de violence contre les femmes. La prise en charge des femmes victimes de violence doit être renforcée, et l'action des acteurs impliqués dans le processus doit être plus efficace et mieux coordonnée. Il s'agit aussi d'appliquer des mesures assurant un haut niveau de sécurité des femmes dans les espaces et les transports publics. Enfin, des plateformes de déclaration et de signalisation en ligne avec une intervention des forces publiques sont de nature à renforcer la sécurité des femmes et à faire en sorte que la peur change de camp.

Le quatrième et dernier levier n'en est pas un en réalité. C'est plutôt d'un garde-fou qu'il s'agit. Officiellement, ce levier vise à renforcer les droits des femmes, qu'il est indiqué simultanément à l'énoncé de cet objectif que le renforcement dont il est question doit être réalisé « en cohérence avec les principes de la Constitution et sur la base d'une lecture contextualisée des préceptes religieux suivant une approche de l'*ijtihad* (74) ».

(73) Entrée en vigueur en septembre 2018.

(74) L'*ijtihad* est l'effort de réflexion, d'interprétation et d'adaptation que les théologiens musulmans entreprennent pour comprendre le sens, interpréter et contextualiser les textes fondateurs de l'islam, le Coran, la Sunna (la tradition et les pratiques du prophète Muhammad ﷺ) et les *hadiths* (les paroles et les comportements du prophète Muhammad ﷺ) et en déduire le droit musulman positif.

2.15. L'inclusion des jeunes au service de l'avenir du capital humain

Le NMD recommande de multiplier les opportunités et les voies de participation des jeunes, afin de favoriser leur inclusion et leur épanouissement. Ce chemin est de nature à trouver un remède efficace au problème crucial des NEET (75), qui représentent 4,5 millions de personnes chez les jeunes âgés de 15 à 34 ans (76). L'enjeu principal est de fournir aux jeunes les compétences nécessaires et de leur offrir des opportunités qui améliorent leurs perspectives d'avenir et *in fine* leur capacité à participer à la production des richesses de la nation. Il s'agit aussi de leur garantir des espaces d'expression, de participation citoyenne et de prise d'initiative, afin de renforcer leur esprit de civisme, leur attachement aux fondamentaux de la nation et leur mobilisation active au développement de leur pays. Quatre leviers d'action sont proposés par le NMD pour atteindre cet objectif.

Le premier levier vise à renforcer le système d'insertion professionnelle des jeunes à travers de nouvelles approches d'orientation et d'accompagnement et des liens plus solides avec le monde du travail. Il s'agit de rénover le système d'orientation académique pour mieux aider les jeunes à choisir dans la diversité des parcours et des opportunités de formation et d'emploi, comme de les mettre en relation avec de futurs employeurs. Des contrats d'apprentissage, des offres de stage et d'alternance en entreprise appuyés par un cadre légal approprié sont de nature à faciliter l'insertion professionnelle des jeunes générations. Ce levier repose également sur une offre de formation innovante et adaptée aux besoins du secteur privé dans le domaine du numérique, des espaces d'accompagnement pour les jeunes entrepreneurs

(75) Not in Education, Employment or Training : Jeunes sans emploi, ne poursuivant pas d'études et ne suivant aucune formation.

(76) Ce segment d'âge constitue 33 % de la population marocaine.

comme les incubateurs et des programmes d'accompagnement techniques et financiers dédiés.

Le deuxième levier consiste à mettre en place un programme national intégré de la jeunesse, géré dans les territoires par des entités professionnelles sous contrat de performance. Ce programme devrait couvrir l'ensemble des besoins de la jeunesse comme la culture, les arts, les sports, les loisirs, l'inclusion socio-économique, la participation citoyenne et l'assistance sociale. Déployé dans les espaces socioculturels et sportifs destinés aux jeunes, disponibles en proximité, le programme doit capitaliser sur les infrastructures existantes et veiller à leur accessibilité. La gouvernance de ce programme repose sur une structure garante de la stratégie de déploiement de la politique publique de la jeunesse, du financement et des partenariats, ainsi que sur des agences professionnelles de mise en œuvre chargées de l'implémentation des projets en partenariat avec des prestataires privés ou associatifs professionnels.

Le troisième levier repose sur la mise en place d'un service civique national pour renforcer la participation citoyenne et l'esprit de civisme et de citoyenneté des jeunes et pour consolider leurs compétences et leur employabilité. Ce service civique national est basé sur le volontariat. Une rémunération symbolique est prévue pour l'accomplissement de missions d'intérêt général, notamment auprès d'acteurs de la société civile. Ouvert à l'ensemble des jeunes à partir d'un certain âge, le service civique pourra être intégré au parcours de formation. Sa durée est variable, de quelques mois à deux années. Intégrant une composante *soft skills*, le service civique ciblera prioritairement les NEET.

Le quatrième et dernier levier s'appuie sur la mise en place de mécanismes de pilotage efficaces avec un niveau de portage élevé, l'activation du CCJVA (77) et la mise en œuvre de la stratégie jeunesse par des agences professionnelles agissant sur le terrain.

(77) Conseil consultatif de la jeunesse et de la vie associative.

2.2. La redistribution : corriger les injustices

L'État dispose de deux outils principaux pour corriger la répartition primaire des revenus et des richesses et assumer ainsi sa fonction redistributive : les systèmes de protection sociale et l'impôt.

2.2.1. La généralisation de la protection sociale

Le NMD se fixe comme objectif de créer un socle de protection sociale qui renforce la résilience et l'inclusion et matérialise la solidarité entre les citoyens. S'agissant d'une réforme supervisée directement par le roi Mohammed VI dans sa phase de mise en œuvre, l'État s'engage, à travers cette réforme, à assurer une protection de base pour tous les citoyens et une protection spécifique ciblée pour les personnes les plus vulnérables. En contrepartie, les citoyens doivent s'engager réciproquement à formaliser leurs

activités professionnelles et à faire preuve de civisme fiscal en participant équitablement à l'effort national par l'impôt et les cotisations au financement des services publics et de la protection sociale. Quatre catégories d'actions sont prévues à cet effet par le NMD.

La première catégorie d'actions consiste à accélérer les efforts de formalisation du travail et à lutter contre la fraude sociale pour élargir la couverture sociale. Il s'agit donc de lutter contre l'emploi non déclaré par les entreprises et les particuliers ainsi que d'intégrer le petit informel *via* des statuts professionnels spécifiques et une cotisation professionnelle unifiée donnant accès à des prestations de protection sociale. Il s'agit aussi d'encourager le statut d'autoentrepreneur et de revaloriser le statut d'employés domestiques.

La deuxième catégorie a pour finalité de mettre en place un socle de protection sociale de base incluant la couverture sanitaire universelle, les allocations familiales universelles et un revenu minimum de dignité. Les allocations familiales seront généralisées, mais elles seront conditionnées à la scolarisation des enfants, et leur versement se fera au profit des mères.

Moderniser la gouvernance du système et assurer l'efficacité de ses interventions représente la troisième famille d'actions. Le NMD propose d'instituer un mécanisme dit « Maroc inclusion » pour assurer le pilotage de l'action sociale et la gestion du portefeuille public de programmes sociaux et d'établissements de protection sociale, comme l'ADS (78) et l'Entraide nationale, deux structures distinctes devant être fusionnées. L'action sociale doit être axée sur la qualité, les résultats et l'impact en faisant preuve de plus de rigueur dans la conception des programmes, en généralisant les démarches de suivi et d'évaluation d'impact et en mettant en place des incitations à l'innovation et aux résultats. Des partenariats avec les secteurs privé et associatif doivent être favorisés pour le portage et la mise en œuvre de programmes sociaux et la gestion d'établissements de protection sociale dans une logique de « faire-faire ». Enfin, le NMD précisait que le RSU (79) devait être mis en place avec diligence.

(78) Agence de développement social.

(79) Registre social unifié.

Quatrième et dernier type d'actions : assurer un financement pérenne de la protection sociale pour les composantes assurance et solidarité. Il est proposé, dans ce cadre, d'élargir le champ de la couverture à travers l'intégration des professions libérales, des autoentrepreneurs, des travailleurs domestiques et du petit informel. La gouvernance des caisses d'assurance sociale doit être réformée, avec l'objectif de faire converger les caisses dans une caisse unifiée pour la couverture médicale de base et une caisse unifiée pour les retraites. Les niveaux des cotisations et des prestations sont à harmoniser, et les deux caisses précitées sont à compléter par des complémentaires souscrites à titre privé. Il convient de mobiliser des recettes fiscales dédiées au financement des filets sociaux de solidarité, comme une partie des recettes de la TVA (80), l'impôt de solidarité sur le patrimoine non productif, la reconduction des

(80) Taxe sur la valeur ajoutée.

contributions sociales sur les hauts bénéfices et les hauts revenus, ainsi que la revalorisation des taxes intérieures de consommation sur les produits nocifs.

La généralisation de la couverture sociale à tous les Marocains est un chantier royal lancé officiellement par le Souverain lors de son discours du 9 octobre 2020 devant le parlement. Le roi Mohammed VI avait fixé quatre axes-clés : étendre à l'horizon 2022 la couverture médicale obligatoire pour que 22 millions de bénéficiaires additionnels puissent accéder à l'assurance maladie de base qui couvre les frais de soins, de médicaments, d'hospitalisation et de traitement ; généraliser au plus tard à la fin de l'année 2024 les allocations familiales qui bénéficieront à trois millions de familles et à près de sept millions d'enfants en âge d'être scolarisés ; élargir en 2025 la base d'adhérents au système de retraite en y incorporant environ cinq millions de Marocains parmi la population active non titulaire d'un droit à une pension (81) ; généraliser en 2025 l'accès à l'indemnité pour perte d'emploi au profit des Marocains ayant un emploi régulier. Dans son discours d'ouverture de la session d'automne du parlement en octobre 2023, le roi Mohammed VI a annoncé l'opérationnalisation du programme d'aide sociale directe à la fin de l'année 2023 et a décidé d'élargir le bénéfice de ce programme aux enfants en âge d'être scolarisés, aux enfants en situation de handicap et aux nouveau-nés. Il sera aussi dédié aux familles pauvres et en situation de précarité, sans enfants en âge d'être scolarisés, plus particulièrement aux ménages ayant à charge des personnes âgées.

(81) Travailleurs indépendants et personnes non salariées qui exercent une activité libérale.

La gestion de l'ensemble de ces programmes de généralisation de la couverture sociale devrait, selon le ministère de l'Économie et des Finances, nécessiter à l'horizon 2025 l'allocation d'un montant annuel total de 51 milliards de dirhams, dont 23 milliards financés par le BGE. Une première critique est adressée au gouvernement qui a la charge de mettre en œuvre ce projet de l'État social, au sujet de la pérennité du financement du projet. Aucune visibilité sur cette pérennité n'est donnée par l'exécutif, qui fait face à un contexte de dégradation des finances publiques et d'envolée de la dette publique que le recours massif au procédé des « financements innovants » ne saurait masquer, d'évolution modeste des recettes fiscales, de persistance des contreperformances financières du portefeuille public et de réticences de pans entiers des populations cibles à adhérer au régime de l'AMO et à verser leurs cotisations, ce qui remet en cause l'équilibre général du système. Une seconde critique, et non des moindres, est formulée à l'encontre du gouvernement qui a commis de nombreuses maladresses et plusieurs couacs dans la mise en œuvre de la généralisation de la couverture sanitaire. En effet, le gouvernement a exclu huit millions de citoyens vulnérables de l'adhésion gratuite (régime de l'AMO Tadamon), en utilisant des critères et des seuils d'éligibilité (82) considérés comme injustes et parfois même irrationnels. Et les personnes inscrites à l'AMO ou AMO Tadamon rencontrent des difficultés pour accéder de manière effective et équitable aux services publics de santé. Par ailleurs, le service de santé dispensé par les hôpitaux publics n'est

(82) Pour bénéficier de l'AMO Tadamon, le chef de famille doit s'inscrire au RNP (registre national de la population) et au RSU et obtenir une score qui ne dépasse pas 9,326. Parmi les critères retenus pour déterminer le score, on trouve la taille du ménage, la situation professionnelle, le type d'habitation, les équipements, les dépenses courantes (gaz, électricité, eau) ou encore les biens non consommables. Plusieurs centaines de milliers de familles pauvres ou vulnérables se sont retrouvées exclues du régime de l'AMO Tadamon à cause de l'application mécanique et sans aucun discernement de ces critères plus que contestables à bien des égards.
Le seuil d'éligibilité aux aides directes a été fixé à 9,743.

pas considéré comme suffisamment attractif et d'une qualité suffisante pour favoriser l'adhésion des professionnels indépendants, qui sont particulièrement réticents au régime de l'AMO : seuls 13 % d'entre eux se sont inscrits à ce régime et 27 % des cotisations totales prévues ont été collectés. Profitant de la faiblesse du système public de santé, le secteur privé de la santé et l'industrie pharmaceutique sont les principaux bénéficiaires des fonds de la couverture sanitaire, puisqu'ils captent environ 75 % à 90 %, selon les estimations, des flux financiers. On déplore, par ailleurs, la logique de rente qui prévaut dans le secteur pharmaceutique où les prix des médicaments pourraient, selon l'avis des professionnels, être réduits de 30 % à 50 % sur simple décision gouvernementale, voire même de 80 % (83) pour les médicaments les plus onéreux. Quant aux cliniques privées, celles-ci font toujours l'objet des mêmes reproches, ce qui semble confirmer leurs déviances par rapport aux normes de bonne gouvernance : chèques de garantie, surfacturation, refus de prise en charge, sélection des actes.

(83) À titre d'exemples : le prix du Plavix, médicament prescrit pour l'infarctus du myocarde, est de 316 dirhams au Maroc mais de seulement 25 dirhams en Belgique. De même, le prix du Velcade, médicament utilisé dans le traitement du cancer de la moelle osseuse, atteint 3 778 dirhams au Maroc contre 965 dirhams en France.

2.2.2. L'impôt, outil de redistribution des richesses et des revenus

La politique fiscale est une composante essentielle de la politique économique, car elle permet à l'État d'atteindre plusieurs objectifs complémentaires. Premièrement, un objectif budgétaire en générant des ressources pour le BGE, dédiées au financement des besoins de fonctionnement et d'investissement de l'État et au financement des politiques publiques. Deuxièmement, un objectif d'orientation économique pour soutenir la compétitivité des entreprises, l'innovation et la création d'emplois décents. La politique fiscale vient ainsi en appui à la politique économique et industrielle, aux politiques de croissance et d'emploi. Troisièmement, un objectif de régulation des externalités sociales et environnementales en corrigeant les externalités négatives et en valorisant les externalités positives. Dans ce cadre, la politique fiscale permet d'agir sur des situations liées aux comportements des entreprises et des individus et à leurs choix d'investissement et de placement. Enfin, le quatrième objectif, et c'est celui qui nous intéresse au premier chef dans ce chapitre, l'objectif de redistribution à travers l'utilisation de l'impôt afin de financer la protection sociale de l'État et corriger les grands écarts de répartition primaire des richesses et des revenus pour réduire les inégalités sociales, territoriales et générationnelles. Cette fonction essentielle de l'impôt est expressément soulignée par l'article 39 de la Constitution qui dispose : « Tous supportent, en proportion de leurs facultés contributives, les charges publiques que seule la loi peut, dans les formes prévues par la présente Constitution, créer et répartir. »

La fonction redistributive de l'impôt est assurée de façon lacunaire au Maroc. La meilleure preuve de ce constat réside dans les inégalités de richesses et de revenus qui sont élevées et qui ne cessent de progresser.

La dernière étude (84) publiée par le HCP sur les conditions de vie de la population marocaine a révélé que 3,2 millions de citoyens ont basculé sous le seuil de la pauvreté ou de la vulnérabilité en raison de la pandémie de Covid-19 et des pressions inflationnistes. Ce sont 1,15 million de personnes supplémentaires qui sont devenues pauvres et 2,05 millions de citoyens de plus qui sont devenus vulnérables. L'accentuation de la pauvreté et de la vulnérabilité est due à l'effet de la pandémie pour une proportion de 45 %, tandis que les 55 % restants résultent de l'effet de la hausse des prix à la consommation. Le Maroc a ainsi perdu près de sept années de progrès vers l'élimination de la pauvreté et de la vulnérabilité et se retrouve en 2022 au même niveau enregistré en 2014. Les effets combinés de la pandémie de Covid-19 et de l'inflation ont entraîné sur la période 2019-2022 une baisse du niveau de vie par personne, en termes réels, de 7,2 % au niveau national, passant de 20 400 dirhams à 18 940 dirhams, dont – 6,6 % en milieu urbain (de 24 620 à 23 000 dirhams) et – 8,9 % en milieu rural (de 12 800 à 11 650 dirhams). L'analyse par catégorie sociale montre que les personnes les plus démunies sont celles qui ont été touchées le plus durement. Ainsi, le niveau de vie par personne a reculé de 8 % pour les ménages les moins aisés, passant de 7 000 à 6 440 dirhams, de 6,6 % pour les ménages intermédiaires (de 15 730 à 14 700 dirhams) et de 7,5 % pour les ménages les plus aisés (de 47 780 à 44 200 dirhams). Quant aux dépenses alimentaires, celles-ci ont diminué de 11 % au niveau national, passant de 7 460 dirhams par personne en 2019 à 6 640 dirhams en 2022, dont – 10,1 % en milieu urbain (de 8 210 à 7 380 dirhams) et – 12,9 % en milieu rural (de 6 110 à 5 320 dirhams). Les Marocains les plus modestes sont les plus touchés par cette dégradation : – 13,5 % pour les ménages les moins aisés, passant de 3 540 dirhams par personne à 3 060 dirhams, 12,9 % pour les ménages intermédiaires (de 7 050 à 6 140 dirhams) et – 6,9 % pour les ménages aisés (de 12 640 à 11 770 dirhams). La conséquence de ces évolutions défavorables du niveau de vie et des dépenses de consommation des citoyens est donc une aggravation du taux de pauvreté et de vulnérabilité. Le taux de pauvreté absolue a ainsi augmenté au niveau national de 1,7 % en 2019 à 4,9 % en 2022, de 0,5 % à 1,7 % en milieu urbain et de 3,9 % à 10,7 % en milieu rural. Le taux de vulnérabilité monétaire a augmenté de 7,3 % à 12,7 % au niveau national sur cette même période, de 4,6 % à 7,9 % en milieu urbain et de 11,9 % à 21,4 % en milieu rural. Les inégalités sociales, mesurées par l'indice de Gini ont connu une hausse de deux points, passant de 38,5 % à 40,5 % au niveau national. Précisons que les limites méthodologiques de l'indicateur Gini pourraient cacher un niveau d'inégalité encore plus élevé que ce que les chiffrent semblent montrer. En effet, les revenus sont approchés par les dépenses de consommation, les dépenses à l'étranger ne sont pas comptabilisées, l'épargne n'est pas prise en considération et les inégalités monétaires ne prennent pas en compte les inégalités de patrimoine. Faut-il rappeler que sur la période 2019-2022 les fonds déposés auprès du

(84) Enquête administrée auprès d'un échantillon de 12 000 ménages, du 11 octobre 2021 au 10 février 2022, permettant d'appréhender les effets de la pandémie de Covid-19 sur les conditions de vie de la population.

(85) Organismes de placement collectif en valeurs mobilières.

système bancaire et les placements en OPCVM (85) ont progressé de près de 200 milliards de dirhams pour atteindre un encours global de 1 571 (86) milliards de dirhams. Évidemment, la banque centrale ne fournit aucune statistique sur la distribution par décile de cette épargne financière pour en mesurer le degré de concentration et en déduire donc le niveau des inégalités dans la détention du patrimoine financier.

(86)

En milliards de dirhams	Dépôts à vue	Comptes d'épargne	Dépôts à terme	Dépôts bancaires	OPCVM	Total épargne financière
2019	587	166	150	903	471	1 374
2022	761	179	130	1 070	501	1 571

Source: Rapports annuels de Bank Al-Maghrib, 2019 et 2022.

Les inégalités de revenus et de richesses entre les citoyens issues de la répartition primaire sont accentuées par les défaillances des services publics de base. En effet, les difficultés à accéder à ces services gratuitement et à un niveau de qualité satisfaisant sont un facteur d'accentuation des inégalités sociales. L'inégalité d'accès à l'éducation et à la santé, au logement et au transport, à l'emploi et à la culture, aux sports et aux loisirs, vient amplifier les inégalités sociales. Ces inégalités sont encore davantage prononcées selon l'approche genre, puisque les femmes ont un accès beaucoup plus restreint à l'emploi et aux postes de responsabilité avec des revenus plus réduits et des patrimoines (notamment fonciers) plus limités. Rappelons que le taux d'activité au Maroc est particulièrement faible comparativement à d'autres pays à revenu intermédiaire ou émergents. Ce taux était au moment de l'élaboration du NMD de 44,8 % (87) au niveau national, dont 19,9 % pour les femmes. Le NMD avait fixé des objectifs ambitieux en matière d'égalité femmes-hommes, en souhaitant porter à l'horizon 2035 le taux d'activité des femmes à 45 %, la proportion de femmes occupant des emplois supérieurs de 11,4 % à 35 % et établir la parité salariale dans le secteur privé en réduisant l'écart salarial de 15 % à 5 %. Quant au gouvernement en exercice, il s'était engagé à hisser le taux d'activité des femmes à 30 % sur la durée de sa mandature. Au moment où ces lignes sont écrites, ce taux n'a cessé de se dégrader, pour se situer à 18,3 % seulement à fin mars 2024 (42,6 % au niveau national) ! Les inégalités sociales sont aussi élargies du point de vue spatial lorsque les territoires ne captent pas la richesse produite au niveau national à proportion de leurs populations locales respectives. La dimension territoriale des inégalités sociales montre, en effet, des déséquilibres importants entre les régions, les centres urbains et les zones rurales en termes d'activité économique et de production de richesses, d'accès aux réseaux d'eau potable, de mobilité, de connectivité mobile, de disponibilité des écoles et des hôpitaux, d'accès à la culture et aux loisirs. Ces disparités régionales apparaissent clairement à l'analyse de la répartition régionale du PIB du Maroc. Selon le HCP, le PIB marocain, qui a atteint en prix courants 1 275 milliards de dirhams en 2021, est concentré sur une

(87) Données de l'année 2020.

partie réduite du territoire national. La région de Casablanca-Settat a produit à elle seule près du tiers (32,3 %) du PIB national, suivie des deux régions Rabat-Salé-Kénitra et Tanger-Tétouan-Al Hoceima qui ont créé ensemble un peu plus d'un quart (26,4 %) de la richesse nationale, avec 15,9 % et 10,5 % respectivement. Un autre tiers (33,5 %) du PIB est généré par cinq régions : Fès-Meknès (8,2 %), Marrakech-Safi (7,9 %), Souss-Massa (6,2 %), Béni Mellal-Khenifra (5,9 %) et l'Oriental (5,3 %). Les trois régions du Sud et la région Drâa-Tafilalet n'ont contribué qu'à hauteur de 7,7 % à la production nationale de richesses, avec 4,8 % et 2,8 % respectivement.

Enfin, la dimension fiscale a un rôle déterminant, et c'est probablement une des dimensions les plus fondamentales en matière d'inégalité sociale. L'impôt peut les aggraver ou les réduire. En démocratie et en situation de bonne gouvernance publique, le système fiscal est censé les atténuer en jouant un rôle de redistribution et de correction des inégalités de répartition primaire des revenus et des richesses. Le NMD a fait le constat que le système fiscal marocain ne résorbait pas les inégalités de partage de la valeur ajoutée entre le capital et le travail, mais au contraire y contribuait et les amplifiait. Le NMD a indiqué que la quote-part des salaires dans les sociétés non financières marocaines stagnait autour de 35 % de la valeur ajoutée depuis 2007 contre 62 % environ pour la rémunération du capital. Dans les pays de l'OCDE, la répartition est exactement en sens inverse : en moyenne, la rémunération du travail représente 69 % de la valeur ajoutée contre 30 % pour la rémunération du capital. La France est le pays où la structure est la plus favorable au travail : 80 % de la valeur ajoutée est captée par les salaires contre 16 % pour le capital. D'un autre côté, le système fiscal marocain contribue aux inégalités sociales et les amplifie avec des règles de calcul de l'assiette fiscale (seuils d'imposition, tranches, taux d'imposition (88) et progressivité) qui sont particulièrement clémentes avec les hauts revenus non salariés, un poids exorbitant du secteur informel qui échappe à l'imposition et un incivisme fiscal endémique se manifestant sous différentes formes (fraude, évasion, optimisation, informel organisé) dans un cadre de non-effectivité de la pénalisation (89) de la fraude fiscale. L'assiette de l'impôt est concentrée sur un population fiscale limitée. Un nombre restreint (90) d'entreprises et de citoyens contribuent à l'essentiel des recettes fiscales. Des documents de travail internes auxquels la CSMD a pu accéder ont montré que la moitié des recettes des trois impôts principaux (IR (91), IS, TVA) provenait de 140 entreprises seulement. Pour l'IS, 80 % des recettes de cet impôt émanaient de 0,8 % des entreprises ; pour l'IR, 73 % des recettes provenaient des salaires et 73 % de l'IR sur salaires provenaient de 4,3 % des salariés ; pour l'IR professionnel, 50 % des recettes étaient issues de 3 % des professionnels. Un salarié payait en moyenne 5 fois plus qu'un professionnel pour l'IR. Des statistiques non officielles recueillies en 2019 directement auprès de l'administration fiscale permettaient de confirmer l'ampleur du désordre qui prévalait dans la liquidation de l'impôt et qui, vraisemblablement, perdure

(88) À titre d'exemple, si le taux marginal des revenus salariaux et professionnels est de 38 %, les dividendes et les profits de cession des actions cotées sont soumis à l'IR au taux de 15 % (et même 10 % depuis la loi de finances 2024).

(89) L'article 192 du Code général des impôts stipule qu'une peine d'emprisonnement de un à trois mois est appliquée à toute personne qui cherche à « se soustraire à sa qualité de contribuable ou au paiement de l'impôt ou en vue d'obtenir des déductions ou des remboursement indus ».

(90) Le nombre de contribuables a été estimé, dans le cadre des travaux préparatoires du NMD, à 550 000 personnes morales et 1 650 000 personnes physiques.

(91) Impôt sur le revenu.

encore : 62 % des médecins versaient moins de 10 000 dirhams d'IR par an ; plus de 5 000 commerçants grossistes versaient moins de 5 000 dirhams d'IR ou d'IS par an ; 47 000 entreprises du commerce de gros réalisant un chiffre d'affaires annuel cumulé de 53 milliards de dirhams ne déclaraient pas de résultat bénéficiaire ; 68 % des 250 000 entreprises appréhendées fiscalement étaient déficitaires ou exonérées ; 24 % (moins de 60 000) de ces entreprises étaient soumises à l'IS au taux de 10 % ; 10 entreprises payaient 25 % du montant global de l'IS ; moins de 1 % des sociétés généraient 80 % des recettes de l'IS. Outre ces situations ainsi décrites de défi à la rationalité et à l'équité de l'impôt, le système fiscal marocain se caractérise par un faible niveau de taxation du patrimoine, de la succession, des hauts revenus et des investissements non productifs ou spéculatifs. Il n'existe donc pratiquement pas d'impôts destinés spécifiquement à réduire les inégalités de richesses en mettant à contribution les patrimoines et les revenus des plus aisés pour redistribuer ces recettes fiscales de solidarité nationale en faveur des couches sociales les plus démunies.

Nombreuses sont les recommandations du NMD destinées à mobiliser le plein potentiel fiscal de l'économie, à mettre la fiscalité au service des objectifs de développement et à améliorer la gouvernance et le pilotage global du système fiscal pour plus de cohérence, de stabilité, de visibilité et d'adhésion des contribuables. Mais les recommandations qui intéressent plus particulièrement la thématique de la redistribution des richesses sont celles qui visent à accroître l'équité du système fiscal et à renforcer sa capacité redistributive. Nous nous focaliserons sur ces recommandations :

i) Progressivité de l'impôt : Réviser les seuils, les tranches et les taux d'imposition de l'IR en relevant le seuil de la première tranche d'imposition pour exonérer de l'impôt les couches sociales fragiles, en élargissant les tranches intermédiaires et en augmentant le taux des tranches supérieures sans que le taux marginal ne devienne spoliateur.

ii) Neutralité de l'impôt : La fiscalité doit traiter les revenus de la même façon, quelle que soit leur nature. Les taux d'imposition faciaux sur le revenu contiennent des distorsions en faveur du capital et au détriment des salaires. Le taux marginal d'imposition sur les salaires est, en effet, largement supérieur aux taux libératoires pour certains revenus liés au capital comme les revenus locatifs, les cessions d'actions et les dividendes. Cette distorsion nécessite donc la mise en cohérence des taux, seuils**,** tranches d'imposition et méthodes de calcul des assiettes imposables, applicables pour différents types de revenus, notamment entre revenus salariés et revenus professionnels et entre revenus du travail et revenus du capital. Elle nécessite aussi la suppression des prélèvements à la source à taux libératoire, qui sont un facteur d'aggravation de l'injustice fiscale.

iii) Solidarité de l'impôt : Le NMD recommande de mettre en place un impôt de solidarité sur le patrimoine non productif ou spéculatif et des taxes sur les produits de luxe**.** La détention d'un patrimoine non productif comme

les propriétés foncières hors résidence principale, les objets de valeur, les biens de luxe ou même les placements financiers doivent pouvoir faire l'objet d'un prélèvement fiscal à un taux faible comparable aux pratiques internationales. Outre la définition positive, claire et précise du terme « patrimoine non productif ou spéculatif » et la délimitation de ce qu'il recouvre comme type de biens ou possessions, il sera nécessaire de définir son champ d'application, les seuils d'imposition, les modalités de valorisation du patrimoine ainsi que les taux applicables. Un impôt sur la succession par héritage devrait être exigible au moment de la revente, et un alignement fiscal de la succession et de la donation au niveau de la base de calcul de la plus-value devrait être opéré, avec la suppression de l'exemption pour les donations entre frères et sœurs. Il s'agit aussi de fixer des taux de TVA plus élevés pour les biens de consommation de luxe et plus réduits pour les produits de consommation courante et les biens relevant du domaine de la culture. Les recettes générées par ces impôts et taxes supplémentaires devraient être allouées au financement de la protection sociale et de la solidarité nationale.

iv) Universalité de l'impôt : L'impôt national doit être payé par tous les contribuables à due proportion de leurs capacités contributives, sans aucune exception et aucun privilège. Ce principe constitutionnel contredit donc les privilèges accordés de fait à certaines régions du pays sans aucun fondement juridique et sans aucune base légale. Le NMD propose donc de lever progressivement les dérogations à la règle fiscale (exonérations de fait ou absence de prélèvement de certains impôts et taxes) dans les provinces du Sud pour renforcer l'équité fiscale entre les territoires et lutter contre l'évasion fiscale induite par ces dérogations ; certaines sociétés domiciliant leur siège social dans ces territoires uniquement pour échapper au prélèvement fiscal et au contrôle et bénéficier ainsi d'une situation de rente fiscale. Il est donc important de faire converger progressivement les règles effectives du prélèvement fiscal dans les provinces du Sud avec le cadre national. Ce processus de convergence devra être planifié dans le temps et s'inscrire dans un cadre réglementaire explicite qui établit une feuille de route et fixe un cap. Le prélèvement effectif de la TVA devrait être une première étape de ce processus de convergence. Les recettes fiscales additionnelles ainsi recouvrées seront réinvesties localement par l'État au profit des régions concernées et des populations locales.

Les dispositions fiscales des lois de finances sont censées être encadrées depuis juillet 2021 par les orientations générales de la loi-cadre relative à la réforme fiscale. Outre la précipitation qui a caractérisé les conditions d'adoption de cette loi-cadre et l'absence de débat politique et public à son sujet, ce texte fondateur qui est censé façonner la nouvelle architecture du système fiscal marocain ne répond que très imparfaitement et très partiellement aux objectifs fixés par le NMD. Il utilise des formulations trop générales et peu précises, qui ne présentent aucune contrainte de temps, ni aucun engagement formel des pouvoirs publics pour mener les réformes

nécessaires et atteindre un certain nombre d'objectifs concrets et mesurables. Il ne souligne pas expressément l'objectif de mobilisation du plein potentiel fiscal de l'économie nationale, comme il n'indique pas de perspective en termes de recettes fiscales à mobiliser par rapport à la richesse nationale. Certes, il énonce le principe de l'équité fiscale, mais il ne précise pas explicitement le double objectif d'amélioration de la structure des recettes fiscales par type d'impôts et catégorie de contribuables et de réduction du niveau de concentration de l'assiette fiscale, comme le fait très clairement le NMD. La loi-cadre ne propose pas, non plus, d'assurer la neutralité de l'impôt vis-à-vis de la nature du revenu à travers l'homogénéisation des règles d'imposition des revenus par une mise en cohérence des taux, seuils, tranches d'imposition et méthodes de calcul des assiettes imposables. Et c'est à l'appui de ces lacunes de la loi-cadre que le gouvernement en exercice a pu faire adopter par sa majorité parlementaire un ensemble de dispositions fiscales qui ne font qu'aggraver les inégalités sociales : baisse progressive du taux de l'IS pour les grandes sociétés dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 100 millions de dirhams de 30 % à 20 %, hausse progressive du taux de l'IS pour les TPME de 10 % à 20 %, réduction progressive du taux de retenue à la source sur les produits des actions de 15 % à 10 %, baisse du taux de la cotisation minimale au titre de l'IS de 0,5 % à 0,25 %, mise en place d'une nouvelle contribution libératoire sur les avoirs détenus à l'étrange, etc. Et dans le même temps, ce même exécutif se refuse toujours de réformer le barème de l'IR pour réduire la pression fiscale sur les bas revenus et la classe moyenne, d'instituer un impôt sur le patrimoine non productif, d'appliquer un taux supérieur de TVA sur les produits de luxe ou nocifs pour la santé, de remettre en cause les dépenses fiscales qui détruisent chaque année près de 2,5 % de la richesse nationale, de taxer les superprofits, de réformer le système fiscal applicable à l'héritage, d'engager des actions au pénal en cas fraude fiscale avérée.

Conclusion

La question de la richesse n'est pas qu'une question théorique dans la pensée économique ou un objet de convoitise pour les professionnels du business et des affaires. C'est avant tout un sujet d'économie politique qui est au cœur des enjeux des politiques publiques et qui structure les rapports de force entre les acteurs sociaux et les États.

D'une part, le niveau de production des richesses permet de situer le poids relatif d'un pays dans le concert des nations et de lui conférer les attributs dont il pourra se prévaloir dans la compétition mondialisée et dans la géopolitique globale du monde, par-delà même les considérations purement économiques et financières pour englober également les dimensions diplomatique, industrielle, technologique et parfois même géostratégique et militaire. En dépit de la profondeur historique du Maroc et de la force

de son système institutionnel et politique, la différence de PIB entre les 146 milliards de dollars de richesses créées chaque année par le Royaume et les 27 360 milliards de dollars des États-Unis, les 17 795 milliards de la Chine, les 4 456 milliards de l'Allemagne ou les 4 213 milliards du Japon ou même les 1 108 milliards de dollars de la Turquie crée une différence de taille et de nature. Le cap stratégique pour notre pays durant les années et décennies à venir est donc clair : produire de la richesse plus vite que les autres pays et tutoyer durant plusieurs décennies sans aucune discontinuité un taux de croissance économique annuel compris entre 6 % et 7 %, comme le souligne le NMD.

D'autre part, l'ampleur des inégalités dans la répartition des richesses créées témoigne, en sens inverse, du niveau de développement humain des populations locales, de l'état de modernisation des institutions politiques et de la qualité de la gouvernance publique. Le modèle scandinave est, à cet égard, une parfaite illustration de la corrélation directe qui existe entre le développement humain et la modernité et la transparence des institutions politiques. Ici encore, le cap stratégique pour le Maroc est on ne peut plus clair : renforcer la capacitation des citoyens pour qu'ils tirent le meilleur parti de la répartition primaire des revenus et des richesses et développer les politiques redistributives de l'État. Pour cela il y a lieu de donner au NMD une base d'appui institutionnelle en élaborant un Nouveau modèle politique (92) dans le cadre des dispositions constitutionnelles et des constantes de la Nation.

(92) Sur cette question, voir la tribune publiée par le même auteur dans l'hebdomadaire *Tel Quel* du 20 octobre 2023 : « Pour un nouveau modèle politique ».

Le Nouveau modèle de développement en acte : commentaires critiques

Mohammed Benmoussa

Faculté de Gouvernance, Sciences économiques et sociales et Africa Business School de l'Université Mohammed VI Polytechnique.

Benmoussa.med01@gmail.com

Noureddine El Aoufi

Université Mohammed V de Rabat

noureddine.elaoufi@gmail.com

Le rapport de la Commission spéciale sur le modèle de développement (CSMD) octroie une place prépondérante au « comment » du NMD, aux conditions préalables de sa mise en œuvre, aux dispositifs qui sont de nature à rendre irréversible la nouvelle trajectoire du développement et, partant, à dissiper la défiance des citoyens à l'égard de l'effectivité des réformes. La nature holistique des ambitions et des choix stratégiques préconisés implique, naturellement, une planification des réformes, compte tenu de leur nature, de leur ampleur et de leur déclinaison dans le temps (court, moyen et long terme).

Deux dispositifs, ou mécanismes, ont été précisément prévus pour celà : (i) le « Pacte pour le développement » qui institutionnalise *l'engagement* de tous (État, institutions, privé, collectivités territoriales, société civile, citoyens) à *traduire dans les faits* les ambitions du NMD et assurer aux choix stratégiques les conditions de l'*effectivité* ; (ii) le second mécanisme est « dédié au suivi du NMD, à l'impulsion des chantiers stratégiques et à l'appui à la conduite du changement » et doit être porté par le Haut-Commissariat au Plan après une refonte de ses statuts.

Les commentaires qui suivent portent sur les limites d'une mise en œuvre tronquée, réductionniste et pièce à pièce. Dans un premier point, on donne quelques « arguments » à l'encontre des réserves émises par le Fonds monétaire international (FMI) quant financement des réformes précoisées dans le rapport. Une comparaison entre la loi-cadre sur la réforme fiscale adoptée en juillet 2021 et la vision du NMD est tentée au deuxième point. Le troisième point est consacré aux limites de la loi-cadre relative à la réforme du secteur public. Enfin, le quatrième point met en évidence le conflit d'intérêt comme biais institutionnel susceptible de peser sur l'efficacité de la « pragmatique du changement ».

1. De la faisabilité du Nouveau modèle de développement : arguments

Le rapport 2021 du Fonds monétaire international (FMI) au titre de l'article IV (février 2022) consacre plusieurs développements (pages 8 à 12)

au nouveau modèle de développement (NMD). Celui-ci serait, aux yeux des rédacteurs du rapport (le staff par la suite), irréaliste dans la mesure où les ambitions affichées et les réformes préconisées posent la double question de leur faisabilité et de l'effectivité de l'impact espéré en termes de création de richesse. En portant la focale sur l'incertitude des résultats attendus, le « staff » considère que le NMD n'a pas les moyens, notamment financiers, de ses ambitions et « recommande », dès lors, au gouvernement d'observer la prudence dans sa mise en œuvre. Mais le jugement du FMI n'est pas seulement de type *procédural* (les instruments, les moyens), il est aussi et surtout de nature *substanctielle.* De fait, c'est la nature même du NMD, son fondement, sa crédibilité, voire sa légitimité qui sont en cause.

1. Volonté et volontarisme

L'idée d'un NMD (Discours royal du 13 octobre 2017) était en résonnance avec le constat, largement partagé par les Marocains, que le modèle à l'œuvre s'est irrémédiablement « essoufflé » et a conduit le pays au point mort, comme l'avaient souligné maints rapports, d'abord nationaux puis internationaux. Les indicateurs les plus frappants d'une telle impasse concernent les dysfonctionnements structurels ayant trait à l'éducation, la santé, l'emploi, le logement, les services publics, les inégalités sociales et spatiales, bref, le versant humain et durable de la croissance et sa dimension intelligente et inclusive. Une commission *ad hoc* a été créée le 12 décembre 2019 avec pour mandat explicite la « réévaluation du modèle de développement national et (…) l'élaboration d'une nouvelle approche centrée sur la satisfaction des besoins des citoyens, apte à réduire les disparités et les inégalités existantes, à instaurer la justice sociale et territoriale, à suivre, en les intégrant, les évolutions de l'environnement national et international ». Le NMD doit comporter une spécification des « objectifs fixés, les leviers de changement proposés et les mécanismes de mise en œuvre retenus » (Discours royal du 12 octobre 2018). Le Roi invite la Commission spéciale sur le modèle de développement (CSMD) à « faire preuve d'audace, d'esprit d'initiative, d'un sens élevé des responsabilités, lors de la mise en œuvre des conclusions judicieuses et des recommandations pertinentes qui seront adoptées, seraient-elles difficiles ou coûteuses » (Discours royal du 31 juillet 2019).

Le NMD fut porté, dans son principe, par l'ambition de briser le cercle vicieux de la « croissance sans développement » et de placer l'économie marocaine sur le sentier vertueux de la « croissance tirée par le développement ». Une ambition ample, difficile, coûteuse, mais tout à fait réalisable dans la mesure où elle prend appui sur le ressort de la volonté nationale, seule source légitime de la souveraineté. Lorsqu'il se déploie de façon à la fois verticale et horizontale, le *volontaire* permet de dominer l'*involontaire* (Ricoeur, 1949) et de juguler le *contre-volontaire*. L'approche participative adoptée par la CSMD a permis de raviver les mobilisations

citoyennes, de mesurer la puissance de l'ambition d'un « Maroc prospère, compétent, inclusif, durable et audacieux » à l'horizon 2035 et d'acter la ferme détermination à lui donner corps quoiqu'il en coûte.

1.2. Développement souverain *versus* croissance dépendante

Le NMD a été conçu, pensé, organisé, conduit et, *in fine*, validé par le Souverain sur la base d'une légitimité globale (royale, représentative, participative et experte), le mandat de la CSMD ayant clairement précisé le mode d'élaboration « par les Marocains, avec les Marocains, pour les Marocains », dans le cadre d'un processus de *design thinking* combinant expertise nationale (les 36 membres composant la Commission), acteurs institutionnels et politiques, organisations professionnelles, société civile et citoyens individuels. Sur maintes questions, les dissensions au sein de la Commission (comme au sein de la société) ont fini par déboucher sur un consensus rationnel, raisonnable et responsable. Les choix d'ordre stratégique, notamment ceux qui ont trait à la souveraineté nationale (sanitaire, alimentaire, énergétique, industrielle, digitale, monétaire) ont fait, comme de juste, l'objet d'un *consensus convictionnel* et tout aussi raisonnable et pragmatique.

L'approche du FMI est une approche en termes de croissance, cette dernière devant engendrer automatiquement, si certaines conditions sont réunies, le développement pour ainsi dire par « ruissellement » de la richesse sur la pauvreté. Depuis les années 80, le Maroc a entrepris, sous la conditionnalité du FMI, les « ajustements structurels » nécessaires, mais la croissance est non seulement restée durablement atone, volatile et dépendante (une dépendance qui n'est pas seulement naturelle et climatique), mais elle n'a généré qu'un développement sous-optimal, dépendant et inégal profitant à une minoirité aisée de la population.

Plusieurs arguments peuvent être avancés pour montrer que le développement souverain, inclusif et durable est irréductible à la croissance extravertie et dépendante :

(i) La croissance est définie par le produit intérieur brut (Pib). Le développement renvoie, outre le Pib, à une combinatoire d'indicateurs mesurant la richesse à la fois matérielle et immatérielle.

(ii) Si la croissance concerne les grandeurs économiques de type quantitatif, le développement quant à lui intègre, dans le même processus, les dimensions de nature qualitative, c'est-à-dire institutionnelle, sociale, culturelle, voire symbolique.

(iii) Alors que la croissance est appréhendée dans le court terme et eu égard à la conjoncture, le développement s'inscrit dans un processus de long terme et porte davantage sur les structures.

(iv) La croissance peut cibler des équilibres partiels sur des secteurs, des branches, des chaînes de valeur, des segments de marché, etc., alors que le processus du développement n'a de réalité que dans des équilibres

globaux, des processus holistiques où tous les secteurs productifs (agriculture, industrie, services) sont pris dans des dynamiques systémiques, développent des flux d'échanges entre eux, font des transactions tangibles et intangibles de type inter- et intra-sectoriels.

(v) La croissance peut s'accommoder d'une modalité privilégiant les exportations et l'extension des débouchés externes, le développement souverain n'est envisageable que sur la base d'une variante productive autocentrée donnant la priorité à l'approfondissement du marché interne et à la satisfaction de la demande effective nationale. La croissance peut être une croissance *extravertie*, en revanche le développement est fondamentalement un développement *intraverti.*

(vi) La croissance s'inscrit dans une logique séquentielle où la répartition est fonction de la quantité de richesse produite, ce qui implique, si l'on s'en tient aux recommandations du FMI, des « plans d'ajustement structurel » et un maintien des équilibres macroéconomiques internes et externes (désengagement de l'État, baisse des dépenses publiques, maîtrise des déficits, gel des salaires, etc.). A l'opposé, dans le processus de développement souverain, la production et la répartition vont de pair, se combinent et se conjuguent pour former un jeu à somme positive : plus les richesses sont réparties de façon équitable entre les facteurs de production (schématiquement le travail et le capital), plus les incitations sont efficientes et plus les comportements productifs sont performatifs.

1.3. Industrialisation : intégration *versus* sous-traitance

Le « staff » souligne : « An essential component of the structural reform agenda is the development of Moroccan private sector. It is also important to limit measures that could unnecessarily inhibit imports and import-substitution strategies, which may provide only short-term relief to national production while imposing long-run welfare costs. Developing the private sector and strengthening human capital would allow Morocco to take greater advantage of its successful integration into global value chains, by moving towards higher value-added stages of the production process and further integrating local firms and suppliers (FMI, 2022). »

Ce parti pris du FMI est en totale antinomie avec le « Pari made in Maroc » du NMD impliquant « de réaliser un bond significatif en compétitivité qui permettra au pays de se démarquer par sa capacité à s'intégrer dans les chaînes de valeurs régionales et mondiales, par l'accès à une énergie bas carbone compétitive, une logistique à coûts attractifs et aux meilleurs standards internationaux et des infrastructures d'accueil et une connectivité numérique de qualité. Ce pari appelle également à investir fortement dans les compétences et à accompagner l'ensemble des acteurs, aussi bien marocains qu'étrangers, à contribuer plus intensément à la valorisation des potentialités sectorielles du Maroc et à la montée en gamme

de son tissu productif. » Il s'agit d'une inflexion de la trajectoire industrielle susceptible de rompre, à terme, avec le type d'« industrialisation de sous-traitance », faible en création de valeur ajoutée nationale, faible en emplois, notamment décents, faible en innovation et faible en *spillovers* en termes de souveraineté industrielle.

1.4. État et privé : symbiotiques *versus* antagoniques

Pour ce qui est du secteur privé, rappelons les quelques goulots d'étranglement qui ont été pointés dans le rapport sur le NMD : (i) dysfonctionnement des marchés et situations oligopolistiques ; (ii) systèmes et comportements de rente, de passe droit, de conflits d'intérêts, d'abus de position dominante, d'ententes illicites sur les prix ; **e**xtension du domaine de l'informel.

Le « staff » reste muet sur les dysfonctionnemments intrinsèques du secteur privé et se limite à « recommander », encore et toujours, plus d'amélioration du « climat des affaires », *toutes choses égales par ailleurs.* Fidèle à la *doxa* néolibérale, le « staff » n'octroie à l'État qu'un seul rôle, celui de corriger les défauts du marché et de socialiser les pertes générées par le privé. Les fonctions stratégiques de l'État développeur, investisseur et créateur de marché ne font pas partie du « monde imaginaire » du FMI, ce qui, dans le contexte incertain de la Covid-19, peut être l'indice d'un autisme, si ce n'est d'une imposture économique.

Bref, dans l'esprit du NMD, le développement souverain n'est *faisable* que sur la base d'une relation partenariale *symbiotique* entre le secteur public et le secteur privé.

1.5. À contre-courant et à contretemps

On le voit, les divergences entre le NMD et le « modèle standard » préconisé par le FMI pour notre pays sont d'ordre *substantiel* et non pas seulement *procédural*. Ce n'est pas une question de faisabilité, ou de moyens financiers, mais il s'agit bien de deux visions différentes : une vision nationale, souveraine, holistique, structurale, stratégique, historiciste (au sens de A. Laroui), explorant une « voie marocaine » de développement, d'une part ; une vision standard, conjoncturelle, partielle, économiciste, faisant de l'équilibre financier à court terme la condition *sine qua non* de tous les équilibres, d'autre part.

On l'a déjà dit, l'ambition portée par le NMD est une alternative au « modèle FMI » qui a marqué la trajectoire économique depuis les années 80 et qui, factuellement, a montré ses limites au Maroc comme ailleurs. Le regard critique du FMI quant à la faisabilité du NMD procède d'un modèle d'équilibre partiel qui peut sembler robuste dans son principe théorique, mais dont le réalisme des hypothèses n'a pas été démontré par les multiples

spécifications et applications au Maroc (comme dans nombre d'autres pays en voie de développement). En matière macroéconomique, n'ayant pas évolué depuis les années 80 du siècle dernier, la doctrine du FMI est désormais à contre-courant, voire, depuis la crise de la Covid-19, ses préceptes se trouvent, de fait, en porte-à faux avec la réalité marocaine, et ses recommandations en matière budgétaire, fiscale et monétaire sont à contre-temps.

1.6. Inflexion macro-économique

Le NMD propose d'infléchir la macroéconomie standard et orthodoxe vers une « macroéconomie du développement national » prenant en compte les impératifs de souveraineté économique, d'inclusion, d'équité, d'innovation et de soutenabilité. Deux principes directeurs doivent désormais fonder les politiques économiques : la cohérence et la complémentarité entre les équilibres économiques (taux de déficit budgétaire, taux d'inflation, taux d'endettement, etc.), d'une part, la prise en compte des indices du développement humain et durable (éducation, santé, emploi, logement, inclusion, pauvreté, inégalités), de l'autre.

Une telle inflexion/bifurcation implique, note le rapport sur le NMD, de définir un cadre macroéconomique *pluraliste* et *hybride* utilisant les modèles économétriques correspondant à la réalité *composite* de la société marocaine (Pascon, 1967) et répondant aux choix stratégiques du NMD. Il ne s'agit pas d'abandonner les modèles d'équilibre général mais d'enrichir la connaissance macro-économique nationale par d'autres modélisations, notamment la modélisation post-keynésienne stock-flux cohérente. Le contenu quantitatif des modèles macro-*économétriques doit être*, d'une part, *augmenté* par la prise en compte des variables qualitatives et comportementales et, d'autre part, *étendu* aux dynamiques institutionnelles nationales et internationales.

Infléxion et non rupture, le nouveau cadre macro-*économique tout en observant strictement les finalités du « carré magique » kaldorien (croissance, emploi, stabilité des prix, équilibres extérieurs) ne satisfait* pas moins aux exigences du développement indépendant, inclusif et soutenable et aux inflexions de trajectoire imposées par la pandémie de la Covid-19.

1.7. Mythe du déficit

« The NMD report proposes changing BAM's mandate, from the current focus on price stability to one that includes stimulating economic activity and improving access to credit. Staff believes that the best contribution that BAM could give to unlocking Morocco's growth potential is by maintaining inflation low and stable, especially in the transition to an inflation-targeting regime. Running monetary policy under an IT regime with price stability as the primary objective and a more flexible ER (that acts as shock absorber)

would not prevent monetary policy from supporting economic activity in the face of negative shocks (FMI, 2022). »

Ici encore, le FMI reste arcbouté sur un dogme qui est en passe d'être invalidé au sein même du mainstream néo-classique, notamment par la « théorie monétaire moderne » (TMM) qui soutient les perspectives suivantes (Kelton, 2021) : (i) une politique publique de plein emploi ; (ii) un desserrement contra cyclique de la contrainte du déficit budgétaire et de l'endettement public ; (iii) une souveraineté monétaire permettant à l'État d'assumer des déficits publics au profit du développement (infrastructures, innovation, éducation, santé, emploi). Les décisions de politique monétaire basées sur l'assouplissement quantitatif (*Quantitative Easing*) adoptées depuis la crise des *subprimes* en 2008 par la Réserve fédérale, la BCE, Bank of England, Bank of Japan et par la plupart des grandes banques centrales de la planète apportent la preuve, s'il en est, de l'anachronisme de l'hypothèse monétariste du FMI.

Contrairement au FMI, le NMD préconise une politique monétaire et de change au service du développement national et souverain, articulant de façon judicieuse « l'objectif de stabilité des prix et celui de la stimulation de l'économie et de l'amélioration de l'accès au crédit bancaire pour les opérateurs économiques » dans le cadre d'un *mandat dual* devant être inscrit à l'article 6 des statuts de Bank Al-Maghrib.

La réforme de la politique de change reste tributaire des « chantiers transformateurs du NMD » qui sont « de nature à permettre de desserrer les contraintes » sur « la transition vers un régime de change plus flexible » : (i) « la diversification structurelle du système productif et sa montée en gamme permettront de renforcer la compétitivité des exportations et d'élargir le champ des produits couverts par la substitution aux importations » ; (ii) « le relèvement de l'attractivité des capitaux étrangers directs et de portefeuilles dans le sillage du NMD renforcera les entrées en devises, permettant ainsi de lever les contraintes de financement du compte courant de la balance de paiements » ; (iii) « la résorption de la contrainte énergétique, à travers le développement des énergies renouvelables, réduira significativement les tensions sur la balance commerciale, tout en contribuant à l'amélioration de la compétitivité-coût des entreprises exportatrices ; le pari énergie verte et compétitive dresse les contours de cet objectif et les leviers à même de le concrétiser ».

C'est cette même approche prudente, pragmatique et rationnelle qui vient d'être réitérée par le wali de Bank Al-Maghrib lors de sa conférence de presse le 22 mars 2022 en réaction au rapport du FMI.

1.8. Où trouver l'argent ?

« While the report sets very ambitious goals, it is important to be realistic on the size and timing of the impact of the reforms. Doubling Morocco's GDP per capita by 2035 would require an annual GDP growth of about

7 percent over the next 13 years. Staff estimates suggest that achieving this objective will require implementing a series of structural reforms that manage to close a sizeable portion of key Morocco's structural gaps relative to advanced economies, in a relatively short period of time (FMI, 2022). »

L'ambition du développement s'inscrit dans le long terme (l'émergence de l'économie marocaine à l'horizon 2035 passe par une transformation structurelle avec une croissance forte et continue de 6 % au moins par an), mais les réformes d'amorçage sont de l'ordre de l'urgent. Les moyens demandés sont considérables, mais le potentiel des ressources nécessaires à la *faisabilité* des réformes est loin d'être négligeable. Le « staff » raisonne en *statique* lorsque le NMD est pensé dans la *dynamique cumulative* qu'il est de nature à enclencher. Dans le passage qui vient d'être cité ne sont pas pris en compte les effets multiplicatifs des investissements productifs, les rendements générés par le nouvel esprit entrepreneurial et par les processus d'innovation disruptive.

Tout en s'appuyant sur les recommandations pertinentes des dernières « Assises de la fiscalité » (Ministère de l'Économie et des Finances, 2019), les « Orientations stratégiques » du NMD vont plus loin en termes d'articulation du système fiscal avec les objectifs du développement national et en termes d'équilibre efficacité/justice fiscale : (i) mobiliser le plein potentiel fiscal (élargir l'assiette fiscale, lutter contre les pratiques d'évasion et de fraude fiscales, rationaliser les exonérations et les déductions et supprimer les niches fiscales, améliorer la structure des recettes fiscales par type d'impôts et catégorie de contribuables) ; (ii) mettre la fiscalité au service de la solidarité et de l'inclusion (financement de la protection sociale) ; (iii) renforcer l'équité du système fiscal ; (iv) faire de la fiscalité un levier de la compétitivité des entreprises, de l'innovation, de la diversification productive, de la transition écologique et des activités à impact social positif ; (v) réformer la fiscalité locale (fusionner les taxes de même nature relatives à l'occupation du sol et à l'activité économique en deux taxes : taxe foncière et taxe sur l'activité économique ; mettre en place des transferts de recettes de l'IS et de l'IR vers les collectivités territoriales ; améliorer la gouvernance de la fiscalité locale) ; (vi) améliorer la gouvernance et le pilotage global du système fiscal pour en renforcer la cohérence, la stabilité, la lisibilité ; (vii) renforcer la confiance partagée entre les contribuables et l'administration fiscale ; (viii) enfin, moderniser l'administration fiscale et lutter contre les formes de corruption.

Si l'ensemble de ces mesures fiscales venait à être implémenté, ce sont pas moins de 3 à 4 % du Pib qui pourraient être rapidement mobilisés au titre de recettes fiscales supplémentaires, soit une enveloppe annuelle de l'ordre de 35 à 45 milliards de dirhams.

1.9. Contre-feux

La dimension redistributive du NMD est fondamentale pour asseoir la stabilité du pays sur les ressorts de l'affiliation économique et de

l'appartenance citoyenne. Les effets négatifs de la crise de la Covid-19 (arrêts d'activité, pertes d'emplois, baisse des recettes fiscales, basculement dans la pauvreté des catégories précaires, etc.) et, aujourd'hui, les incertitudes qui pèsent sur les indices de croissance, d'inflation, de sécurité alimentaire, de capacité budgétaire, d'endettement, etc. sont porteurs de risques systémiques que les « recettes » conventionnelles du FMI ne feraient qu'exacerber.

C'est, en revanche, dans la mise en œuvre symbiotique, processuelle et réflexive du NMD (format et timing) que peuvent être puisés les contre-feux et que résident les déterminants de résilience de notre économie, les facteurs d'anti-fragilité nationale et les dispositifs d'anticipation et de prévention des chocs externes.

Le « Maroc que nous voulons » n'est pas une ambition hors de portée comme le laisse croire le « staff » du FMI. La faisabilité d'une telle ambition est elle-même une ambition soulevée par une pragmatique du « comment faire » combinant le « Pacte national pour le développement » et un dispositif « de suivi, d'impulsion des chantiers stratégiques et d'appui à la conduite du changement ». L'ambition c'est le chemin : « Deviens ce que tu es. Fais ce que toi seul peut faire. Sois le maître et le sculpteur de toi-même » (Nietzsche).

2. Réforme fiscale : le grand écart

Les débats contemporains sur le rôle de la fiscalité sont de plus en plus vifs dans la société civile et dans la classe politique. Le poids de l'impôt est jugé d'autant plus insupportable que les revenus des ménages sont modérés, que la conjoncture économique est défavorable pour les entreprises et que la dilapidation des deniers publics par incompétence ou concussion est endémique. À cela s'ajoutent un sentiment avéré d'inégalité dans la taxation des revenus et des patrimoines ainsi qu'une exaspération fondée face à l'impunité des pratiques d'évasion et de fraude fiscale.

2.1. Une imposture économique ?

Ces débats, pour utiles qu'ils soient, ne doivent pas, néanmoins, prendre en otage les fondements mêmes de la politique fiscale. En effet, il n'est pas rare au Maroc de voir certains affirmer la possibilité d'élargir les champs d'intervention de l'État et de répondre favorablement aux attentes grandissantes des citoyens, confortés par les enseignements de la pandémie de la Covid-19, tout en limitant les dépenses publiques et en réduisant le poids de la fiscalité. Affirmer que les dépenses publiques peuvent croître pour permettre à l'État de jouer pleinement son rôle de protection, de régulation, d'orientation stratégique et d'investissement sans augmentation de la pression fiscale relève de la duperie politique, de l'imposture économique ou du renoncement inavoué.

2.2. Trois risques de déviance

Ces trois risques de déviance (duperie, imposture ou renoncement) sont totalement exclus par les deux textes fondateurs, d'inégale importance institutionnelle, de l'action publique : la Constitution de 2011 et le NMD de 2021. La Constitution fait explicitement référence aux fonctions transverses de la fiscalité et consacre sa dimension sociale. L'article 39 met en exergue les fonctions de financement et de redistribution, tandis que l'article 40 précise le caractère solidaire et équitable de la contribution, laquelle doit servir le développement du pays. Quant au NMD, il affirme les différentes fonctions politiques, économiques et sociales de l'impôt, lesquelles ne se limitent pas à la simple génération de ressources financières pour l'État. Sont ainsi soulignées les quatre fonctions principales de la fiscalité : budgétaire, de soutien à la compétitivité, l'innovation et la création d'emplois décents, de redistribution et de régulation des externalités.

Les trois risques de déviance précités sont-ils pour autant sous contrôle compte tenu des politiques publiques actuellement mises en œuvre ? Une comparaison assez détaillée de la loi-cadre sur la réforme fiscale (LCRF) adoptée en juillet 2021, du programme gouvernemental 2021-2026 et de la loi de finances 2022 avec les recommandations du NMD permet d'en douter. Cette comparaison vise à vérifier la cohérence et l'adéquation des politiques publiques en œuvre avec les objectifs assignés dans le NMD à la fiscalité en termes, à la fois, de mobilisation équitable des ressources et de contribution au financement des choix et paris stratégiques, notamment de la protection sociale et de l'inclusion. Cet exercice comparatif est, en fait, un exercice de vigilance, les politiques publiques actuelles pouvant être considérées comme une base instrumentale de mise en œuvre du NMD et, surtout, un « test » sur le « comment » dont le caractère décisif dans le regain de confiance a été abondamment souligné par les citoyens, selon le rapport de la CSMD.

2.3. Désengagement fiscal

Les décisions de politique fiscale annoncées dans le programme gouvernemental ou contenues dans la loi de finances 2022 répondent imparfaitement et partiellement aux principes énoncés dans les articles 39 et 40 de la Constitution, comme elles s'inscrivent en dysharmonie, parfois même en contradiction, avec la réforme fiscale portée par le NMD.

Aucun des 10 engagements du programme gouvernemental ne concerne le système fiscal. Même les quatre axes stratégiques de ce programme ne font pas référence à la réforme fiscale, si ce n'est une simple annonce du principe des incitations fiscales en faveur de l'investissement dans la R&D et la création d'un cadre fiscal favorable aux start-ups.

La loi de finances 2022 contient des dispositions fiscales de portée limitée qui sont relatives à la suppression de la progressivité de l'impôt sur les sociétés (IS) et l'adoption de la proportionnalité, la baisse du taux d'IS applicable aux sociétés industrielles de 28 % à 26 %, la réinstauration de la contribution sociale de solidarité pour les entreprises soumises à l'IS, la réduction du taux de la cotisation minimale de 0,50 % à 0,40 % pour les entreprises bénéficiaires, la mise en place d'un abattement de 70 % sur les plus-values de cessions hors terrains et constructions au titre de l'exercice 2022, ainsi que quelques mesures techniques mineures.

Les limites des instruments de politique fiscale activés par l'exécutif et la modestie de l'ambition de celle-ci en matière de réforme fiscale apparaissent ainsi au grand jour. Rien n'est fait pour mettre un terme aux défaillances du système fiscal national et pour hisser vers le haut le potentiel fiscal de l'économie marocaine. La pression fiscale qui est de 20,5 % du PIB seulement, au moment où la moyenne des pays européens atteint 27 %, traduit un potentiel de l'ordre de 70 milliards de dirhams de recettes fiscales supplémentaires chaque année. Aucune mesure n'est prévue en matière de fiscalité locale pour que les ressources fiscales disponibles soient suffisantes afin de répondre aux besoins financiers des collectivités territoriales. L'efficacité des dérogations fiscales demeure sujette à caution en l'absence de mécanismes de suivi et d'évaluation *ex ante* et *ex post*. Les inégalités entre le capital et le travail sont amplifiées par un système fiscal inique. Les externalités positives et négatives sont faiblement régulées par la fiscalité. Rien n'est entrepris pour réduire la concentration de l'assiette fiscale, renforcer la progressivité de l'impôt et réduire les exemptions, les exclusions du champ d'application de l'impôt, les exonérations temporaires ou permanentes. Les règles de définition de l'assiette fiscale et les taux d'imposition sur le revenu diffèrent selon la nature du revenu. Les dispositifs fiscaux de solidarité et de redistribution sont lacunaires, voire inexistants, avec l'absence d'un véritable système de taxation du patrimoine, de la succession, des hauts revenus et des investissements non productifs ou spéculatifs.

2.4. Un premier test d'application du Nouveau modèle de développement

Le projet de LCRF a été présenté par le ministre de l'Économie et des Finances à la Commission des finances de la Chambre des représentants le 2 juillet 2021 pour être ensuite adopté à l'unanimité par cette chambre en séance plénière le 8 juillet, puis par la Chambre des conseillers le 13 juillet. La discussion de cette loi durant les derniers jours de la vie du Parlement précédent a conduit à un débat pour le moins expéditif sur le contenu de ce texte, risquant de renforcer la défiance des citoyens à l'égard de leurs représentants au sein des deux chambres. La LCRF est, par ailleurs, un premier test d'application du NMD permettant d'anticiper le

degré d'effectivité des réformes préconisées. Cette dimension d'effectivité est cruciale car elle incarne un des enseignements tirés des rencontres citoyennes et institutionnelles organisées par la CSMD postérieurement à la présentation de son rapport au Roi et constitue une condition importante du rétablissement de la confiance entre les citoyens et les institutions représentatives.

La LCRF représente un dispositif essentiel de mise en œuvre du NMD dans la mesure où la fiscalité constitue la source principale du financement des projets structurants et stratégiques du nouveau modèle dont les besoins annuels sont estimés à 4 % du PIB dès les premières années de mise en œuvre, puis à 10 % de la richesse nationale en régime de croisière.

2.5. Une loi-cadre bien en deçà de l'ambition du Nouveau modèle de développement

Le rapport de la CSMD recommande d'accélérer le processus de stabilisation de la loi fiscale en adoptant une loi-cadre qui définisse « une vision de long terme pour le système fiscal ainsi que des principes, un cadre de gouvernance, des mécanismes législatifs et réglementaires et l'architecture globale de la fiscalité ». La LCRF ne répond que partiellement à cette orientation. Les formulations utilisées sont trop générales, peu précises et ne présentent ni contrainte de temps, ni engagement formel des pouvoirs publics pour mener les réformes nécessaires et atteindre des objectifs concrets et mesurables. Le préambule de la LCRF ne souligne pas explicitement l'objectif de mobilisation du plein potentiel fiscal de l'économie nationale, comme il n'indique pas de perspective en termes de recettes fiscales à mobiliser par rapport à la richesse nationale. La LCRF évoque le principe de l'équité fiscale, mais sans en préciser le double objectif d'amélioration de la structure des recettes fiscales par type d'impôt et catégorie de contribuables et de réduction du niveau de concentration de l'assiette fiscale, comme le fait explicitement le NMD. Elle ne propose pas, non plus, d'assurer la neutralité de l'impôt vis-à-vis de la nature du revenu à travers l'homogénéisation des règles d'imposition des revenus par une mise en cohérence des taux, seuils, tranches d'imposition et méthodes de calcul des assiettes imposables.

Dans son préambule et son article 19, la LCRF donne une perspective de cinq années pour la programmation des dispositions jugées prioritaires et annonce une application progressive pour les autres mesures. Les réformes d'amorçage du NMD ont besoin d'un financement additionnel qui doit être mobilisé sans plus tarder. Une mise en cohérence temporelle de la réforme fiscale et des projets transformationnels du NMD s'avère nécessaire pour garantir la disponibilité des sources de financement et assurer l'effectivité du modèle.

La LCRF se réfère aux recommandations des 3e Assises sur la fiscalité et annonce tenir compte des orientations stratégiques préconisées par la CSMD

en matière de réforme fiscale et des grands chantiers de transformation portés par le NMD. La réalité est tout autre dans la mesure où les dimensions relatives à l'équité fiscale, la justice sociale, la solidarité nationale et la redistribution des richesses et des revenus entre les couches sociales, les territoires et les générations ne sont pas réellement prises en considération, alors qu'elles sont au cœur de la vision du système fiscal du NMD.

2.6. Loin du plein potentiel fiscal

L'article 2 de la LCRF énonce plusieurs objectifs prioritaires de la politique fiscale de l'État en omettant de mentionner l'objectif de mobilisation du plein potentiel fiscal de l'économie nationale. Parmi les objectifs arrêtés par la LCRF figure celui de la baisse de la pression fiscale « en parallèle avec l'élargissement de l'assiette fiscale » (article 3). Cette formulation revêt un caractère de conditionnalité qui vide l'article de toute sa substance et exonère les pouvoirs publics de tout engagement formel en la matière. L'élargissement de l'assiette fiscale relève du ressort de l'État (gouvernement et parlement) et de l'administration fiscale, tandis que le sort fiscal des contribuables vertueux (salariés, retraités, entreprises formelles) ne devrait pas être lié à cette conditionnalité. Cet article stipule aussi que l'application de l'impôt sur le revenu (IR) à l'intégralité des revenus catégoriels des personnes physiques se fera de façon progressive. Cette formulation contrarie l'urgence de l'équité fiscale horizontale et verticale et repousse dans le temps la suppression des systèmes de retenue à la source à taux libératoires.

La même remarque relative au rythme trop long de la réforme peut s'appliquer à l'entrée en vigueur d'un barème unifié pour l'IS (article 4). La réforme de l'IS devrait être portée intégralement par deux lois de finances successives au plus pour les mêmes raisons de diligence et d'effectivité. L'amélioration de la contribution aux recettes de l'IS des établissements et entreprises publiques, des sociétés exerçant des activités régulées ou se trouvant dans une situation monopolistique ou oligopolistique, est une formulation trop imprécise. La LCRF devrait prévoir explicitement une hausse du taux d'IS à appliquer à ces entreprises dans des délais assez courts. Le seuil d'imposition à l'impôt devrait être réduit « progressivement » selon la LCRF, sans aucune précision quant à la nature des impôts, au timing ou au niveau de ce seuil. L'article 4 suggère aussi de reconsidérer le barème de l'IR applicable aux personnes physiques et d'élargir l'assiette de cet impôt. Cette formulation relève du vœu pieux car elle n'indique pas précisément la configuration que doit prendre la réforme de l'IR, tandis que le NMD recommande d'assurer une plus grande progressivité de l'IR en relevant le seuil de la première tranche, en révisant les tranches intermédiaires et en augmentant le taux marginal sur les hauts revenus, tout en laissant le soin à la LCRF, qui relève des prérogatives gouvernementales et parlementaires, de fixer les seuils de revenu, les taux d'imposition et le calendrier de mise en

œuvre. Enfin, un ensemble de recommandations fondamentales du NMD sont totalement occultées par la LCRF, comme la création d'une TVA sociale affectée au financement de la protection sociale, la mise en place d'un impôt de solidarité sur le patrimoine non productif, la révision des règles de calcul de l'impôt sur les successions, l'encadrement de la pratique du rescrit fiscal ou la publication de la jurisprudence anonymisée de la Commission nationale du recours fiscal.

La rationalisation des dépenses fiscales n'implique pas, selon la formulation de la LCRF (article 8), une limitation dans le temps de ces dérogations fiscales, ni un plafonnement de l'exonération au titre de l'IR de la plus-value sur donation entre membres d'une même famille, comme cela est clairement proposé par le NMD. La LCRF n'envisage pas explicitement de supprimer de façon progressive et maîtrisée les exonérations des secteurs immobilier et agricole (maintien d'une politique d'aide aux logements sociaux et d'un traitement fiscal préférentiel pour les petits agriculteurs).

La LCRF énonce (article 12) le principe de l'adoption de mesures destinées à lutter efficacement contre l'évasion et la fraude fiscales par application de sanctions aux infractions fiscales. Le texte de loi se contente d'énoncer ce principe, sans indiquer le contenu des mesures et sans proposer une évaluation et une réorientation des mesures existantes et sans se référer aux propositions concrètes figurant dans le NMD : partage de l'information entre administrations, plan de prévention et de lutte contre les risques de corruption au sein de l'administration fiscale, application de la loi sur la pénalisation de la fraude fiscale, co-responsabilisation des cabinets de conseil dans les actes de fraude fiscale lorsque leur complicité est avérée dans la matérialité de ces actes.

Le NMD repose sur deux piliers porteurs de tout l'édifice qu'il projette de construire à l'horizon 2035 : un « État fort et juste » et une « société forte et responsable ». Ce diptyque suppose un consentement au prélèvement fiscal des ménages et des agents économiques, lequel consentement repose sur la légitimité de l'impôt, son efficacité et son équité. Dans ces conditions, la réforme fiscale, celle qui est portée par le NMD, devient un impératif absolu pour la stabilité sociale et politique du pays.

3. Réforme du secteur public : les limites de la loi-cadre

Dans le NMD, le secteur public prend une place barycentrique en étant chargé de « soutenir le dynamisme économique à travers la production de biens communs, la facilitation de l'initiative privée, la régulation des marchés, la politique macroéconomique et l'encouragement des secteurs d'avenir ». Dans cette perspective, la CSMD recommande d'entreprendre une réforme profonde et globale de la politique actionnariale de l'État dans l'objectif de renforcer le rôle d'« État entrepreneur » (au sens de Mazzucato, 2022) et la place des établissements et entreprises publiques (EEP) dans les

secteurs stratégiques, de stimuler la compétitivité nationale et d'appuyer leur capacité à animer les écosystèmes sectoriels et territoriaux.

Une telle ambition requiert une série de conditions : (i) reconfigurer le portefeuille public et renforcer les complémentarités et le synergies entre les EEP à caractère financier ; (ii) séparer, dans tous les secteurs, les fonctions stratégiques des fonctions opérationnelles et de régulation ; (iii) autonomiser le management des EEP marchands par rapport aux départements de tutelle ; (iv) restructurer les EEP marchands et améliorer leur autonomie et leur transparence financière ; (v) réviser leur statut juridique pour les transformer en sociétés anonymes ; (vi) opérer un ré-engineering organisationnel permettant de séparer les activités relevant de monopoles naturels de celles qui sont éligibles à la concurrence ; (vii) assurer un environnement propice à la transformation et à la conduite du changement au sein des EEP ; (viii) favoriser leur territorialisation.

3.1. Variances et régressions

La loi-cadre n° 50-21 relative à la réforme des EEP ne répond que très partiellement à ces orientations stratégiques. Elle comporte, de surcroît, des incohérences et, à maints égards, des régressions qui, *in fine*, sont susceptibles de desservir les ambitions et les objectifs du NMD. Ce sont ces variances et discordances que tente de mettre en évidence la présente section.

Trop générale et assez vague, la loi-cadre ne comporte d'engagement formel des pouvoirs publics ni sur les objectifs de performance des EEP ni sur le timing relatif à la mise en œuvre de la réforme. Les formules de type « l'État prendra les mesures nécessaires… » sont redondantes dans le texte. Dans son préambule sont pointées, comme autant de dysfonctionnements, la « taille » du portefeuille public, « la prolifération des EEP » et l'absence d'une politique actionnariale de l'État. Dans le NMD, en revanche, la réforme des EEP implique, notamment dans la phase d'amorçage, un renforcement des fonctions investissement et développement de l'État, en général, et du rôle du secteur public dans la transformation structurelle de l'économie, en particulier. Si le poids des EEP dans l'investissement public et national est important (82 milliards de dirhams d'investissements prévus dans la loi de finances 2021 et 45 milliards au titre du Fonds Mohammed VI pour l'investissement, pour un volume global d'investissements publics de 230 milliards), la contribution de l'administration publique (État, établissements publics à caractère administratif, collectivités locales et administrations de sécurité sociale) à la création de richesses nationales demeure limitée : 107,9 et 112,6 milliards de dirhams en 2019 et 2020 pour un PIB national de respectivement 1 152,8 et 1 089,5 milliards, soit une contribution de 9,36 % et 10,34 % respectivement.

Un « programme ambitieux » de « restructuration » des EEP, de rationalisation de leur création et d'amélioration de leur gouvernance

est défini. Il est, toutefois, un objectif essentiel, sur lequel le NMD met l'emphase, qui a été totalement omis : la valorisation du patrimoine de l'État. Par ailleurs, rien n'est dit sur la restructuration du portefeuille public en termes de regroupement d'EEP en « pôles ou holdings publics » sectoriels, homogènes et cohérents, comme il ne fournit pas d'indication quant au passage d'une logique d'offre publique en silos vers une approche systémique et transversale favorisant la coordination et la performance d'échelle, comme cela est explicitement recommandé dans le NMD. Rien n'est dit non plus sur le processus de rationalisation et de restructuration des différents fonds d'investissement public (on y reviendra). Les « objectifs fondamentaux » de l'État sont donnés (article 3) sans, toutefois, prévoir les cas de figure où les pouvoirs publics pourraient décider de procéder à des créations de nouveaux EEP, à réaliser des acquisitions ou des fusions-absorptions et, le cas échéant, à engager des opérations de nationalisations lorsque cela relève de l'intérêt stratégique de la nation.

Nulle classification des EEP n'est proposée par la loi qui ne prévoit pas de distinction claire entre : (i) les EEP à caractère stratégique et relevant de la souveraineté nationale ; (ii) les EEP à caractère marchand ; (iii) les EEP à caractère non marchand ; (iv) les EEP à caractère non marchand de service public ou à mission sociale ; (v) les EEP à vocation financière.

Une définition pour le moins incomplète des « entreprises publiques », du « regroupement des établissements publics » et des « opérations de restructuration » est proposée (article 2), mais elle ne précise ni la nature, ni la forme, ni le statut juridique des différents EEP et de leurs regroupements et restructurations (EEP « à caractère marchand », « à caractère non marchand », « à mission ») et ne se réfère pas aux lois-sources définissant ces notions et entités, mais aux textes régissant les missions dévolues aux EEP et appelant ces entités à se désengager des activités ne relevant pas de leurs missions principales ou de leur objet social (article 4). L'ensemble de ces textes devrait, au préalable, faire l'objet d'une mise à jour globale et d'une mise en adéquation avec les orientations stratégiques du NMD et avec les nouvelles missions qui sont confiées aux différentes entités composant le portefeuille public, qu'elles soient marchandes ou non marchandes, à caractère financier, industriel, social, éducatif, sanitaire, etc.

La loi stipule qu'il sera procédé à la dissolution et à la liquidation des « établissements publics exerçant des missions pouvant être exercées par le secteur privé, le cas échéant » (article 10). Mais elle ne prévoit pas de limites à ce principe, en l'occurrence lorsqu'il s'agit d'un secteur stratégique pour l'économie du pays ou relevant de la souveraineté nationale et de la sécurité économique (sanitaire, alimentaire, énergétique, digitale, etc.) et lorsque le secteur privé est défaillant et ne parvient pas à remplit sa mission au préjudice de l'intérêt général.

3.2. Une réforme limitée aux établissements et entreprises publiques à caractère marchand

La loi-cadre traite, on l'a déjà souligné, exclusivement des EEP « à caractère marchand », pour lesquels elle formule une série de règles et d'orientations. Paradoxalement ont été omis les EEP « à caractère non marchand » qui sont en mesure, en tant qu'entreprises et établissements « à mission », d'apporter un appui non négligeable aux réformes, notamment en matière d'éducation et de santé.

Les opérations de restructuration des EEP visent, notamment, à « réduire, le cas échéant, l'impact des subventions qui leur sont accordées sur le budget général de l'État » et à « améliorer, le cas échéant, leurs contributions financières au budget général de l'État » (article 7). Cette formulation est, à tout le moins, imprécise dans la mesure où elle ne fait référence ni à l'engagement formel des pouvoirs publics, ni à l'obligation de résultats dans la conduite de la réforme des EEP. En effet, le principe de bonne gouvernance des participations de l'État implique, d'une part, la suppression des subventions pour les EEP à caractère marchand opérant dans un secteur concurrentiel et leur assujettissement à une obligation de performance financière et de versement de dividendes au budget général de l'État et, d'autre part, l'octroi de subventions exclusivement aux EEP à caractère non marchand ou opérant dans des filières jugées stratégiques. Par ailleurs, une période temporaire, ne dépassant pas cinq ans, est à observer pour que ce principe soit pleinement appliqué à l'ensemble du portefeuille public, et, passé ce délai, toute dérogation devrait faire l'objet d'une loi spécifique sur la base d'un débat national quant aux raisons de la persistance de la défaillance des EEP marchands concernés et sur les conditions de leur restructuration.

Toute possibilité de création d'un établissement public exerçant une activité marchande, « sauf en cas de nécessité impérieuse d'intérêt national » semble écartée (article 4). Deux observations méritent d'être soulignées : (i) l'article ne précise pas ce que recouvre la formule « cas de nécessité impérieuse » ; (ii) l'article limite ainsi le champ d'action de l'État actionnaire et fait peser une contrainte sur sa stratégie de croissance et sur sa compétitivité, ce qui va à l'encontre des recommandations de la CSMD relatives au rôle de l'État et à la valorisation du portefeuille public.

Des conditions sont requises pour la création d'une nouvelle entreprise publique (article 43), notamment sa viabilité économique et financière doit être démontrée. L'investissement public se trouve ainsi réduit aux seuls aspects économiques et financiers, et les critères de nature sociale, industrielle, technologique, environnementale ou culturelle ne sont guère pris en considération.

Par ailleurs ont été fixées les conditions requises pour la création d'un nouvel établissement public dont les sources de financement doivent être précisées et les incidences prévisionnelles sur le budget général de l'État

doivent être évaluées (article 40). Les conditions autres que financières (économiques, sociales, industrielles, technologiques, environnementales ou culturelles) pouvant justifier et présider à la création d'un nouvel établissement public ont ainsi été escamotées.

L'article 52 dispose que « les établissements et entreprises publiques doivent prendre les mesures nécessaires pour développer leurs ressources propres, valoriser leurs actifs et recourir aux modes de financement innovant », tandis que l'article 55 précise les conditions d'exploitation du domaine public mis à leur disposition. Aucun des deux articles n'évoque, cependant, le principe du transfert de propriété juridique des actifs publics gérés par les EEP à caractère marchand et donc l'inscription de ces actifs dans leur bilan comptable.

Il convient de rappeler que ce principe fait partie intégrante des recommandations phares de la CSMD relatives à la restructuration et la modernisation du portefeuille public.

La loi prévoit la généralisation « progressive » du contrôle financier de l'État sur l'ensemble des EEP ainsi que la suppression « progressive » du contrôle préalable des établissements publics à caractère marchand (article 39). La « progressivité » n'étant pas précisée quant à la durée, l'engagement des pouvoirs publics peut s'avérer ineffectif. Une période maximale de trois années devrait donc être explicitement fixée dans la loi-cadre.

3.3. Gestion stratégique : une incompatibilité principal-agent

Une Agence nationale de gestion stratégique des participations de l'État et de suivi des performances des EEP prendra la forme d'établissement public avant d'être transformée, dans un délai de cinq années, en société anonyme. Le passage obligé par ce « statut intermédiaire » n'a pas été justifié dans le texte de loi, tandis que le délai de cinq ans est manifestement en discordance de phase avec le rythme imprimé par le NMD aux projets d'amorçage.

Le positionnement institutionnel de l'Agence est inadéquat eu égard aux missions qui lui sont assignées. La loi place l'Agence sous l'autorité directe du ministère de l'Économie, des Finances et de la Réforme de l'Administration qui exerce à l'égard du directeur général de l'Agence un pouvoir hiérarchique. Cette configuration institutionnelle inappropriée constitue à la fois une limite à la nécessaire « hauteur stratégique » et tout autant indispensable « approche systémique et transversale » qui doivent caractériser la politique générale de l'Agence, ainsi qu'une entrave à l'exigence d'autonomie et à l'impératif d'impartialité qui doivent distinguer l'action du dirigeant principal de l'Agence. Le directeur général de l'Agence devrait donc être nommé suivant les dispositions de l'article 49 de la Constitution et placé sous l'autorité directe du chef du gouvernement. Seule cette architecture institutionnelle est de nature à garantir l'indépendance décisionnelle de l'Agence et à en assurer l'autonomie de gestion.

L'article 13 liste les membres du conseil d'administration de l'Agence, où la qualité du directeur général n'est pas mentionnée. Celui-ci ne prend donc pas part aux décisions du conseil d'administration et ne délibère pas avec les autres administrateurs de l'Agence. Il assiste aux réunions du conseil d'administration avec une simple voix consultative (article 19). Le statut réservé au directeur général réduit le rôle de l'Agence à l'exécution des décisions prises par le ministère de l'Économie et des Finances. Par ailleurs, l'article 13 ne donne aucune indication sur le profil des administrateurs de l'Agence, se contentant de se référer à un texte réglementaire à venir. Il aurait été utile de préciser le principe de désignation d'administrateurs de l'État actionnaire, dont chacun représente un pôle public sectoriel selon la configuration proposée dans le NMD. L'article 14 énonce les pouvoirs du conseil d'administration : celui-ci « peut donner délégation au directeur général pour le règlement d'affaires déterminées ». Cette formulation est très restrictive du rôle et des pouvoirs du directeur général en référence aux règles régissant en la matière le modèle de société anonyme.

Selon la loi-cadre, la politique actionnariale de l'État est élaborée par le ministère de l'Économie et des Finances sur proposition de l'Agence (article 3), cette dernière se trouvant confinée dans un rôle de proposition, alors qu'elle devrait avoir un pouvoir décisionnaire en la matière. La reconfiguration du positionnement institutionnel de l'Agence s'avère, dès lors, essentiel afin de rétablir, au plan institutionnel, la « hauteur stratégique » de l'Agence (Discours du trône du 29 juillet 2020 ; *Rapport général* de la CSMD). Par ailleurs, l'Agence propose au ministère de l'Économie et des Finances la politique actionnariale de l'État ainsi que les projets de prise de participation, les opérations sur le capital et les mesures destinées à valoriser les participations de l'État (article 5). Cette conception réductrice de l'Agence n'est pas de nature à lui garantir l'autonomie décisionnelle nécessaire à son impartialité, à l'efficacité et à l'efficience de son action.

On peut déplorer que ne soit pas mentionné le rôle que devrait jouer l'Agence en matière de contribution à la transformation structurelle de l'économie nationale, à l'industrialisation du pays, au développement des exportations, de l'innovation, aux transferts technologiques et à l'attraction des capitaux vers le Maroc, ainsi que dans le suivi de l'empreinte environnementale, sociale et sociétale des EEP placés sous sa responsabilité. En vertu de l'article 7, l'Agence est obligatoirement saisie pour émettre un avis sur la création de filiales ou la prise de participations dans le capital d'une entreprise privée par des EEP. L'article exclut implicitement tout autre possibilité d'opération en capital, comme une nationalisation ou un transfert d'actifs du secteur privé à l'État.

L'article 15 définit les conditions de convocation du conseil d'administration de l'Agence, en indiquant que seul le président de ce conseil est habilité à convoquer à ses réunions. Cette disposition est inappropriée car elle fait dépendre la tenue des conseils d'administration de l'Agence

de la seule volonté du ministère de l'Économie et des Finances, ce qui est une atteinte à l'indépendance décisionnelle de l'Agence et peut présenter un risque de paralysie de ses organes de délibération. D'où la nécessité de prévoir deux modalités de convocation du conseil d'administration : soit par décision du principal dirigeant de l'Agence, qui serait hissé au statut de président directeur général, soit par décision du tiers des membres du conseil d'administration.

L'article 20 définit l'organisation financière de l'Agence et liste ses différentes sources de recettes et destinations de dépenses. Cet article omet, néanmoins, de mentionner ce qui devrait représenter la source principale de revenus pour l'Agence, ainsi que la destination principale des dépenses : les dividendes provenant des participations de l'État et les profits de cessions, d'une part, les dépenses d'investissements en capital et les nouvelles prises de participations de l'État, d'autre part.

En vertu de l'article 22, « il est institué, sous la présidence du chef du gouvernement, une instance de concertation sur la politique actionnariale de l'État » chargée de : (i) donner son avis sur le projet de la politique actionnariale de l'État et sur le plan de sa mise en œuvre ; (ii) proposer toute mesure destinée à valoriser les participations de l'État et à accroître les performances des EEP ; (iii) émettre toute recommandation susceptible d'assurer la mise en cohérence des missions des établissements publics et des activités des entreprises publiques avec les politiques publiques et les stratégies sectorielles arrêtées par l'État. L'article 23 donne le pouvoir au ministère de l'Économie et des Finances de définir par décret la composition et les modalités de fonctionnement de cette instance. Comme indiqué précédemment (se référer aux commentaires relatifs à l'article 3 de la loi), la décision de créer une telle instance multiplie inutilement les intervenants, amplifie la complexité de l'organisation administrative, crée des redondances et des chevauchements de compétences et, surtout, réduit le rôle de l'Agence en matière de définition et de conduite de la politique actionnariale de l'État à sa plus simple expression. Rien ne peut justifier ainsi la création d'une structure administrative additionnelle qui viendrait dupliquer les prérogatives d'une Agence créée sur décision royale et consolidée par les orientations stratégiques du NMD.

3.4. Gouvernance : redondance et dissonance

La loi-cadre définit les orientations visant à assurer une bonne gouvernance des EEP, notamment en garantissant la régularité des réunions des organes délibératifs, en réduisant leur caractère pléthorique et en fixant les conditions et les modalités de nomination des représentants de l'État au sein de ces organes (article 22). Toutefois n'ont pas été précisés les critères de compétence à respecter pour être éligible à ces organes, les cas d'incompatibilité et de conflit d'intérêts, les règles de non-cumul des

mandats, les obligations déclaratives, etc. Par ailleurs, l'Agence n'intervient pas dans la définition des critères et règles de bonne gouvernance et de contrôle de leur effectivité auprès des candidats à la nomination au sein des organes délibératifs des EEP.

C'est à l'État qu'il incombe de veiller à ce que les organes délibérants des EEP puissent instituer des comités d'audit, de stratégie et d'investissement, de gouvernance, de nomination et de rémunération (article 28). La notion « d'État » est ici assez floue. Logiquement, cette fonction devrait être dévolue, de façon explicite, à l'Agence nationale de gestion stratégique des participations de l'État. Les organes délibérants ont le pouvoir de conclure avec les dirigeants des EEP des contrats de performance (article 29). Encore une fois, aucun rôle n'est attribué à l'Agence, ce qui est en contradiction avec sa mission de restructuration et de rentabilisation du portefeuille public. Il convient, dès lors, de prévoir un processus de validation des contrats de performance avant toute entrée en vigueur effective par l'Agence, celle-ci disposant du pouvoir de formuler des remarques aux organes délibérants et de leur demander de procéder aux réajustements nécessaires.

L'article 34, dédié à l'évaluation des EEP et des décisions de restructuration auxquelles l'État pourrait procéder, n'octroie aucun rôle à l'Agence, bien que cette tâche soit au cœur de sa mission. Le rôle de l'Agence dans la préparation, l'orientation et la mise en œuvre de la décision de restructuration n'est pas explicitement affirmé. Par ailleurs n'ont pas été prévues les situations où il conviendrait de créer de nouveaux EEP, de procéder à des rachats d'entreprises, fusions-absorptions ou nationalisations le cas échéant. Seuls les cas de figure suivants ont été envisagés : dissolution et liquidation, regroupements ou fusions, scissions ou privatisations.

L'Agence est également écartée de la définition des conditions d'élaboration des contrats-programmes pluriannuels et des contrats d'objectifs conclus entre l'État et les EEP et de leur validation et évaluation. En la privant ainsi d'un levier majeur d'exercice de sa mission, la loi-cadre se trouve en dissonance avec la philosophie générale ayant présidé à la création de l'Agence.

L'article 38 dispose que le « gouvernement » veille à l'élaboration d'un « code des bonnes pratiques de gouvernance » destiné aux EEP (article 38), mais il ne fait aucune référence à l'Agence qui, pourtant, devrait être associée à l'élaboration des codes de déontologie applicables aux dirigeants des EEP qu'elle est censée, par ailleurs, contrôler et évaluer. La loi-cadre dispose que les « autorités gouvernementales de tutelle » n'interviennent pas dans la gestion des EEP mais s'asurent que leurs organes l'administration et de gestion fonctionnent dans le respect de la réglementation en vigueur (article 48). Une telle fonction de contrôle devrait, en toute logique, revenir de droit à l'Agence.

4. Pragmatique du changement : le biais des conflits d'intérêts

4.1. Prendre le Nouveau modèle de développement au sérieux

Rappelons que les limites structurelles du modèle de développement ont été pointées du doigt à l'occasion du Discours royal du 13 octobre 2017 lors de l'ouverture de la législature parlementaire. Nommée le 12 décembre 2019, la Commission spéciale sur le modèle de développement a rendu son rapport dix-huit mois plus tard après avoir bénéficié d'un délai supplémentaire de six mois pour tirer les enseignements de la pandémie de la Covid-19. Des élections législatives ont eu lieu le 8 septembre 2021, conduisant dans la foulée à la formation d'une large majorité gouvernementale composée de trois formations politiques. Après le vote de confiance de l'Assemblée des représentants au gouvernement, un débat national s'est emparé de la question de la mise en œuvre par le gouvernement des réformes préconisées par le NMD. D'aucuns estiment que celui-ci est, par sa nature, une « matrice d'ambitions » et que l'action du gouvernement ne saurait être contrainte par les « projets-phares » et les « indicateurs de résultat » qu'il propose.

A l'inverse de ce point de vue dont les implications extrêmes peuvent se traduire par une « mise en sourdine » définitive du NMD, on considère qu'*il faut prendre au sérieux* le NMD qui, rappelons-le, est à la fois « une ambition », un « référentiel de développement », « des choix et des orientations stratégiques » dont « certaines (sont) accompagnées de propositions plus détaillées » ayant « vocation à servir de cadre de référence pour l'amorçage du nouveau modèle » et, enfin, « un dispositif de pilotage stratégique et de conduite du changement ». L'une des tâches décisives du gouvernement consiste, dès lors, à lancer la phase d'amorçage du NMD, à mettre en œuvre les premières séquences du processus de transformation productive et initialiser les changements « nécessaires et urgents ».

Parmi les changements « nécessaires et urgents » qui doivent être entrepris d'entrée de jeu, il y a celui qui a trait à la moralisation de la vie publique en général et aux conflits d'intérêt en particulier. Ce changement constitue un préalable à tous les autres changements, une condition *sine qua non* à la mise en œuvre des réformes portées par le NMD. En référence à la *pragmatique du changement* esquissée dans le *Rapport général*, notamment au chapitre intitulé « Un cadre de confiance et de responsabilité » (p. 73-78), on tente dans les développements qui suivent de porter la focale sur quelques éléments susceptibles de fonder une « action pratique » pour une régulation plus efficace des conflits d'intérêts illégitimes.

4.2. Intérêt et désintéressement

La primauté de l'intérêt général exige, selon le rapport, « un renforcement des valeurs d'éthique et de probité », lequel requiert « une

moralisation rigoureuse de la vie publique » et « une exigence d'exemplarité des responsables publics ». Dans la philosophie morale, c'est la distinction entre les sphères de pouvoir, comme entre les champs d'action, qui fonde la démocratie, et les politiques publiques tirent leur légitimité du fait qu'elles servent, de façon primordiale, l'intérêt général. La poursuite de ce dernier passant par une valeur hiérarchique de l'intérêt public sur l'intérêt privé et du bien collectif sur le bien corporatiste ou individuel. L'action en faveur de *l'intérêt public* est, en principe, une action *désintéressée,* mais elle pose la question de la *raison* qui pousse à trouver un *intérêt propre* dans le fait de servir l'*intérêt public.* Ce paradoxe, soulevé par P. Bourdieu (2022), *du sacrifice* qui consiste, pour un individu, à renoncer à son intérêt privé pour servir l'intérêt public ne peut se résoudre par le recours à la seule raison morale ou éthique. Pour que l'intérêt privé, individuel ou corporatiste, ne puisse pas, dans la réalité, préempter l'intérêt public et/ou général, pour que l'action intéressée ne soit pas la *raison* de l'action désintéressée, pour que le but de « se servir » ne soit pas le motif réel qui se cache derrière l'acte de « servir », il convient de placer la problématique du conflit d'intérêts sur un terrain non pas (seulement) moral et substantiel mais (aussi et surtout) sur un terrain politique et procédural. « Ceci passera, souligne le rapport, par des mesures spécifiques, comme la réforme de l'arsenal juridique existant sur la moralisation de la vie publique, en élargissant le périmètre des déclarations d'intérêts et des règles d'incompatibilité. L'accès à l'information, la transparence, l'évaluation et le suivi des politiques, les médias autonomes, l'action citoyenne de la société civile sont également des garde-fous contre les dépassements, qu'il est urgent de remettre aux devants pour renforcer la confiance des citoyens. » Cette *pragmatique du changement* adoptée dans le NMD s'étend aux « situations de rente injustifiées » qui ne peuvent reculer que par un dispositif procédural visant « la réduction de la bureaucratie, des autorisations, des licences et agréments, souvent sources de corruption et de connivence public-privé », la « transparence en matière d'octroi des exonérations fiscales et des aides publiques et dans l'attribution des marchés publics ». On y reviendra.

4.3. Conflit d'intérêts et défiance

« Libérer les énergies et restaurer la confiance pour accélérer la marche vers le progrès et la prospérité pour tous », cette formule mise en exergue dans le rapport condense l'importance de la confiance dans le processus de développement, à la fois condition et adjuvant de la prospérité de notre pays. La CSMD n'a pas manqué de souligner le climat de défiance générale qui est remonté des auditions institutionnelles et citoyennes : « Il y a ceux qui ont tout et ceux qui n'ont rien », « Il faut lutter contre l'enrichissement illicite et lier la responsabilité à la reddition des comptes ». Ainsi la CSMD a-t-elle proposé un cadre de confiance et de responsabilité articulé autour de

cinq composantes adossées à des valeurs, des normes ou des institutions : la justice, la moralisation de la vie publique, des institutions de gouvernance économique, la reddition des comptes et la démocratie représentative et participative. Une vie publique marquée par la probité et l'exemplarité en matière d'éthique est au cœur du pacte de confiance que le NMD ambitionne de régénérer. Le rapport sur le NMD souligne : « Les conflits d'intérêts, les collusions et les rentes indues, les immixtions et les interférences entre sphères autonomes, politiques, économiques, sociales effritent la confiance envers les institutions, alimentent l'indifférence à l'égard de la participation politique et la défiance envers les décideurs. La sortie de cette spirale de défiance nécessite un renforcement de la moralisation de la vie publique. Ceci passera par des mesures spécifiques, comme la réforme de l'arsenal juridique existant sur la moralisation de la vie publique, en élargissant le périmètre des déclarations d'intérêts et des règles d'incompatibilité. »

4.4. Une pragmatique de changement par le droit

Le traitement moral et éthique du paradoxe intérêt/désintéressement contient des apories que le droit peut contribuer à dépasser. Objet de droit par excellence, le conflit d'intérêts est, selon une définition de l'OCDE, « un conflit entre la mission publique et les intérêts privés d'un agent public, dans lequel l'agent public possède à titre privé des intérêts qui pourraient influencer indûment la façon dont il s'acquitte de ses obligations et de ses responsabilités ». Il peut être « potentiel », « apparent » ou « réel ». La notion fait référence à une situation où des intérêts pouvant entrer en conflit sont portés par une même personne qui pourrait profiter de cette situation pour faire prévaloir son intérêt personnel ou celui d'un tiers sur celui qu'il est chargé de défendre, de représenter ou de protéger en vertu d'une fonction publique. Tel est le cas d'un haut fonctionnaire chargé du contrôle d'une société privée dans laquelle il serait actionnaire personnellement ou par l'entremise d'une personne tierce qui lui est proche, ou d'un responsable public qui aurait un intérêt privé à la décision publique ou au vote d'une loi qu'il contribuerait à prendre ou à faire voter.

Le Conseil de l'Europe adopte une définition encore plus stricte, considérant qu'il convient non seulement de connaître les situations de conflits d'intérêts supposées réelles dans le but de les réguler, mais qu'il s'agit également de protéger les dirigeants politiques et les hauts fonctionnaires de l'administration du soupçon de partialité qui pourrait les entacher. La matérialité des actes n'est donc pas nécessaire pour qualifier un conflit d'intérêts, la présomption liée à un statut incompatible est suffisante. Autrement dit, le conflit d'intérêts existe indépendamment de son incidence réelle sur les intérêts protégés (intérêt général en l'occurrence), le seul risque ou soupçon d'atteinte étant suffisants à le constituer.

4.5. Un corpus législatif pléthorique

Il importe de noter que les situations de conflits d'intérêts demeurent nombreuses au Maroc en dépit de l'existence d'un arsenal juridique abondant. Comment expliquer ce paradoxe ? La raison réside, sans doute, tant dans les lacunes du corpus législatif et réglementaire que dans l'ineffectivité des mesures répressives ou dans les limites institutionnelles des structures de supervision. La Constitution consacre les principes de moralisation de la vie publique. Dès l'article premier, il est souligné que « le régime constitutionnel du Royaume est fondé sur (…) les principes de bonne gouvernance et de la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes ». L'article 36 dispose que « les infractions relatives aux conflits d'intérêts, aux délits d'initié et toutes infractions d'ordre financier sont sanctionnées par la loi. Les pouvoirs publics sont tenus de prévenir et réprimer, conformément à la loi, toutes formes de délinquance liées à l'activité des administrations et des organismes publics, à l'usage de fonds dont ils disposent, ainsi qu'à la passation et à la gestion des marchés publics. Le trafic d'influence et de privilèges, l'abus de position dominante et de monopole et toutes les autres pratiques contraires aux principes de la concurrence libre et loyale dans les relations économiques sont sanctionnés par la loi (…). » L'article 67 institue les commissions d'enquête parlementaires destinées à « recueillir les éléments d'information sur des faits déterminés ou sur la gestion des services, établissements et entreprises publics et soumettre leurs conclusions à la chambre concernée ». Les articles 147 à 150 définissent les missions de la Cour des comptes, tandis que les articles 154 à 167 traitent de la bonne gouvernance, de la charte des services publics, de la déclaration de patrimoine, du médiateur, du Conseil de la concurrence et de l'Instance nationale de la probité, de la prévention et de la lutte contre la corruption (INPPLC).

En dépit d'une profusion de textes, l'arsenal juridique destiné à appliquer les principes constitutionnels de moralisation de la vie publique s'avère lacunaire à bien des égards. Voici les textes qui constituent cet arsenal : loi 46-19 sur l'INPPLC (mars 2021), loi 54-19 portant charte des services publics (juillet 2021), loi 31-13 relative au droit d'accès à l'information (mars 2018), loi organique 065-13 relative à l'organisation et à la conduite des travaux du gouvernement et au statut de ses membres (mars 2015), décret 2-14-867 relatif à la Commission nationale de la commande publique (septembre 2015), loi 104-12 relative à la liberté des prix et de la concurrence (juin 2014), dahir 1-08-72 relatif à la situation des membres du gouvernement et des membres de leur cabinet (octobre 2008), dahir 1-07-202 instituant une déclaration obligatoire de patrimoine de certains élus des conseils locaux et des chambres professionnelles ainsi que de certaines catégories de fonctionnaires ou agents publics (octobre 2008), décret 2-07-1235 sur le contrôle des dépenses de l'État (novembre 2008),

loi 43-05 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux (avril 2007), décret 2-06-388 sur les conditions et modalités de conclusion, de gestion et de contrôle des marchés publics (février 2007), loi 54.05 sur la gestion déléguée des services publics (février 2006), loi 03.01 sur l'obligation pour les administration publiques, les collectivités locales et les établissements publics de justifier leurs décisions administratives (juillet 2002) et loi 69.00 relative au contrôle financier de l'État sur les établissements publics (décembre 2003).

4.6. Des règles ineffectives et des dispositifs inefficients

Les carences de l'architecture juridique relative à la moralisation de la vie publique en général sont de quatre natures différentes. Certaines concernent les textes ou les institutions, tandis que d'autres portent sur la culture de la transparence et sur les contre-pouvoirs.

Pour ce qui est des limites de l'arsenal juridique : (i) des acteurs importants de la vie publique ne sont pas couverts par la loi ; (ii) les règles de droit permettent des mécanismes de contournement, comme c'est le cas pour les conjoints qui ne sont pas soumis à la déclaration de patrimoine obligatoire ; (iii) certains risques déontologiques ne sont pas couverts (conflits d'intérêts, pantouflage, clientélisme, népotisme, etc.) ; (iv) les moyens de prévention contre certains risques ne sont pas suffisants, comme les déclarations d'intérêts qui ne sont pas prévues au même titre que les déclarations de patrimoine ou les régimes d'incompatibilité qui sont manifestement insuffisants et incomplets ; (v) les sanctions ne sont pas assez dissuasives, notamment les sanctions pour non-respect de l'obligation de la déclaration de patrimoine.

Concernant les institutions chargées de la bonne gouvernance on peut relever les défaillances suivantes :

(i) les prérogatives de moralisation de la vie publique sont partagées entre plusieurs institutions et administrations (Cour des comptes, INPPLC, Conseil de la concurrence, Conseil supérieur du pouvoir judiciaire, le Médiateur, les inspections générales des administrations), pouvant ainsi créer un chevauchement de compétences et une dilution de responsabilités ;

(ii) l'INPPLC n'exerce pas encore pleinement son mandat en l'absence de désignation des membres de son conseil ;

(iii) le mandat de l'INPPLC se limite à la corruption et ne couvre pas les autres aspects de la moralisation de la vie publique comme la régulation des conflits d'intérêts et la lutte contre les prises illégales d'intérêts ;

(iv) la justice ne dispose pas des capacités nécessaires à un traitement efficient des affaires de conflits d'intérêts en l'absence d'une réglementation dédiée, de juges spécialisés et d'une jurisprudence appropriée ;

(v) le cadre institutionnel du Conseil de la concurrence ainsi que son mode de fonctionnement et d'action méritent d'être revus afin de donner plus de crédibilité à son action et à ses décisions.

Quant à la culture de l'éthique et de la transparence, sa faiblesse est nettement perceptible à travers la rareté des actions de formation et de sensibilisation sur les différents types de problèmes éthiques (au-delà de la corruption) et sur les modalités de prévention, d'une part, et, d'autre part, la quasi-absence de procédures, de règles ou d'organes de gouvernance de la déontologie au sein des organisations publiques (chartes éthiques, codes de bonne conduite, droit d'alerte, procédures d'enquête internes, *compliance officers*).

Enfin, la faiblesse des contre-pouvoirs est signalée par les quelques indices suivants :

(i) le nombre très limité de médias d'investigation ou d'ONG locales spécialisées dans les métiers de *watchdog* ou de *whistle-blower* ;

(ii) le travail d'investigation et de communication sur les sujets de moralisation de la vie publique n'est pas suffisamment encadré, les droits, les obligations et les périmètres d'action des acteurs n'étant pas clairement définis ;

(iii) l'action des contre-pouvoirs n'est pas suffisamment valorisée dans la vie démocratique nationale ;

(iv) enfin, les contre-pouvoirs rencontrent des difficultés et des risques dans l'exercice de leurs prérogatives (difficultés d'accès à l'information, risque judiciaire en l'absence de loi protégeant les lanceurs d'alerte, etc.).

4.7. Laxisme et soupçon

La politique de moralisation de la vie publique et de prévention des conflits d'intérêts doit éviter un double écueil. D'un côté, maintenir un flou artistique sur la notion de conflit d'intérêts et se contenter de simples recommandations de comportement. Cette approche laisserait le soin aux personnes concernées de déterminer, par elles-mêmes, les situations d'incompatibilité ou de risque déontologique et leur donnerait l'opportunité de se donner toutes les apparences de la vertu sans garantir effectivement l'indépendance, l'impartialité et la probité des décideurs politiques et des acteurs publics. De l'autre, l'attitude du soupçon systématique à l'égard de tout dépositaire d'une autorité publique. Cette démarche pourrait porter préjudice aux responsables publics les plus vertueux et conduire à une quête absolutiste de transparence, peu soucieuse de la vie privée des décideurs, et déboucher sur des *procès d'intention permanents.* La voie de la raison et de la responsabilité conduit ainsi à privilégier une politique équilibrée alliant transparence et protection de la vie privée, contrôle et responsabilisation, prévention renforcée et répression adaptée. Cette voie rationnelle est celle que le NMD a frayée à un niveau de granularité du « comment » qui se situe entre principes généraux et procédures opérationnelles, laissant au gouvernement une marge significative en termes de déclinaison plus fine du « comment » et de sa mise en œuvre. Prolongeant, dans l'esprit et la lettre,

les orientations du NMD, les perspectives suivantes ont pour but de donner plus d'effectivité aux règles de droit et davantage d'efficience à l'action publique en matière de moralisation de la vie publique, en général, et de prévention contre les situations de conflits d'intérêts, en particulier.

(i) Revisiter le cadre juridique. Il s'agit d'abord de traiter au niveau de l'arsenal juridique les risques déontologiques non couverts comme les conflits d'intérêts et le lobbying. Outre la définition doctrinale et contextualisée de la notion de conflit d'intérêts, il convient de renforcer les règles d'inéligibilité ou d'incompatibilité en créant notamment une *chinese wall* entre le monde politique et celui des affaires, comme cela existe dans la plupart des pays démocratiques où les ministres ne peuvent exercer une activité professionnelle, rémunérée ou non, ni siéger au sein du conseil d'administration d'une société privée. L'article 33 (activités de prises de participations et de gestion de valeurs mobilières) de la loi relative à l'organisation et à la conduite des travaux du gouvernement et au statut de ses membres doit être abrogé. Un dispositif établissant une obligation de *déport ou* de *dépaysement* doit être institué pour contraindre les ministres ou les hauts fonctionnaires à se récuser en cas de conflit d'intérêts. Des règles d'incompatibilité pour d'autres institutions publiques (Conseil de la concurrence, Cour des comptes, INPPLC, CSPJ) doivent être définies. Il s'agit aussi de mettre en place l'obligation de déclaration d'intérêts et d'encadrer le cumul de fonctions et le pantouflage (exercice d'une activité privée à l'issue d'un mandat public ou d'une fonction publique en lien avec celle-ci). La représentation d'intérêts privés dans le cadre d'une activité de lobbying, professionnelle ou occasionnelle, doit être encadrée, et la transparence sur ce type d'activité doit être renforcée à travers des registres nominatifs publics obligatoires, comme il est nécessaire de mettre en place un cadre juridique destiné à lutter contre les emplois fictifs.

Le cadre juridique de moralisation de la vie publique et de lutte contre les prises illégales d'intérêts doit être étendu aux acteurs de la vie publique qui ne sont pas couverts par ce dispositif. La déclaration de patrimoine doit être étendue aux conjoints, sa périodicité doit devenir annuelle et faire l'objet d'une publicité pour certains responsables publics (ministres et élus). En cas de manquement aux obligations déclaratives, les sanctions doivent être renforcées. Les exceptions au droit d'accès à l'information doivent être réduites au minimum et être liées exclusivement aux exigences de sécurité nationale. Il convient de renforcer la transparence des attributions de marchés publics à travers l'accès à une base de données claire et exhaustive et de mettre en place l'auto-saisine pour la Commission nationale de la commande publique.

(ii) Renforcer le dispositif institutionnel. Il convient, à cet effet, de traiter les risques non couverts (conflits d'intérêts, lobbying, pantouflage, etc.) et de confier la responsabilité de la moralisation de la vie publique à une seule instance institutionnelle, qui pourrait idéalement être l'INPPLC,

et qui serait ainsi érigée en Autorité de déontologie de la vie publique. Il convient de garantir l'indépendance décisionnelle des instances chargées de la moralisation de la vie publique et de doter les institutions mandatées des moyens techniques et humains nécessaires pour la conduite de leurs missions. Les canaux d'instruction judiciaire des affaires liées à la moralisation de la vie publique doivent être définis, un corps de magistrats spécialisés dans le « droit de la moralisation de la vie publique » doit être formé ou, le cas échéant, créé *ex nihilo*, avec une publication régulière de la jurisprudence des affaires traitées.

(iii) Instituer des règles spécifiques de prévention. Il s'agit d'instituer des règles et « guidelines » spécifiques aux différents acteurs et organisations de la vie publique en généralisant des outils d'éducation et de sensibilisation (chartes déontologiques, règlements intérieurs, codes de bonne conduite) et en organisant des formations et des actions ciblées pour sensibiliser les acteurs de la vie publique avant et pendant leur prise de fonction. Des outils et des mécanismes de prévention spécifiques aux différentes organisations de la vie publique seront particulièrement utiles : serment, déclaration sur l'honneur, audition officielle, enquête préalable pour profils exposés, audits, etc. Des sanctions internes (sanction disciplinaire ou démission) en cas de non-respect des règles et « guidelines » spécifiques à l'organisation (y compris les règles d'exemplarité) sont nécessaires. Il s'agit aussi de renforcer la déontologie dans l'accès à l'information et dans son traitement, à travers la clarification du périmètre de l'investigation (notamment par les médias et les *watchdogs*/*whistle-blowers*) sur les sujets de moralisation de la vie publique pour éviter les risques d'atteinte à la vie privée et de diffamation.

(iv) Encadrer, protéger et renforcer les contre-pouvoirs. Il importe de préciser plus particulièrement les droits, obligations et sources de financement des acteurs concernés ainsi que les conditions d'exercice de leur métier. Le périmètre d'information accessible doit être défini, tout comme doivent l'être également les modalités et canaux d'accès à l'information. Enfin, il est nécessaire de valoriser le travail des contre-pouvoirs auprès de l'opinion publique et de favoriser l'interaction avec les institutions de la vie démocratique et avec le gouvernement et le parlement plus particulièrement.

(v) Rétablir la confiance. La moralisation de la vie publique, en général, et la lutte contre les conflits d'intérêts, en particulier, requièrent une véritable pragmatique de changement pour passer de la virtualité des textes à l'effectivité des politiques publiques et à l'exemplarité des comportements. L'enjeu est de taille. Relever ce défi permettra de rétablir la confiance des citoyens dans les institutions de l'État, la classe politique et les administrations publiques. On pourrait se demander pourquoi la problématique de la séparation entre la sphère politique et la sphère d'argent est devenue prégnante dans le débat public et pourquoi les principes d'impartialité, de probité et d'exemplarité des décideurs politiques ont pris une place prépondérante dans les jugements portés par les citoyens sur l'action du gouvernement. Dans *Sphères de justice*

(1997), M. Walzer précise que l'équilibre social a pour fondement une séparation et une autonomie relative des « ordres » de pouvoir, économique et politique notamment. Toute contiguïté entre l'ordre des affaires privées et l'ordre des choix publics ne peut que conduire, en dernière instance, à une forme spécifique de tyrannie politique, dans un cas, à un contrôle des moyens de domination par l'argent, dans l'autre.

Conclusions

De ces commentaires on peut retenir trois conclusions :

(i) La loi-cadre relative à la réforme fiscale ne souligne pas de façon explicite l'objectif de mobilisation du plein potentiel fiscal de l'économie nationale nécessaire au financement du NMD. Les projets et paris d'amorçage, en particulier, ont besoin d'un financement additionnel qui doit être mobilisé d'entrée de jeu. De même, les objectifs d'équité fiscale, de redistribution, de justice sociale et territoriale ne sont pas pleinement pris en compte ainsi que le préconise, dans son esprit et dans sa lettre, le NMD. Sans une résilience des recettes fiscales, les réformes d'amorçage sont compromises, et sans ces réformes primordiales le taux de croissance de 6 % au moins par an ne pourra pas être réalisé et soutenu à l'horizon 2035. Le taux de 4 % visé par le gouvernement est, par conséquent, loin du compte.

(ii) La loi-cadre relative à la réforme des EEP n'est pas en phase avec l'esprit du NMD visant à renforcer le rôle de l'État investisseur, actionnaire et développeur dans la transformation stratégique de l'économie, la stimulation du secteur privé et la conquête de nouveaux marchés internationaux. D'une part, les établissements publics à caractère non marchand et les entreprises publiques « à mission », qui ont une place non négligeable dans le NMD, ont été occultés dans la loi-cadre. D'autre part, alors que le NMD préconise un regroupement des EEP dans des « pôles ou holdings publics sectoriels » homogènes et cohérents, le gouvernement ne précise pas la configuration générale que doit prendre le secteur public.

(iii) Le NMD fait de la transformation structurelle un choix stratégique visant, à l'horizon 2035, à déconstruire l'économie de la rente et à placer le système productif national sur le sentier de la croissance tirée par le développement humain, durable et inclusif. Le programme du gouvernement est totalement muet sur ce nœud structurel qui plombe notre pays et l'empêche de franchir la frontière de l'émergence.

Références bibliographiques

Bourdieu P. (2022), *L'Intérêt au désintéressement*, Paris, Raisons d'agir/Seuil.

FMI (2022), « Consultations au titre de l'article IV avec le Maroc », Document du 9 février.

Kelton S. (2020), *The Deficit Myth: Modern Monetary Theory and the Birth of the People's Economy,* Public Affairs.

Mazucato M. (2021), *L'État entrepreneur*, Paris, Fayard.

Ministère de l'économie et des finances (2019), *Troisièmes Assises nationales sur la fiscalité*, 3 et 4 mai.

Pascon P. (1967), « La nature composite de la société marocaine », *in* Paul Pascon, Trente ans de sociologie du Maroc, BESM, n° 155-156.

Ricoeur P. (1949), *Philosophie de la volonté : le volontaire et l'involontaire*, Paris, Aubier.

Royaume du maroc (2021), *Le Nouveau modèle de développement, Rapport général,* Commission spéciale sur le modèle de développement.

Walzer M. (1997), *Sphères de justice*, Paris, Seuil.

Une réflexion rétrospective sur le Plan quinquennal du Maroc 1960-1964

Grigori Lazarev
grigorilazarev@gmail.com

Interrogé sur un chapitre portant sur une « brève histoire du développement au Maroc » qui m'avait été demandé pour un *handbook* sur les problématiques du développement, je n'avais pu éviter, bien sûr, de parler du Plan quinquennal 1960-1694. C'est un sujet que je pensais bien connaître. J'en avais parlé dans une publication de Critique économique (*Les Politiques agraires du Maroc : un témoignage engagé,* éd. Économie critique, 2012). Plus récemment, j'avais rappelé le rôle d'Abderrahim Bouabid dans la conception de ce plan (article dans le numéro 43 de la revue *Critique économique*). Mais, ouvrant aujourd'hui le volume de 1960 qui présentait ce plan et que je n'avais guère consulté depuis sa publication, j'ai découvert la richesse de ce document. Bien que j'aie été associé très personnellement à sa finalisation, je n'avais pas compris tout ce qu'il apportait de nouveau. Ni à quel point il annonçait l'évolution de l'économie marocaine et anticipait des questionnements qui ne sont entrés que bien plus tard dans le langage politique. Je me suis alors demandé qui, en dehors de la très petite équipe de la Division du plan, avait conçu des textes dont la profondeur de vision m'avait échappée quand je participais à la mise en forme finale. J'ai donc réouvert mon exemplaire du *Plan quinquennal 1960-1964*.

J'ai, entre les lignes, d'abord compris que ce plan était l'héritier d'une politique plus ouverte des dernières années du Protectorat. La guerre s'était terminée en 1945, et le gouvernement français, progressiste à l'époque, avait envoyé au Maroc une nouvelle génération d'inspecteurs des Finances, tout juste promus de l'ENA, pour remplacer des fonctionnaires de Vichy. D'autres nouveaux fonctionnaires étaient entrés dans les services techniques. Les économistes français de cette période étaient tous marqués par les mesures qui avaient été prises en France pour promouvoir une nouvelle approche de la planification du développement. On avait alors inventé la « planification souple » qui avait des racines dans le modèle soviétique (Bettelheim, notamment) mais qui s'en voulait différente. On avait rénové les instruments de la comptabilité nationale, on avait lancé des enquêtes statistiques. Le Maroc fut marqué par cette influence. Les derniers budgets du Protectorat eurent une durée pluriannuelle, car on découvrait que

l'on ne pouvait rien planifier sur des durées plus brèves. En 1952, l'effort fut fait, au Maroc, d'élaborer une première matrice intersectorielle pour comprendre comment fonctionnait l'économie. Ce sont les cadres de cette époque qui jouèrent le jeu du Maroc indépendant et qui apportèrent leur expérience aux travaux que le ministère de l'Économie et des Finances de Bouabid leur demandait. Je ne peux pas comprendre le Plan quinquennal sans les apports de ces nouveaux fonctionnaires qui posaient au Maroc des questionnements que l'on se faisait en France sur la planification. Bien sûr, de nombreux fonctionnaires du Protectorat avaient été maintenus dans leur fonction, et il était inévitable que, dans leurs propositions d'action pour le développement, ils ne reflétassent leurs anciennes approches sectorielles. Mais la macroéconomie était pensée par une autre génération d'économistes. Ceux-ci avaient introduit au Maroc une nouvelle approche de l'analyse économique.

Ce qui avait déjà été fait avant le Plan quinquennal était déjà un acquis important. Le Maroc n'avait pas traîné pour affirmer son indépendance. Les protectorats français et espagnol avaient été unifiés. Tanger avait perdu le statut international que la ville avait acquis depuis la conférence d'Algésiras en 1906. La route de l'Unité, tellement soutenue par Mehdi Benbarka, avait été réalisée. Une armée nationale avait été créée. Le privilège d'émission par l'État avait été dévolu à un institut national, la Banque du Maroc, qui vit le jour en juillet 1959. La même année, une nouvelle monnaie, le dirham, avait été adoptée, bien que toute la comptabilité du Plan restât en francs nouveaux. Un contrôle de changes avait été institué. Un institut, le BEPI, avait été créé pour aider l'industrialisation du pays. Des accords avaient été passés pour la création d'une industrie automobile, d'autres accords avaient été signés avec l'ENI italienne pour contrarier le monopole de distribution des grandes sociétés pétrolières, On s'engageait dans la création d'une industrie chimique pour transformer le phosphate. Dans l'agriculture, le roi Mohamed V avait encouragé le soutien de l'État pour une vaste Opération labour. Des plans biennaux avaient accompagné ces mesures. Le Plan quinquennal partait sur des bases solides.

Le Conseil supérieur du plan, créé sous l'égide d'Abderrahim Bouabid, avait instauré des commissions dans les différentes divisions techniques. Celles-ci étaient chargées de proposer des programmes d'investissement pluri-annuels dans leurs domaines de compétence. Ces propositions parvinrent à la Division du plan et elles furent complétées par des introductions politiques, inspirées par Bouabid, Georges Oved, son conseiller économique, et Smail Mahroug, le directeur du Plan. Ces introductions devaient situer les propositions techniques dans une vision plus générale du développement du pays. Je fus, à l'époque, l'un des rédacteurs de ces orientations politiques.

Le document du Plan quinquennal s'ouvre sur une présentation macroéconomique de l'économie marocaine. Un tableau très complet est donné de sa comptabilité nationale et des prévisions de croissance

qui pouvaient résulter des investissements du Plan. Mais cette analyse constatait les contraintes d'une économie dualiste, avec un immense secteur d'économie traditionnelle, encore peu intégrée à l'économie de marché. Une attention particulière était accordée à l'emploi et au débat sur les investissements à haute intensité de capital, susceptibles de créer des emplois dans le futur, et sur des investissements à haute intensité de travail pour combattre plus vite le chômage et le sous-emploi. Le chapitre faisait aussi le constat des opportunités d'emploi qui pouvaient résulter d'une mobilisation des travailleurs dans des investissements locaux conçus dans le cadre des communes rurales et des collectivités.

Le Plan passait ensuite en revue toutes les propositions sectorielles présentées par les départements techniques. Les premières concernaient l'agriculture, reconnue comme l'un des secteurs de production les plus importants de l'économie nationale.

Ce chapitre, je le connais bien pour en avoir été l'un des rédacteurs. Le texte part d'un constat : les productions doivent être encouragées là où il y a un potentiel d'accroissement de la productivité, ce qui implique une reconversion des agricultures marginales. Mais il est nécessaire, pour cela, que les exploitations soient en mesure d'être économiquement viables. Ceci était loin d'être le cas, constatait le chapitre, en raison des inégalités profondes de la répartition de la propriété des terres, d'une économie de rente et de l'exploitation des petits agriculteurs qui travaillaient pour les propriétaires. Une estimation, inventée, fut donnée de la répartition des terres, incroyablement confirmée, plus tard, lors des premiers recensements agricoles. Le chapitre Agriculture n'y voyait qu'une seule solution, celle d'une réforme agraire pour redistribuer les terres à la paysannerie sous forme d'exploitations viables. Le chapitre détaillait une réforme possible qui prévoyait le regroupement puis la redistribution d'un patrimoine foncier constitué des terres de colonisation, des terres collectives et guich, des habbous, des terres des caïds féodaux mises sous séquestre et des terres prélevées par une limitation des grandes propriétés. La création d'un office foncier était envisagée pour regrouper toutes ces terres et les redistribuer. La suite était plus discutable, car trop empreinte de la vision dirigiste qui prédominait à l'époque. Les nouvelles exploitations étaient en effet tenues de se grouper en coopératives de production et d'appliquer les plans de production correspondant au potentiel de production de leurs terres. Il incombait à l'État d'identifier et de soutenir les approches techniques propres à favoriser les productions les plus adaptées selon le Plan et dont les moyens devaient être largement financés par le gouvernement.

Rien de l'original de ce texte (celui présenté au Conseil supérieur du plan) n'avait été changé dans le document publié en novembre 1960, après l'approbation royale. Comme je l'ai raconté ailleurs, j'avais dû faire un peu de maquillage pour modifier certains termes que le prince Hassan, nouveau Premier ministre, trouvait trop contraires à son idéologie. Ainsi, notamment,

la « Réforme agraire » était devenue la « Réforme agricole ». Le nouveau ministre de l'Économie, Mhamed Douiri, s'était contenté de ce maquillage et avait endossé, sans le lire, tout le contenu du Plan (1).

L'autre partie du chapitre Agriculture concernait le développement de l'irrigation. Le Plan décrivait les fonctions d'un office des irrigations, le futur ONI, et annonçait les grands projets qui allaient être lancés. La mesure était radicale car elle associait deux départements, les services de l'hydraulique du ministère des Travaux publics et les fonctions de mise en valeur dans les périmètres irrigués du ministère de l'Agriculture. Cette fusion qui brisait des pouvoirs techniques qui s'ignoraient, bien que dans un domaine de convergence, avait été bien préparée par un tandem formé par Raymond Aubrac et Mohamed Tahiri. L'Office fut créé au lendemain de la promulgation du Plan quinquennal. Le Plan décrivait la feuille de route de cet office, en identifiant tous les périmètres existants ou nouveaux qui devaient faire l'objet de projets de l'ONI. On y retrouvait tous les projets qui seront étudiés et réalisés au cours des décennies suivantes et qui furent agrégés au programme dit du « million d'hectares irrigués » du roi Hassan II. La plus grande part des investissements dans l'irrigation relevaient de financements et d'emprunts publics. L'ONI que prévoyait le Plan quinquennal semblait devoir devenir le moteur de l'agriculture avancée mais aussi le fer de lance de l'intervention de l'Etat dans l'agriculture.

Le Plan prévoyait que toutes les zones situées en dehors des compétences de l'ONI devaient être prises en charge par la Centrale des travaux agricoles, appelée à devenir l'ONMR, l'Office national de la mise en valeur rurale. Son programme devait valoriser les acquis de l'Opération labour et ceux des Centres de travaux agricoles. Ceux-ci bénéficiaient d'équipements mécaniques et de stocks d'intrants pour aider les agriculteurs, grands et petits. Le Crédit agricole devait permettre le financement de ces aides matérielles, mais celui-ci demeura longtemps limité aux exploitations qui pouvaient donner des garanties. Cela excluait la plus grande partie des petits agriculteurs, dont les aides furent surtout financées par des subventions de l'État.

***

Le chapitre suivant du Plan concernait le développement industriel, l'autre pilier du développement du pays. Le constat était fait d'une industrialisation pendant le Protectorat qui avait essentiellement servi la colonisation : cimenteries, bâtiment, construction d'infrastructures, équipement des mines, électricité, minoteries et conserveries. Après 1945, les capitaux étrangers avaient été attirés par la très modeste fiscalité, le faible coût de la main-d'œuvre et la perspective d'un marché local. La croissance avait été forte mais les profits étaient exportés vers la métropole. La plus grande partie des besoins de produits industriels provenait des importations. Cette tendance s'était poursuivie après l'Indépendance, et l'indice de la valeur industrielle était passée

(1) C'est en référence à ce texte du Plan quinquennal, que l'on avait élaboré les propositions de la réforme foncière dans les périmètres irrigués, dont la présentation au gouvernement coûta son poste de directeur de l'ONI à Mohamed Tahiri. Curieusement, la notion de fonds commun des terres fut reprise en 1963 par Zamoun, alors conseiller au Cabinet royal. Inspirateur des Directives royales de 1963, il préconisait ce fonds commun des terres, dont le principe fut à la base des propositions foncières du Projet Sebou pour le Rharb.

de 100 en 1952 à 125 en 1959. Toutes ces activités étaient restées dépendantes des entreprises étrangères. Globalement, l'économie était dominée par le secteur agricole et ses exportations. Les inégalités entre le secteur moderne et le secteur traditionnel accusaient le caractère dualiste de l'économie. En 1959, un tableau très complet du secteur industriel avait été dressé, comparant, activité par activité, la consommation, les exportations, le marché, les productions non locales et les importations. Au total, les importations représentaient le tiers de toute la consommation.

Les orientations qui furent définies par le Plan visaient à intensifier la recherche des ressources naturelles, à assurer la plus grande transformation des produits miniers et agricoles, à créer des industries de base susceptibles de greffer des industries de transformation en aval, à accroître la part des industries nationales pour répondre aux besoins et réduire les importations, à favoriser une bonne répartition des industries sur le territoire.

Le Plan analysait les interventions possibles dans le secteur minier, les industries métallurgiques et la sidérurgie, les industries chimiques de base et de transformation du phosphate. Une attention particulière était donnée à toutes les industries orientées vers la consommation locale, industrie automobile et tracteurs, industries du bâtiment et des travaux publics, industries para-chimiques (cellulose et papiers, verrerie, lessives), industries textiles. Une grosse part revenait aux industries alimentaires, transformation des huiles, conserverie des légumes et du poisson, création d'industries sucrière et laitière. Des projets étaient identifiés dans tous ces secteurs. L'État se proposait de les animer avec des participations directes et des mesures de formation du personnel. Le Plan décrivait le rôle du BEPI pour soutenir les projets et contrôler la réglementation des industries. Une banque spécialisée, la BNDE, devait contribuer au financement des nouvelles activités industrielles. L'État se proposait d'orienter les activités du secteur privé par des incitations ciblées et de favoriser l'activité des chambres professionnelles. L'État envisageait d'intervenir par le soutien du crédit bancaire, des nationalisations de certaines activités, des laboratoires de recherche, un contrôle de la qualité, des moyens pour la formation professionnelle. Le principe central restait celui du développement du marché intérieur, et le Plan avait noté, à cet égard, la place des marchés de l'État et des collectivités. Cette analyse prospective du développement industriel était accompagnée de mesures pour aider et diversifier le secteur de l'artisanat.

Les propositions industrielles du Plan quinquennal étaient très ambitieuses. Elles imaginaient un développement économique tiré par la dynamique industrielle. Beaucoup de ses projections furent suivies de réalisations, mais souvent avec une forte immixtion de l'État. Ce fut le cas des industries chimiques, des sucreries, de certaines industries alimentaires. La sidérurgie (celle de Nador) ne fut cependant pas le moteur que l'on espérait. Le BEPI n'eut jamais les moyens de jouer pleinement son rôle, et il finit par disparaître. La BNDE ne finança que peu de projets. Au total,

le plan industriel fut surtout réalisé là où l'État intervenait directement. Le développement industriel restait dépendant d'un secteur privé, encore étranger, qui contrôlait des terres agricoles, les entreprises industrielles, les banques. Il n'y avait pas encore de place pour une bourgeoisie d'affaire nationale. Il fallut attendre la marocanisation de 1973 pour qu'une bourgeoisie de grandes familles entre dans ces activités mais sans longtemps en devenir des acteurs efficaces. Il fallut encore plus de temps pour que la génération suivante de ces familles et des novateurs issus du petit commerce (les Soussis) produisent des entrepreneurs.

***

Les chapitres suivants du Plan abordent des thématiques plus habituelles dans la préparation du budget de l'État. En premier lieu viennent les infrastructures. Les routes, les ports, les aérodromes font habituellement partie des charges assumées par l'État. Le Plan prévoyait l'autoroute qui sera construite entre Casablanca et Rabat et d'autres liaisons routières pour améliorer les communications entre l'ex-zone Nord et les villes du centre, entre ce centre et les provinces au sud de l'Atlas. Le Maroc avait hérité de plusieurs bases aériennes militaires construites par les États-Unis. Le choix se fit, dans le Plan, de privilégier Nouasseur pour desservir Casablanca car c'était la base la mieux équipée. On négligea la base de Benslimane, mieux située entre Rabat et Casablanca. Le calcul fut erroné car avec l'arrivée des gros porteurs aériens civils, il fallut tout refaire à Nouasseur. On paye aujourd'hui cette erreur de planification. Les investissements dans les routes, les ports, les voies ferrées et les aérodromes relevaient tous du budget d'équipement de l'État.

En matière d'énergie, les coûts été aient répartis différemment. L'électricité hydraulique était produite par des centrales financées par l'État, mais la distribution était prise en charge par un organisme parapublic. Le Plan cessait de financer les mines de charbon arrivées à épuisement. Une même responsabilité de l'État s'appliquait au trafic ferroviaire et à la régulation du transport des voyageurs par le réseau de cars. Dans ce dernier domaine, le Plan apportait une réglementation des horaires et des trajets. Le Plan reconnaissait la tutelle de l'État dans les services postaux et la radiodiffusion. En matière d'infrastructure urbaine, l'État reconnaissait le rôle du secteur privé pour la construction de nouveaux logements, mais les infrastructures urbaines relevaient des collectivités urbaines. Le Plan prévoyait cependant un engagement de l'État dans une politique de résorption des bidonvilles. Les aménagements en zone rurale incombaient en grande partie aux collectivités, aux communes rurales, mais l'essentiel de leurs ressources provenait du budget de l'État.

Le Plan proposait des réformes dans le secteur public de l'éducation et de la santé. Tout en finançant des extensions de leurs moyens, l'accent était mis sur la formation technique et professionnelle pour répondre aux

besoins des secteurs productifs dont l'essentiel de la main-d'œuvre était non qualifiée. Le Plan constatait cependant que l'État n'avait pas les moyens d'affronter l'immensité de ce problème et qu'il fallait progresser par étapes en donnant la priorité aux éléments les plus prometteurs. Quelques années plus tard, Hassan II reprochait cependant aux progrès de l'enseignement d'avoir produit les étudiants qui le contestaient alors. Un autre service avait retenu l'attention du Plan, celui des services au tourisme dont on prévoyait la forte croissance. Les investissements dans ce domaine incombaient principalement au secteur privé, mais l'État les soutenaient avec certains services hôteliers et une politique de marketing à l'extérieur. Les recommandations portaient surtout sur la nécessité de mieux faire connaître le tourisme au Maroc, et il prévoyait des financements dans de sens.

Une section du Plan était dévolue aux échanges commerciaux internationaux. Le Plan recommandait une plus grande diversification, notamment vers le marché africain, bien que cette vocation du Maroc fût limitée par la domination des sociétés commerciales européennes.

***

L'ensemble des investissements envisagés pour cinq ans pour la réalisation des activités et des projets qu'il avait justifiés totalisait 690 millions de francs (nouveaux francs 1958), dont 256 millions financés par l'État, 36 millions par les collectivités, 15 millions par le semi-public et 246 millions attendus du financement privé. L'engagement du financement étatique devait être très important mais il était variable selon les secteurs. Dans l'agriculture, il représentait près du tiers des actions du Plan. Plus de la moitié du financement des exploitations privées était cependant couvert par les crédits des organismes parapublics. Dans le secteur industriel, les actions de soutien et de financement direct de l'État représentaient près de 25 % du total, l'essentiel du financement étant attendu des entreprises privées et du soutien des banques. Dans le secteur des énergies et de l'électricité, la part de l'État représentait la moitié des investissements prévus. En revanche, les investissements dans les infrastructures relevaient en totalité de financements publics. La part de l'État représentait, par ailleurs, le tiers des investissements dans l'habitat, le reste incombant au privé. Les aménagements urbains relevaient en totalité du financement des collectivités urbaines. Les aménagements ruraux relevaient pour un tiers du financement public et pour les deux tiers du budget des communes rurales. Le financement des services (éducation, santé, administration) incombait en totalité au budget de l'État.

Les projections des économistes du Plan montraient que la balance des paiements aurait un solde créditeur du même ordre que le déficit, prévu, de la balance commerciale. Le document du Plan montrait un modèle de croissance qui comparait l'année 1965 à l'année de référence 1979 (croissance de la consommation, des investissements, des stocks, des exportations, pour le volet « emplois », et pour le volet « ressources », l'augmentation de la

production brute et les importations). La consommation des particuliers, par exemple, passerait de l'indice 535 à 753, la production brute de l'indice 710 à 1 000, les importations, de l'indice 160 à 210.

Le financement du Plan misait sur une mobilisation de l'épargne nationale. La situation avait déjà été améliorée avec le contrôle des changes qui avait ralenti les transferts à l'étranger d'une partie de cette épargne, mais le défi était de maintenir la consommation en dessous de la croissance du produit brut dont les effets n'arrivaient que bien après les dépenses. L'analyse notait aussi que les dépenses ordinaires de l'État étaient appelées à augmenter avec la réalisation de nombreux investissements (la dépense courante résultant des investissements sociaux de l'État représentait 30 à 50 % du coût de la réalisation, 6 à 8 % du coût de la réalisation des investissements dans les infrastructures ou les équipements hydro-agricoles). La charge de l'État pour assurer son fonctionnement était donc appelée à augmenter, et une partie de l'épargne devait être mobilisée, *via* la fiscalité, pour les dépenses ordinaires de l'État.

En dernière analyse, les investissements nouveaux ne pouvaient être financés que par l'épargne locale et par des emprunts à l'extérieur (toujours dans l'hypothèse d'une croissance à moyen terme du produit brut). C'est ce que prévoyait le Plan pour son compte-capital. Pour le financement des investissement publics, l'État comptait sur les ressources « définitives » (taxes sur les travaux publics et les douanes à l'importation, versements de l'Office des phosphates, aide internationale d'assistance technique). Les ressources dites non définitives comprenaient les emprunts extérieurs et intérieurs qui devaient être remboursés par la croissance du produit brut. L'équilibre de la balance des paiements grâce aux revenus du phosphate et aux ressources venant de l'extérieur offrait, à l'époque, une garantie de viabilité de ces projections.

***

La réflexion méthodologique la plus novatrice dans le document du Plan quinquennal est celle qui apparaît dans une courte troisième partie, avec deux chapitres, « La planification régionale » et « Le développement des études de planification ». Ces chapitres furent préparés par un département du ministère de l'Économie nationale qui était en charge de la comptabilité nationale et qui regroupait les cadres récemment venus de France. La Division du plan ne comprenait qu'un personnel réduit dont le travail consistait à assembler les rapports reçus des commissions sectorielles des départements techniques et de la Division de la comptabilité nationale du ministère. Nous n'étions que quatre personnes affectées chacune à un secteur particulier. J'avais été ajouté à cette équipe pour le chapitre agriculture que j'avais, pour l'essentiel, dû inventer car nous n'avions reçu du ministère de l'Agriculture que des programmes de travaux de génie rural et d'équipement des Centres de travaux, sans aucune analyse du système de production. Cette

équipe réduite n'avait eu aucun contact avec la Division de la comptabilité nationale que seul notre directeur, Smail Mahroug, fréquentait régulièrement. Notre petite équipe du Plan n'avait que des fonctions de mise en forme et d'assemblage des rapports reçus que nous suivions selon une répartition par secteur. L'essentiel de l'analyse macroéconomique et financière ne nous avait été connu que par les textes que nous recevions et que nous incorporions à l'ouvrage collectif.

Aujourd'hui, je découvre la qualité du travail qui avait été conduit sans que nous y participions. J'ai mentionné dans cette note les études et projections de la Comptabilité nationale et des financements qui avaient été élaborées par des économistes autrement mieux formés que nous ne l'étions. La Division du plan se targuait d'être une équipe nationale mais avec un encadrement, auxquels j'avais été associé, sans grandes connaissances des mécanismes macro-économiques. Nous avions reçu des analyses conçues par des cadres bien formés et qui avaient bien appris leurs approches lors de leur formation et leur expérience en France. Je ne les ai pas connus car nous n'avions fait que recevoir leurs élaborations. Georges Oved que je voyais régulièrement ne m'en donnait que les reflets.

***

C'est à l'un de ces cadres que j'avais rencontrés une fois et dont le nom, je crois, était Raymondot, que nous devons les deux chapitres qui finalisent le document du Plan. Cet auteur avait une expérience certaine de la planification en France, car autant sa pensée que ses références écrites en reflétaient les approches et les méthodes. Ces chapitres offrent une réflexion sur la planification que le Maroc pouvait alors concevoir pour une plus grande efficacité. En les réexaminant, j'ai réalisé qu'ils annonçaient des problématiques qui attendirent de nombreuses décennies avant d'entrer dans les interrogations sur le développement.

Le premier chapitre de cette dernière partie du document du Plan s'ouvre sur la notion de planification régionale. D'emblée, il situe les limites du Plan qui venait d'être décrit dans les chapitres précédents. Le Plan se situait en effet au niveau le plus haut. Il n'était qu'un cadre définissant des orientations, des directives, des programmes pour l'ensemble du pays. Ces orientations ne pouvaient conduire à un progrès réel que si elles débouchaient sur un accroissement du niveau de vie et dans la mesure où les agents économiques au niveau le plus bas orientaient leurs activités conformément au Plan. Pour cela, le Plan devait être un outil d'application aux conditions locales, un moyen de liaison des agents économiques locaux et un instrument de contrôle des réalisations. Il fallait donc que le Plan, pensé au niveau national, soit complété par une planification régionale.

La définition d'une approche adaptée partait d'une analyse critique de celle qui avait été suivie. En raison de la structure institutionnelle et budgétaire, toutes les propositions d'action ont suivi une procédure verticale

et sectorielle. Ces actions passaient par des filières verticales (ministère ou département de ministère) pour atteindre un agent économique, en général sans tenir compte des autres actions qui, par d'autres filières verticales, atteignaient le même agent économique. L'exemple de la politique de l'eau qui est gérée, pour les mêmes utilisateurs, à la fois par le ministère de l'Agriculture et par le département de l'Hydraulique du ministère des Travaux publics, en était une illustration fragrante. Mais il en était de même des multiples autres activités : programme des routes sans connexion avec les priorités des marchés, construction d'écoles ou de services de santé sans connexion avec les programmes de formation du personnel pour les faire fonctionner, etc. La fonctionnalité budgétaire ne permettait pas de gérer les complémentarités entre les filières verticales Le consultant Mac Kinsey appela plus tard du nom de « silos » ces approches des filières verticales

Le Plan quinquennal proposait un certain nombre de projets de filière régionalisés, mais pour la plupart des autres, les seuls critères étaient ceux de chaque département technique. Il n'existait pas de mécanisme pour considérer la complémentarité ou les contradictions des projets. On pouvait donc s'attendre à une multiplicité de projets non coordonnés et donc non planifiés. Cette analyse critique montrait qu'il était nécessaire de mettre en place de nouvelles procédures pour passer d'une structure « verticale » à une procédure « horizontale ». Cette procédure était celle de la « planification régionale ».

Celle-ci part du principe que les acteurs locaux, dans des contextes régionaux différents, sont en mesure d'apprécier, par rapport à leurs besoins et leurs difficultés, la justification des projets ainsi que leurs nécessaires complémentarités. Le chapitre note que dans les pays développés, la politique régionale est orientée vers le rééquilibre spatial des activités économiques. Dans les pays sous-développés, la politique de croissance est essentiellement une politique de démarrage d'une croissance cumulative, la politique de rééquilibre interrégional ne pouvant s'appliquer que dans une phase ultérieure. La priorité était donc de mettre en place de nouvelles structures de concertation, d'agir pour la formation de la population, de privilégier les activités qui élargissaient le marché intérieur. L'État devait prendre en charge des activités qui étaient trop lourdes pour les particuliers, de façon à susciter de nouvelles initiatives des acteurs. C'est ce que l'on appelait la « planification souple », une référence explicite, dans ce chapitre, à la politique de planification de la France.

La déconcentration régionale posait le problème des structures de concertation auxquelles devaient participer, à différents niveaux, les départements de l'Administration et les agents économiques (banques, entreprises, syndicats, associations de producteurs, agriculteurs, organismes élus, etc.). Une des difficultés était d'identifier les ensembles régionaux, une tâche difficile en raison des interférences entre les sous-unités régionales. Des études régionales étaient donc nécessaires pour identifier les vocations

communes, la priorité régionale des objectifs, leur conformité avec les orientations du Plan, etc. Ce chapitre du document du Plan fait le point des orientations qui avaient été définies par le Plan, avec de bonnes justifications et les investissements d'ensemble que l'on prévoyait. Mais dans le même temps, le chapitre constatait qu'il s'était agi d'une planification par filières verticales et qu'il ne pouvait pas y avoir de participation cohérente des acteurs sans une planification horizontale qui seule permettrait une planification régionale, participante et multidimensionnelle. A ce stade, le Plan quinquennal n'était qu'un document d'orientation, et on ne pouvait en attendre que des réalisations par filières verticales, non coordonnées et donc non planifiées.

De nouveaux instruments de planification étaient nécessaires. C'est justement cette question qu'abordait le dernier chapitre du document du Plan, « Le développement des études de planification ». Ce texte constatait que le Plan quinquennal était avant tout un plan de réformes structurelles visant à réduire les distorsions qui résultaient du dualisme de l'économie. Il constatait aussi que les projections se fondaient sur des données encore imprécises et surtout non régionalisées. Il était donc nécessaire d'entreprendre, à l'échelle régionale, des travaux de comptabilité régionale et d'enquêtes sur les branches d'activité. Ces travaux faisaient l'objet d'une prévision de financement de la Division du plan inscrit au budget de l'État, ce financement étant considéré comme un investissement économique public.

Mais le texte s'attachait surtout à décrire toutes les connaissances nécessaires en matière de statistiques et de comptabilité économique. Toutes ces données, élaborées pour leurs besoins par les départements sectoriels, devaient être coordonnées et mises en cohérence par la Division du plan. Cette division devait être renforcée et régionalisée par des cadres nationaux, formés par une structure *ad hoc* de façon à remplacer l'assistance technique. On attendait un rôle central de la Division du plan pour la coordination de l'économie.

***

Le document du Plan se terminait par une « Note aux lecteurs » qui aurait pu figurer en introduction.

> « Le Plan quinquennal 1960-1964 est une première expérience marocaine de véritable planification économique, dépassant en effet les simples programmes pluriannuels d'équipement sur fonds publics, tels les derniers plans quadriennaux mis en œuvre sous le Protectorat ou le Plan biennal de transition 1958-1959. Le Plan quinquennal analyse les phénomènes du développement économique et social. Il souligne les problèmes fondamentaux et s'attache à dégager une politique dynamique et cohérente de développement dans laquelle s'inscrivent des priorités et des objectifs.
>
> « Cette première édition présente des lacunes, mais la caractéristique essentielle d'un plan s'étendant sur plusieurs années est d'être perfectible. A cet effet, ce

> document sera annuellement revu et corrigé à partir des études actuellement en cours. Une seconde édition de ce document sera faite dans le courant de 1961, et elle comprendra de nouvelles données résultant de l'évolution des travaux, de l'expérience d'une année d'exécution du Plan ainsi que l'ensemble des mesures législatives et réglementaires prises pour l'exécution du Plan quinquennal. »

Cette seconde édition ne vit jamais le jour. Le nouveau gouvernement, instauré au moment de la promulgation du Plan quinquennal, ignora les orientations politiques et ne s'attacha qu'à la réalisation des programmes conçus par certaines des filières sectorielles verticales. La Division du plan ne fut pas renforcée comme le Plan le recommandait, et elle ne subsista que comme un maillon mineur du ministère des Finances. Cette division-croupion produisit à différents moments des documents appelés « plans » et qui se contentaient de faire quelques projections de principe à partir d'un bilan de l'économie. Il fallut attendre le Gouvernement d'alternance pour que soit créé, en 2004, le Haut-Commissariat au Plan dont les prérogatives en matière de statistiques, de comptabilité nationale, d'études économiques étaient celles que recommandait le Plan quinquennal. Il avait fallu attendre quarante ans. Par une circonstance curieuse de ma vie professionnelle, le Haut-Commissaire, que je connaissais de longue date, m'associa aux premières années de son mandat, ce qui fait que je suis la seule personne à avoir été présente dans la Division du plan à ces deux moments critiques. La Division du plan avait grandi et était désormais installée dans un superbe immeuble de Hay Ryad. Elle intégrait les Statistiques, la Comptabilité nationale, les études et enquêtes économiques et sociales. On n'était cependant pas revenu au Plan quinquennal, car il manquait au Haut-Commissariat au Plan l'instrument démocratique qui avait accompagné le premier Plan, le Conseil supérieur du plan, où étaient représentées toutes les forces vives de la nation.

***

La planification régionale et l'association des acteurs à de multiples niveaux ainsi que le passage d'une programmation verticale à des procédures horizontales et régionalisées mit des années avant d'entrer dans la pratique politique. Diverses réflexions avaient été faites pour identifier les insuffisances de la programmation régionale (2). Des efforts furent faits pour faire vivre des régions, mais la programmation verticale ne changea pas pour autant. C'est ce que soulignait, par exemple, le texte qui suit de *l'Atlas de l'agriculture* publié par le Conseil général du développement agricole (2019-2021) :

> « Le système actuel de programmation et d'emploi des ressources publiques est fondé sur une verticalité sectorielle descendante. Les projets, quelle que soit leur origine, doivent passer par ces structures verticales et être approuvés aux divers niveaux des structures sectorielles, du centre aux directions provinciales. La nouvelle structure régionale y a ajouté les niveaux de décision des administrations régionales. Les communes et les municipalités programment leurs budgets d'investissement pour des activités entrant dans leurs compétences, mais

(2) Ces débats ont été posés par la Stratégie 2020 de développement rural, par le premier document du CGDA sur le Pilier II du PMV, par divers séminaires sur la territorialisation tenus à l'Institut national d'aménagement et d'urbanisation (INAU), par l'Institut agronomique et vétérinaire (IAV), par la Faculté des lettres de l'Université Mohammed V, par une étude FAO-ONDH.

ces budgets doivent être, eux-mêmes, approuvés par des échelons étatiques supérieurs. De plus, de nombreux projets et programmes interviennent dans les communes sous le contrôle des directions sectorielles provinciales ou régionales, sans intervention des élus locaux dans leur conception et leur financement.

« De nouveaux dispositifs de gouvernance territoriale sont nécessaires pour bien articuler la programmation régionale avec les différents niveaux de participation des acteurs locaux. L'objectif serait de maximiser les interactions entre les institutions régionales et ces acteurs de façon à rendre plus effective la participation citoyenne à la programmation du développement. Il conviendrait, à cet effet, de revoir, sur des bases nouvelles, la hiérarchie des échelles territoriales du développement afin d'améliorer les rapports entre l'État, les institutions régionales et les acteurs et, de là, pour une participation plus engagée des citoyens.

« Une réforme importante consisterait à renforcer les mécanismes d'une programmation ascendante, partant des communes et des douars, leurs composantes, et de les faire se rencontrer dans une interface avec la planification descendante. Les cercles administratifs, aujourd'hui sans compétence, pourraient être cette interface entre les administrations (centrales et régionales) et les communes rurales. »

Ce questionnement sur les échelles de la programmation régionale a été nettement posé par la Commission spéciale sur le Nouveau modèle de développement (NMD) et dont le rapport a été rendu public en juin 2020. Le rapport NMD proposait d'assurer une réorganisation innovante des échelons territoriaux et de favoriser leur articulation. L'objectif était de mettre le citoyen au centre des politiques publiques et de permettre une desserte plus efficiente des services publics, jusqu'au plus petit douar. Le rapport NMD formulait à cet effet des recommandations qui proposaient d'opérationnaliser des propositions débattues depuis plusieurs années. Il recommandait ainsi de redonner au cercle administratif une place nouvelle dans l'organisation territoriale des régions, pour en faire un niveau de conception et de mise en œuvre des politiques de développement territorial, pour y créer un lieu d'expression de la démocratie participative et de son articulation avec la démocratie représentative, pour encourager une intercommunalité proactive autour des cercles susceptible d'optimiser les coûts des services et des infrastructures, enfin pour repenser l'urbanisation du monde rural de façon à l'intégrer avec les villes petites et moyennes. On retrouvait bien là l'esprit de la Stratégie 2020 de développement rural (2002), qui mettait en avant les principes des petites régions, le rôle des cercles et celui de l'urbanisation intermédiaire.

Une grande recommandation concernait la reconnaissance du douar pour en faire une unité territoriale de base au sein des communes et ainsi rapprocher les populations locales des politiques publiques les concernant. Cette descente d'échelle, que l'on suggérait depuis longtemps et dont la pertinence était vérifiée par les nombreux projets réalisés à ce niveau, s'accompagnait de recommandations pour donner aux douars une responsabilité primaire dans

la gestion des ressources naturelles de leurs territoires. Les douars ont tous un territoire d'usage, mais dans un nombre considérable de cas, ces territoires d'usage s'étendent sur des terres collectives et des terres forestières dont le contrôle appartient aux autorités de tutelle. Le rapport NMD ne s'interrogeait pas sur les dispositifs contractuels qui pourraient donner une responsabilité effective aux communautés locales sur l'ensemble de leurs territoires d'usage. Il ne suffit pas en effet de reconnaître la personnalité socio-politique des douars, il faut aussi reconnaître leurs territoires.

***

Je referme mon exemplaire du premier Plan quinquennal avec l'impression d'une grande œuvre. Il y eut, à un moment de l'histoire marocaine, un élan puissant pour imaginer un nouveau modèle de développement. Je n'ai pas pu m'empêcher d'en suivre quelques interrogations, dont les dernières m'ont ramené à des questions que l'on se pose encore aujourd'hui. Le Plan quinquennal que nous ne connaissons que par le document qui nous a été laissé était, malgré son dirigisme, malgré son approche technocratique, un plan visionnaire. Les circonstances politiques ont fait que l'on n'en a pas suivi les orientations, mais on ne peut pas nier que les projets qui avaient été identifiés et insérés dans une compréhension globale du développement ont marqué l'activité économique des décennies suivantes. Certes, ils n'ont pas été conformes à la vision intégrée que définissait le Plan. Mais tous les grands projets furent réalisés, bien que dans un contexte différent. Le Maroc actuel est, dans une large mesure, bien que de façon dissimulée, un produit des options du Plan quinquennal. On en a oublié les choix idéologiques, on a promu un capitalisme national dont on n'imaginait pas la voracité et la corruption. Mais le Maroc s'est couvert d'entreprises et on le compte aujourd'hui parmi les économies émergentes. Les premiers choix étaient les bons, mais les moyens en furent différents.

Le pays est aujourd'hui confronté à des défis considérables, mais il existe des forces, encore souterraines, qui aspirent à une démocratisation du développement économique et politique. A cet égard, le débat sur la planification locale et participative est un débat d'une grande actualité. Certes, les engagements du Maroc dans une économie ultra-libérale, avec une submersion par le capital étranger, ne va pas dans le sens d'une économie égalitaire et participative. La leçon du Plan quinquennal montre cependant qu'il ne faut jamais cesser de poser de nouveaux jalons, même s'il faut vivre, un temps, avec une durée historique peu favorable.

Dépenses d'investissement pendant la période quinquennale
(en millions de francs 1978)

Secteur	État	Collectivités	Semi-public	Privé	Total
Agriculture	83 091			122 318 + *dont crédit* 73 982	295 409
Industries	28 950		15 825	142 600	187 275
Artisanat	11 35			4 415	5 550
Énergie, Électricité	5 150			3 500	8 950
Infrastructures	55 094				55 094
Aménagements urbains, Habitat	24 850	29 498		69 000	118 440
Aménagements ruraux	6 500	10 000			16 500
Santé, Éducation, Administration, Tourisme	23 497			8 651	32 148
Total	**258 967**	**39 498**	**15 825**	**345 984**	**600 094**

Document

État et développement*

Noureddine El Aoufi

Université Mohammed V de Rabat
noureddine.elaoufi@gmail.com

Contexte

La pandémie de Covid-19 qui frappe notre pays en même temps que la quasi-totalité des pays dans le monde est sans précédent, et ses conséquences sont à la fois incommensurables, systémiques, aléatoires et imprévisibles. Elle oblige à repenser la problématique du développement sous un jour nouveau. Les changements vont concerner, au-delà des fondements du modèle standard de développement, les principes de la gouvernance mondiale, une gouvernance polarisée, asymétrique et injuste.

Une nouvelle configuration mondiale va devoir se mettre en place, en rupture plus ou moins profonde avec le monde d'aujourd'hui. Les bifurcations qui vont s'opérer par rapport aux structures et fonctionnements actuels de l'économie et de la société sont, certes, encore indécidables, mais certains linéaments du nouveau paradigme à l'œuvre depuis le déclenchement de la crise commencent à être perceptibles.

Ces linéaments ont trait au concept de développement, à ses objectifs stratégiques, aux besoins vitaux de notre pays, aux priorités nationales, au régime de croissance, aux bases du système productif national, aux modes de fonctionnement du marché, à la place du citoyen, de la société, de la culture dans les politiques publiques, aux relations État-économie, aux liens politique-économie, à la transition écologique, à la transformation digitale, aux modes d'insertion internationale, etc. Il s'agit d'une « expérience de pensée » qui doit prendre en charge, examiner, interroger, mettre en perspective, dans leur double dimension nationale et internationale, les nouveaux impératifs du développement que condense le triptyque développement humain, inclusif et durable et qui se traduisent dans les valeurs de solidarité et de partage.

* Ce document est une contribution sur « le rôle de l'État » aux travaux de la Commission spéciale sur le Nouveau modèle de développement. Il a bénéficié de commentaires et de suggestions de Noureddine El Omari et de Mohammed Benmoussa, tous les deux membres de la Commission, et a fait l'objet de discussions en séances plénières. Des éléments de ce document ont été intégrés dans le *Rapport général* et dans le *Recueil des notes thématiques, des paris et projets du Nouveau modèle du développement* (annexe 2).

La crise sanitaire actuelle vient de mettre en évidence la puissance du lien social et la résilience de la « gouvernementalité » publique. L'action efficace menée contre la pandémie, la capacité de mobilisation générale et d'organisation de la population contre ses effets, les réponses rapides et appropriées apportées au niveau économique, financier et social ont modifié les représentations à l'endroit de l'État.

Ce dernier est désormais réhabilité dans ses missions primordiales d'acteur du développement, de régulateur de l'économie, de concepteur et pilote des choix stratégiques et transverses.

Ambition et engagements

[Problème. Tendance au délitement du lien de confiance entre la société, l'économie et l'État]
[Ambition. Refonder la confiance dans l'action de l'État sur des bases de transparence, d'efficacité économique et d'inclusion pour refaire société]

Dans notre pays, il existe entre l'État, d'une part, l'économie et la société, de l'autre, un lien historique, de type vertical, constitutif des différents chapitres du récit national, un lien qui, en dernière analyse, préside à l'équilibre politique, contribue au maintien de la cohésion sociale et à la préservation de la diversité culturelle. Plus profondément, c'est dans ce lien que résident les sources de la légitimité de l'État et de la responsabilité de la société. L'émergence, sous le « nouveau règne », des valeurs de citoyenneté, de droits, de libertés, d'ouverture de la sphère publique à l'engagement de la société civile et au contrôle de l'action de l'État a cimenté davantage ce lien en renouvelant les facteurs de la légitimité de l'État, en posant de nouvelles conditions de la confiance des citoyens. Bref, en instituant les bases de l'horizontalité de l'État et de l'encastrement de son action au sein des structures économiques et sociales.

Le Rapport du Cinquantenaire sur le développement humain et le Rapport de l'Instance équité et réconciliation (2006) ont défini, en termes « d'agenda de règne », une nouvelle convention de confiance articulant dans le même mouvement la « dette réciproque » de l'État vis-à-vis de la société et de celle-ci vis-à-vis des pouvoirs publics.

Dans cette perspective, l'État doit assurer aux citoyens libertés, capacités et sécurités. En retour, la société (individus et groupes) est amenée à s'acquitter de la double exigence de participation et de responsabilité.

Quatre formes dédiées, indissociables et complémentaires d'un même engagement générique de l'État vis-à-vis des citoyens, de la société et de l'économie sont de nature à améliorer l'exercice des libertés et des droits, à renforcer les capacités des catégories les plus démunies, à les prémunir contre les insécurités que sont la vulnérabilité, la précarité et l'exclusion, à placer durablement l'économie nationale sur le sentier de la croissance soutenue et riche en emplois décents. L'engagement générique de l'État est, en dernière

instance, un engagement sur les objectifs du développement national dont la substance, la finalité, le moyen, le levier principal sont le citoyen (individus et groupes), c'est-à-dire l'agir collectif du citoyen, l'agir par soi-même du citoyen. L'ordre d'un tel engagement, son contenu, ses modalités et ses dispositifs sont, bien entendu, susceptibles d'évoluer dans le temps et de varier en fonction du contexte et des exigences nationales.

L'État stratège définit les choix, les orientations et les options de moyen-long terme du pays. L'État régulateur établit les règles régissant l'activité économique et dynamisant les entreprises. L'État développeur, propulsif d'investissements, prend en charge les ambitions prioritaires de développement humain, de cohésion sociale et de souveraineté nationale (économique, alimentaire, sanitaire, industrielle).

(i) Un engagement de régulation économique du régime de croissance, celui-ci devant articuler dynamique de la croissance et dynamique de la demande effective (investissement et consommation). Cette double dynamique, loin d'être incompatible avec les critères d'ouverture sur les marchés internationaux, de compétitivité externe, de promotion des exportations et d'incitation aux investissements directs étrangers, est de nature à amorcer un processus vertueux et auto-entretenu de développement national autocentré et auto-entretenu, un développement par tous et pour tous.

(ii) Un engagement de développement humain et de dotation des catégories les plus défavorisées en capacités et en ressources. L'Initiative nationale pour le développement humain (INDH), lancée par Sa Majesté le Roi en 2005, a eu pour cibles l'éducation de base et l'alphabétisation, l'accès aux soins de santé, à l'eau potable et à l'électricité, les infrastructures de base, etc. Ce choix stratégique a été justifié non seulement par l'ampleur du déficit enregistré dans ces domaines prioritaires (que le Rapport du Cinquantenaire avait mis en évidence), mais aussi et surtout par les opportunités qu'il est susceptible d'offrir en termes de réduction des inégalités, de renforcement des capacités et d'amélioration des indicateurs de développement humain. Ce choix stratégique prend une importance capitale eu égard aux objectifs du Nouveau modèle de développement. Il appelle dès lors non seulement une montée en puissance de l'INDH mais aussi un reciblage de ses interventions sur les « ambitions » du Nouveau modèle du développement.

(iii) Un engagement de protection sociale, notamment des catégories les plus démunies contre les insécurités sociales, les privations humaines et contre toutes les formes d'injustice. Au Maroc, l'État social possède une épaisseur historique, et l'action sociale des pouvoirs publics est perçue, dans l'imaginaire populaire, comme l'expression d'un « contre-don » par rapport au « don » de confiance que fait la société à l'endroit des institutions de l'État, comme un rempart contre les insécurités sociales et les vulnérabilités humaines et comme un instrument d'équité. L'État protecteur, empathique et bienveillant est, notamment en temps de grande crise, comme celle de la

Covid-19 que nous traversons aujourd'hui, un puissant facteur de cohésion sociétale et de rebond citoyen.

Cette vérité profonde, que vient d'accréditer la pandémie de Covid-19, ne doit pas être perdue de vue lorsque les contraintes financières imposent des ajustements et des restrictions. En l'occurrence, le coût social et politique de la défiance est susceptible d'être, par comparaison, plus élevé. Mais il y a plus : en termes de développement humain, l'engagement de l'État dans le domaine de la protection sociale, outre qu'il contribue à réduire les fractures et les fragmentations sociales, constitue un puissant levier stratégique pour maintenir durablement l'économie sur le sentier de la croissance.

L'État social est avant tout un État préventif : l'investissement social d'aujourd'hui accroît les capacités humaines de demain et les opportunités de croissance d'après-demain. Il permet de préparer au lieu de réparer.

Préparer implique, d'une part, d'adopter une approche intergénérationnelle et préventive de l'action sociale fondée sur l'investissement social dans l'éducation, la santé, le logement, « le gouvernement de soi », « l'agir par soi-même », ce qui permet à l'État d'anticiper et de minimiser les coûts sociaux de réparation et d'assistance.

Préparer implique, d'autre part, de mettre en place un système de protection sociale en lieu et place des formes traditionnelles d'assistance (voir Engagement Protection sociale).

(iv) Un engagement d'efficacité institutionnelle impliquant la cohérence des politiques publiques, la convergence des actions sociales, la transparence, l'impartialité, l'efficience et la complémentarité des instances de décision, la coordination des intervenants et des acteurs privés et publics.

L'efficacité institutionnelle bute en général, dans notre pays, sur des difficultés qui tiennent aux divergences, voire aux conflits d'intérêts, aux corporatismes et à l'opportunisme des agents. Les solutions envisagées peuvent, dès lors, être de deux types : des solutions unilatérales et technocratiques visant l'efficacité et l'amélioration des rythmes d'exécution des décisions, ou bien des solutions fondées sur le principe de la légitimité politique et recherchant l'adhésion des citoyens par la consultation, la délibération et le consensus. La seconde solution de nature démocratique ne doit pas être perçue comme antinomique de l'efficacité. Au contraire, elle a la vertu de minimiser le « coût politique » des réformes à entreprendre, des inflexions et/ou des ruptures à opérer, et d'optimiser le processus de leur mise en œuvre.

Afin de tenir son engagement multidimensionnel dans la durée, l'État est appelé à adopter une démarche permanente de réflexivité sur ses fonctions, ses missions, son organisation et son action. Pour cela, des mécanismes appropriés peuvent être mis en place lui permettant d'intégrer le principe d'évaluation de ses modes de fonctionnement, d'adaptation constante aux changements et de redéploiement de son action et de ses missions en fonction de l'évolution du contexte.

En contrepartie de l'engagement multidimensionnel de l'État, tel qu'il vient d'être décliné, l'économie et la société sont appelées à se hisser à l'exigence de participation et à l'éthique de responsabilité.

La responsabilité n'est pas réductible à l'État et aux seuls décideurs publics. La société aussi a sa part de responsabilité dans la performance globale et la cohésion sociale. La responsabilité de la société renvoie aux composantes socio-professionnelles, individuelles et collectives, de celle-ci, aux positions qu'elles occupent dans la hiérarchie sociale et aux rôles respectifs qu'elles jouent dans l'activité productive et la création de richesse.

Les entreprises et les opérateurs ont droit à un environnement institutionnel favorable et à un système d'incitations approprié leur permettant d'améliorer leur compétitivité interne et externe et de créer des emplois. Ils ont pour obligations d'assumer, face aux enjeux de la mondialisation, l'effort de moderniser leurs structures, de rendre plus efficients leurs modes de management, d'incorporer les normes à la fois comptables, fiscales et sociales ; bref, au lieu de compter sur les subventions de l'État, utiliser la concurrence comme un levier de rationalisation des choix et des décisions et d'optimisation de la chaîne de valeur.

Le rôle de la société civile (ONG, associations, etc.) dans la médiation entre l'État et les citoyens est irremplaçable. Elle constitue un chaînon déterminant en amont et en aval de tout processus participatif et un acteur incontournable et privilégié pour l'action ciblée, les interventions de proximité et l'animation sociale.

État développeur

[Problème : en dépit de leur ampleur, les investissements publics dans les infrastructures économiques et les plans sectoriels n'ont pas eu l'effet escompté en termes de développement humain, d'inclusion sociale et de croissance économique]

Ambition. Optimiser la fonction investissement de l'État en prenant en compte les exigences du développement humain, durable et inclusif

Il n'y a pas de développement sans investissements publics. Trois formes organiques, indissociables méritent d'être prises en compte : investissements productifs, investissements inclusifs et protecteurs et investissements durables.

(i) Les investissements productifs impliquent un engagement de l'État (administrations centrales, établissements et entreprises publiques et collectivités territoriales) dans les domaines de l'aménagement et de l'équipement du territoire (infrastructures et logistique, notamment) essentiellement, mais aussi dans les secteurs productifs considérés comme hautement stratégiques pour le pays.

(ii) Les investissements inclusifs et protecteurs ont pour objectif d'accroître le potentiel et la qualité du capital humain et des compétences du pays (éducation et formation, santé, culture), d'une part, de renforcer les services publics, d'élargir le périmètre de la protection sociale et la prévoyance contre les risques naturels (sécheresse, inondations, famines, pandémies) et les aléas de la vie (accidents du travail, pertes d'emplois, maladies, vieillesse), d'autre part.

(iii) Les investissements durables ont pour visée, outre la préservation du patrimoine naturel et des écosystèmes, la prévention des catastrophes naturelles (stress hydrique, sécheresse, inondation), la conduite de la transition écologique au sein de notre pays.

Le Maroc s'est engagé, notamment depuis le « nouveau règne », dans une stratégie volontariste d'investissements massifs dans les infrastructures : (i) réalisation du port de Tanger Med lancé en 2007 (78 milliards de dirhams d'investissement public et privé) ; (ii) développement du réseau routier (57 334 kilomètres) et autoroutier (1 800 kilomètres), des voies de chemin de fer dont la Ligne à Grande Vitesse (investissement initial de 20 milliards de dirhams) ; (iii) un réseau portuaire dense (38 ports, dont 13 pour le commerce extérieur) appelé à être « renforcé et modernisé » dans le cadre de la stratégie portuaire nationale 2030 (plus de 6 milliards de dirhams d'investissements sur la période 2017-2021) ; (iv) les énergies renouvelables, avec le chantier de la centrale solaire Noor considéré comme le plus grand complexe énergétique solaire du monde (plus de 3 000 hectares, quatre centrales solaires multi-technologiques Noor, une plateforme de R&D couvrant plus de 150 hectares, d'une capacité totale de 582 mégawatts, avec un investissement total de 24 milliards de dirhams). La vision nationale en matière d'énergies vise à atteindre l'objectif de 42 % en capacité de mix énergétique d'origine renouvelable avant 2020 et 52 % en 2030.

Le concept d'infrastructure renvoie au capital physique que mesure la formation brute de capital fixe (FBCF) et qui se trouve à la base de l'activité productive et des services (moyens de transports et de communication, production et distribution d'énergie, irrigation, traitement et distribution de l'eau potable, assainissement des eaux usées, traitement des déchets, etc.). Les infrastructures s'étendent aux services sociaux dans les domaines de l'éducation et de la santé (écoles, hôpitaux) et contribuent ainsi de façon significative au développement humain. Trois propriétés définissent les infrastructures : (i) elles forment un « bien collectif » reposant sur les principes de « non-rivalité » (l'utilisation par un agent ne réduit pas la quantité disponible pour les autres agents) et de « non-exclusion » (aucun agent ne peut être exclu de l'usage du bien ou du service) ; (ii) elles constituent une activité de production en amont de l'activité économique dans son ensemble ayant un effet multiplicatif d'investissements ; (iii) elles sont une activité performative des autres activités de production et de services.

L'effet performatif se traduit par une hausse de la productivité des autres facteurs de production et par une baisse des coûts. En revanche, le déficit structurel en infrastructures peut peser lourdement sur le potentiel de développement national et sur la compétitivité-prix de l'économie au niveau international.

L'effet multiplicateur est amplifié lorsque les infrastructures englobent les infrastructures sociales dont la finalité est de renforcer les capacités humaines et d'accroître le potentiel d'émancipation et d'auto-gouvernement des citoyens.

C'est bien cette jonction entre l'économique et le social, entre le matériel et l'immatériel, le physique et l'institutionnel qui, en l'occurrence dans le nouveau modèle de développement national, doit fonder le choix des investissements en matière d'infrastructures. Il convient de voir dans les revendications sociales qui se sont exprimées ces dernières années le symptôme de l'impact limité et inégal, en termes d'inclusion sociale et territoriale, des choix d'investissement dans notre pays.

L'effet inclusif des infrastructures physiques implique, dès lors, d'infléchir la trajectoire des investissements en intégrant les infrastructures humaines et culturelles comme composante primordiale dans le nouveau modèle de développement national.

Investissements productifs dans les infrastructures physiques et les secteurs stratégiques pour la nation, investissements inclusifs et protecteurs dans les infrastructures sociales, culturelles et humaines et investissements durables pour accélérer la transition écologique, les trois formes d'engagement de l'État doivent être conçues, planifiées en même temps, comme un tout indissociable, et mises en œuvre de façon complémentaire et systémique.

Orientations stratégiques

Trois faits stylisés peuvent être soulignés : (i) faible efficience des investissements publics ; (ii) faible impact de l'investissement public en termes d'inclusion sociale et de croissance économique ; (iii) approche à dominante verticale et descendante dans le choix des investissements.

Orientation 1. Améliorer l'efficience de l'investissement public et accroître son impact en termes d'inclusion sociale et de croissance économique

[Problème. Faible efficience des investissements publics et faible impact de l'investissement public en termes d'inclusion sociale et de croissance économique]

Selon la « Note sur la répartition régionale des investissements publics » (Ministère de l'Économie, des Finances et de la Réforme de l'Administration, 2020), l'effort de l'investissement global du secteur public a enregistré une augmentation de 44 % durant la dernière décennie, passant de 135 milliards

de dirhams en 2009 à 195 milliards de dirhams en 2019. Par ailleurs, le taux d'investissement total (public et privé) durant cette dernière décennie, dépassant les 30 % du PIB, a positionné le Maroc parmi les pays ayant les taux d'investissement les plus élevés dans la région MENA.

En 2020, l'investissement public doit atteindre 198 milliards de dirhams répartis sur les entreprises et établissements publics (101,2 milliards de dirhams), le budget de l'État (77,3 milliards de dirhams) et les collectivités territoriales (19,5 milliards de dirhams). Pour les entreprises et établissements publics, le volume de l'investissement prévisionnel au titre de l'année 2020 s'élève à près de 101,2 milliards de dirhams, soit une augmentation d'environ 3 % par rapport à 2019 et avec une part dans l'investissement public de l'ordre de 51,1 %, contre 60,8 % en 2015.

La part des crédits alloués à l'investissement dans les collectivités territoriales a connu une amélioration passant de 7,2 % en 2011 (12 milliards de dirhams) à 9,8 % en 2020 (19,5 milliards de dirhams). Cet accroissement est dû principalement à la mise en œuvre des dispositions des lois organiques relatives aux régions, aux communes et aux préfectures et provinces, notamment celles relatives au renforcement des ressources financières des régions.

En termes de structure, la région Casablanca-Settat a réalisé, en moyenne, la part la plus importante du PIB, à prix courants, durant la période 2001-2017 (26,9 %) suivie par les régions Rabat-Salé-Kénitra (14,9 %), Marrakech-Safi (11,7 %) et Fès-Meknès (10 %). Ces quatre régions totalisent plus de 60 % du PIB national.

En dépit de ces efforts, l'efficience des investissements publics et leur rendement socioéconomique demeurent insuffisants. Les données du Haut-Commissariat au Plan (HCP, 2016) sur le rendement du capital physique montrent que le coefficient marginal du capital ICOR (*Incremental Capital Output Ratio*) mesurant l'efficacité de l'utilisation du capital est de 7,2 en 2014 (un point supplémentaire de croissance nécessite une augmentation de 7,2 points de l'investissement public). Indice considéré comme très élevé par rapport à d'autres pays (2,9 pour la Corée du Sud, 5,2 pour la Turquie et 5,7 pour l'Espagne).

Les quelques inflexions suivantes sont de nature à optimiser les investissements publics et leur mode de gestion.

(i) Mobiliser l'épargne nationale et repenser l'engagement du système bancaire dans le financement de l'investissement dans les infrastructures physiques et informationnelles.

(ii) Privilégier le contenu en emplois décents des investissements et faire, selon les secteurs, des arbitrages entre créations d'emplois et productivité du travail. A titre d'exemple, le textile marocain étant un secteur largement *labour using*, toute orientation *capital using* doit se faire selon un processus maîtrisé, incrémental et adaptatif.

(iii) Poursuivre la réforme du système de gestion des investissements publics prévus dans le « Plan d'action 2020 », notamment l'élaboration de guides d'évaluation socio-économique spécifiques aux projets d'investissements publics relatifs à certains secteurs (infrastructure, santé, culture, enseignement), d'un guide sur l'assurance-qualité des évaluations socioéconomiques menées par la Direction du budget ; d'un guide sur les contre-expertises des évaluations socio-économiques ; la définition du processus décisionnel de priorisation des projets d'investissement public et la conception d'un outil pour la priorisation de ces projets en attendant le déploiement de la Banque des données des projets ; l'élaboration d'un guide sur les évaluations ex-post.

Orientation 2. Accroître et rationaliser l'investissement public affecté à l'inclusion sociale et territoriale

[Problème. Approche verticale et descendante dans le choix des investissements]

Cette orientation invite, d'abord, à poursuivre la mise en œuvre des programmes de développement régionaux, l'amélioration de la lisibilité du budget de l'État par la territorialisation de la dépense et l'évaluation de l'impact de l'investissement public au niveau régional.

Elle invite, ensuite et surtout, à considérer les domaines suivants comme prioritaires dans le choix des projets d'investissement inclusifs : éducation de qualité, santé et bien-être, logement social (à reconfigurer dans le cadre d'un programme national englobant les investissements privés, d'« établissements humains », au sens de ONU-Habitat, offrant des logements avec des infrastructures adéquates, un accès aux services de base, notamment l'eau, l'énergie et l'assainissement), transport collectif, digitalisation inclusive, espaces publics de vie et de culture, terrains de proximité.

Une évaluation de la performance de la gestion des finances publiques (2016) selon la méthodologie PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability*) a mis en évidence un certain nombre de limites liées, en particulier, à l'absence : (i) d'une procédure centralisée de sélection des grands projets d'investissement sur la base de critères unifiés et établis à l'avance ; (ii) d'un référent méthodologique pour l'étude des projets d'investissement ; (iii) d'un processus de sélection systématique intersectorielle des projets ; (iv) d'un fichier centralisé des projets d'investissement.

Deux inflexions peuvent être opérées au niveau du processus du choix des projets d'investissement :

(i) Privilégier le critère de création d'emplois décents.

(ii) Répartir les investissements publics et les projets d'investissement de façon optimale entre les quatre formes (investissements productifs, inclusifs, protecteurs et durables).

Orientation 3. Rationaliser le portefeuille public…

Le rapport de la Cour des comptes (mai 2016) souligne les quelques « faits saillants » suivants :

(i) Le rôle des établissements et entreprises publiques (EEP) dans le développement est un rôle majeur (poids dans l'économie nationale et place dans le processus d'élaboration, de planification et d'exécution des politiques publiques, leviers incontournables dans la dynamique de transformation économique et sociale du pays, le décollage et le dynamisme de certains secteurs d'activité ne pouvant se réaliser sans leur intervention).

(ii) Le rôle de l'État actionnaire n'est pas encore identifié (absence d'une structure de veille et de pilotage dédiée au portefeuille public). *Idem* pour le rôle de l'État-stratège qui reste insuffisamment clarifié.

Le portefeuille public (212 établissements publics, 44 sociétés à participation directe de l'État et 442 filiales et participations publiques en 2016) couvre plusieurs secteurs d'activité économique, et les EEP sont à l'origine de plusieurs projets structurants et sont très engagés dans les stratégies sectorielles qui sont à l'œuvre (énergie, infrastructures, agriculture, pêche maritime, tourisme, industrie, promotion des exportations, logistique, formation professionnelle). Les EEP sont devenus le premier investisseur public devant l'État et les collectivités territoriales (71,6 milliards de dirhams, soit 24,6 % de la FBCF, et plus de 50 % du total de l'investissement public en 2015).

Toutefois, plusieurs faiblesses ont été soulignées : (i) la dépendance par rapport au budget de l'État ; (ii) la forte concentration du secteur (Groupe OCP, ONEE, RAM, Groupe CDG, ONCF, Groupe Al Omrane et ADM ont contribué, en moyenne, à 63,7 % de l'effort d'investissement, 57,8 % du chiffre d'affaires et 66,6 % de la valeur ajoutée entre 2010 et 2014). Le Groupe OCP contribue à lui seul pour 24,1 % du total des transferts du secteur des EEP vers l'État et 41,8 % des dividendes et bénéfices remontés au Trésor, entre 2010 et 2015 ; (iii) l'endettement en constante progression.

Plusieurs « pistes de réforme » sont proposées par la Cour des comptes, dont certaines en particulier sont plus en phase avec les orientations visant à renforcer les fonctions primordiales de l'État (développeur, investisseur productif et inclusif, stratège) et à optimiser le portefeuille public. Elles méritent de ce fait d'être consolidées, appuyées et prises en charge par le présent « engagement » sur l'État-développeur.

Au niveau stratégique : (i) reconfigurer le portefeuille par rapport aux exigences de l'investissement productif, inclusif, protecteur et durable ; (ii) revoir le processus de transfert des entreprises publiques au secteur privé ; (iii) préserver l'autonomie de l'entreprise publique ; (iv) recentrer l'activité de

l'entreprise publique sur sa mission de base ; (v) adapter la forme juridique de l'entreprise publique à sa mission.

Au niveau des relations financières avec l'État : (i) assainir la situation financière des EEP stratégiques ; (ii) prévenir les risques potentiels et lutter contre l'accumulation des arriérés de dettes ou de créances ; (iii) traiter en priorité le crédit de TVA accumulé ; (iv) exercer une veille permanente sur l'endettement extérieur ; (v) rationaliser les transferts financiers de l'État vers les EEP ; (vi) optimiser le rendement du portefeuille public.

Au niveau de la gouvernance : (i) définir le rôle de la tutelle technique ; (ii) adapter les modes d'administration de certaines entreprises publiques ; (iii) adopter et appliquer des normes transparentes pour la nomination et la rémunération des dirigeants ; (iv) responsabiliser le conseil d'administration sur la politique tarifaire ; (v) inciter les EEP à adopter des instruments de gestion prenant en compte les spécificités de leur secteur d'activité.

Enfin, au niveau du pilotage et de la surveillance du portefeuille public : (i) identifier et individualiser le rôle de l'État actionnaire et valoriser les actifs publics ; (ii) suivre le portefeuille public par ensembles homogènes ; (iii) redéfinir les modalités d'exercice du contrôle financier de l'État sur les EEP.

… Et améliorer le dispositif du partenariat public-privé

Pour cela il faut rendre opérationnels sans plus tarder les amendements de la loi 46-18 (adoptée le 14 janvier 2020) relative au partenariat public-privé (PPP) : (i) élargissement du champ d'application aux collectivités territoriales, à leurs groupements et à leurs organismes ; (ii) mise en place d'une commission nationale chargée du partenariat public-privé auprès du chef du gouvernement, habilitée à élaborer une stratégie nationale et un programme annuel et à définir les conditions et modalités en matière d'évaluation préalable et de procédure négociée ; (iii) création d'une commission permanente chargée des projets de PPP, dédiée aux collectivités locales, à leurs groupements et organes et chargée de l'élaboration d'une stratégie sectorielle ; (iv) simplification du processus de l'offre spontanée et clarification des conditions de recours à la procédure négociée ; (iv) mise en cohérence des dispositions de la loi régissant le partenariat avec celles des lois sectorielles.

Orientation 4. Promouvoir l'économie du savoir, l'innovation et le progrès technique

Cette orientation est traitée dans le cadre du Pari « Société du savoir » (voir Commission spéciale sur le modèle de développement, Recueil des Notes thématiques, Paris et projets du NMD, Annexe 2, p. 107-111, avril 2021).

État régulateur

[Problème. Les modes de régulation mis en place ont eu jusqu'à présent un impact limité en termes de correction des défaillances des marchés et de prévention de l'opportunisme des agents]

Ambition. Renforcer les fonctions de régulation de l'État pour dynamiser l'investissement productif et faciliter l'acte entrepreneurial

La fonction de régulation économique incombe naturellement à l'État (autorités monétaires, instances constitutionnelles indépendantes de régulation, collectivités locales) et se traduit par des règles et des modes d'arbitrage ayant pour visée de performer l'économie. Indispensables au bon fonctionnement de l'économie et à l'équilibre des marchés, les interventions de l'État régulateur doivent se déployer de façon synchrone aux niveaux à la fois national, régional et local.

Outre le problème de la diffraction verticale et horizontale du pouvoir de l'État, plusieurs blocages et défaillances du dispositif national de régulation ont été mis en évidence par les diagnostics nationaux, publics et privés : (i) faible effectivité des actions dévolues par la Constitution aux instances de régulation ; (ii) distorsions des marchés et situations oligopolistiques ; (iii) comportements de rente, de passe-droits, de conflits d'intérêts, d'abus de position dominante, d'ententes illicites sur les prix ; (iv) extension du domaine de l'informel.

De tels dysfonctionnements sont, pour la plus part, d'ordre structurel, systémique et sont coextensifs à l'économie, à l'administration et à la société. Ils sont réels et peuvent prendre parfois, dans l'imaginaire collectif, une « grandeur » surévaluée et devenir, dès lors, performatifs.

Dans cette situation de sous-régulation, voire dans certains cas de non-régulation, qui perdure dans notre pays, les « débordements », les comportements de type « passager clandestin » et/ou « aléa moral » sont de nature à alimenter, au sein de l'économie tout entière, des effets pervers et à imposer « l'irrationalité » de certains agents comme la « rationalité » de tous. Au sein de la société de tels phénomènes sont dévastateurs et contribuent à nourrir un sentiment de défiance généralisée et à semer le doute dans l'inconscient collectif sur la volonté et la capacité de l'État à les juguler.

Il est grand temps d'opérer vite, sur ce terrain en particulier, quelques inflexions et ruptures stratégiques à même de renverser la tendance et de rétablir l'autorité morale de l'État.

Orientations stratégiques

[Problème. Le développement, la croissance, la compétitivité du pays sont en partie inhibés par la concurrence déloyale, les situations de rente et les positions dominantes]

Orientation 5. Renforcer les dispositifs de régulation permettant de contrecarrer la concurrence déloyale et d'enrayer l'économie de rente sous ses formes visibles et invisibles

L'article 36 de la Constitution sanctionne les situations de conflit d'intérêts, de délit d'initiés, de trafic d'influence et de privilèges, de toutes pratiques contraires au principe de la concurrence libre et loyale. L'article 166 érige le Conseil de la concurrence en institution indépendance de régulation chargée « d'assurer la transparence et l'équité dans les relations économiques, notamment à travers l'analyse et la régulation de la concurrence sur les marchés, le contrôle des pratiques anticoncurrentielles, des pratiques commerciales déloyales et des opérations de concentration économique et de monopole ». Il doit, en outre, « garantir la liberté d'entreprendre », mobiliser les « dispositifs de moralisation de la vie publique » et les moyens de lutte contre « les privilèges indus, l'économie de rente, la gabegie et la corruption ».

Force est de constater que, en dépit de ces pouvoirs réels, le bilan s'avère, à ce jour, pour le moins mitigé.

La politique de concurrence est une construction nationale prenant appui non seulement sur les exigences d'efficacité économique, mais également sur l'état de la société, la nature de ses institutions, de ses ressources culturelles. Une approche pragmatique de la concurrence implique, par conséquent, une prise en compte des intérêts en présence, une gestion des risques que peuvent comporter la mise en œuvre brutale de la politique de la concurrence et le passage en force de ses règles.

La concurrence doit tendre à réduire les positions de rente et à préserver les situations de coopération. Les modes non marchands, traditionnels ou domestiques, qui continuent à survivre dans les interstices de l'économie marchande, moderne et capitaliste et qui contribuent, peu ou prou, à faire vivre des pans entiers de la population notamment dans le monde rural ne doivent pas être condamnés par la concurrence et sont à préserver et à protéger.

De même, si l'ancrage des règles et des normes de la concurrence au sein de l'économie constitue le moyen le plus efficace pour faire reculer l'économie de rente dans notre pays, l'extension du champ de la concurrence ne doit pas, pour autant, se faire au désavantage des activités coopératives et de la production non marchande (traditionnelle, domestique, familiale) et conduire, à terme, à la dissolution du secteur social et solidaire dans l'agriculture, l'artisanat, les services, etc.

Il y a lieu d'insister, dès lors, sur la nécessité de conjuguer concurrence et coopération et sur la portée procédurale d'une démarche raisonnée visant à promouvoir, plutôt qu'une modalité maximale de la concurrence, une modalité optimale qui prend en compte quatre dimensions essentielles : la nature des marchés et de la formation des prix, l'environnement social des échanges, l'organisation et le fonctionnement des filières, l'incitation à l'innovation.

Il convient, dès lors, d'arbitrer de façon optimale entre concurrence et efficacité (y compris la compétitivité sur les marchés extérieurs) et aller vers des « règles de raison » compte tenu de l'ensemble de la filière de production.

Un point essentiel est de lever les obstacles à l'entrée dans les différentes branches de manière à favoriser l'innovation dans les secteurs d'avenir (digital, santé, bien-être, environnement, économie circulaire, etc.).

Orientation 6. Explorer les modes de régulation liés à la modalité « industries de réseaux » dans le domaine des transports, énergie, eau, télécommunications, poste, etc.

[Problème. Les secteurs de type réseau ne sont pas pris en charge au niveau institutionnel, législatif et réglementaire]

Dans ce type d'industrie le réseau constitue le principe nodal : réseau de transport (routes, chemins de fer), réseau d'information (téléphone, poste), réseau d'utilité publique (électricité, gaz, eau). Ce sont des entreprises publiques qui bénéficient d'une situation de monopole naturel vu que leurs prestations de service relèvent de l'intérêt général. Aujourd'hui, il s'avère que la régulation « à l'ancienne » des entreprises publiques conduit au gonflement des coûts et à la détérioration de la satisfaction de l'usager », ce qui rend nécessaires les réformes visant à supprimer tout monopole n'ayant pas le caractère de monopole naturel et à introduire la concurrence dans le secteur concerné, tout en préservant le pouvoir d'achat des ménages et la compétitivité des TPME.

Dans le contexte de l'industrie 4.0, l'efficacité de ces activités de réseau dépend des conditions suivantes :

(i) des investissements en infrastructures télécom ;

(ii) une large couverture réseau internet en « haut débit » ou « très haut débit » sans zones blanches ;

(iii) une diversification de l'offre des services ;

(iv) la transformation digitale ;

(v) une régulation ayant pour but de protéger le périmètre des secteurs stratégiques vitaux et de limiter tout pouvoir de marché.

Cette orientation stratégique doit être documentée en référence au projet de réforme de l'ONCF ainsi qu'au projet de service universel financé par l'ANRT et mis en œuvre par les trois opérateurs télécom qui semblent s'inscrire dans cette nouvelle logique.

Orientation 7 : Fonction de régulation des crises systémiques

Ce point est pris en charge dans le cadre du projet 3 (État-stratège), *infra* p. 279.

État stratège

[Problème. Dans un contexte mondial marqué par la volatilité et l'incertitude, gouverner l'économie au fil de l'eau contraint notre pays à adopter des politiques passives, limitées à des anticipations adaptatives]

Ambition. Renforcer la capacité stratégique de l'État, sanctuariser les domaines de souveraineté et sauvegarder l'indépendance nationale

Rappelons que la fonction stratégique de l'État trouve ses fondements dans la Constitution de 2011. L'État est responsable en matière de développement humain et durable, de justice sociale et de préservation des ressources naturelles nationales et des droits des générations futures. L'article 35 garantit le droit de propriété, dont l'étendue et l'exercice peuvent être limités par la loi si les exigences du développement économique et social de la nation le nécessitent. C'est au sein du Conseil des ministres, présidé par le Roi, que « les orientations stratégiques » de la politique de l'État font l'objet de délibération et que les « responsables des établissements et entreprises publiques stratégiques » sont nommés sur proposition du chef du gouvernement, une loi organique devant préciser « la liste de ces établissements et entreprises stratégiques » (article 49). Il revient au parlement de voter des lois-cadres concernant les objectifs fondamentaux de l'activité économique, sociale, environnementale et culturelle de l'État (article 71). C'est aussi devant le parlement, en session d'investiture, que sont présentées par le chef du gouvernement les « lignes directrices » de l'action que le gouvernement se propose de mener dans les divers secteurs de l'activité nationale et, notamment, dans les domaines relatifs à la politique économique, sociale, environnementale, culturelle et extérieure (article 88).

L'ambition de renforcer la capacité stratégique de l'État peut se traduire par :

(i) la clarification des champs de conception et d'exécution des grands chantiers stratégiques du pays ;

(ii) la fixation des domaines et des secteurs à caractère stratégique et l'établissement par une loi organique des établissements et entreprises stratégiques, comme le stipule la Constitution ;

(iii) la définition des modes de conception, d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des plans et des projets stratégiques nationaux, régionaux et sectoriels.

Orientations stratégiques

[Problème. Les politiques macroéconomiques et les plans sectoriels ne participent pas, explicitement, d'une vision systémique, cohérente et stratégique]

Orientation 8. Clarifier le champ respectif de la conception et de l'exécution des chantiers stratégiques du pays

En droite ligne avec l'esprit de la Constitution, la conception et l'élaboration des grands projets stratégiques implique d'élucider davantage l'exercice des deux ordres du pouvoir exécutif : (i) l'ordre stratégique de souveraineté et de long terme, au sens de la Constitution, faisant partie des attributions du Roi ; (ii) l'ordre des politiques publiques de court-moyen terme relevant directement du pouvoir gouvernemental.

Dans cette optique, l'orientation stratégique suivante vise à suggérer une pragmatique relative à la conception des « orientations stratégiques » et des choix de long terme du pays ainsi qu'à l'élaboration des plans stratégiques de l'État.

Cette pragmatique peut se décliner selon un processus cumulatif en quatre actes, chacun correspondant à une sphère déterminée de légitimité :

(i) L'Acte 1 est celui de la directive royale qui constitue l'acte d'initialisation du processus de conception et d'élaboration stratégique fixant le cap, définissant les orientations générales, indiquant une feuille de route et arrêtant un agenda.

On peut, à cet égard, évoquer à titre d'exemple les quelques réformes stratégiques ayant procédé d'une telle approche : (i) la « Charte nationale sur l'éducation » en 1999 ; (ii) le rapport de l'Instance équité et réconciliation en 2004 qui a institué une justice transitionnelle et lancé des réformes relatives aux droits de l'Homme ; (iii) le rapport « Cinquante ans de développement humain au Maroc et perspectives 2025 » (2006) qui a donné lieu à l'Initiative nationale pour le développement humain (INDH) ; (iv) le rapport sur « la régionalisation avancée » en 2011 ; (v) la Constitution de 2011 qui institua le principe de démocratie participative et, enfin, (vi) le « nouveau modèle de développement » dont le Discours royal du 20 août 2019 a fixé le mandat, le cadre de référence et défini les principes directeurs et les voies à explorer.

(ii) L'Acte 2 consiste, dans le cas du Nouveau modèle de développement, à fonder et à documenter par le savoir et l'expertise nationale les grands choix stratégiques, compte tenu des besoins essentiels à satisfaire, des priorités économiques et sociales, des enjeux de compétitivité, des exigences de soutenabilité, des moyens requis en matière d'investissement et de financement, des maturités à court, moyen et long termes, de programmation et de coordination des projets, etc.

(iii) L'Acte 3 est celui de la délibération publique ou citoyenne qui doit traduire la pluralité des parties prenantes, la variété des problématiques, la diversité des besoins, des préférences et des attentes. La délibération citoyenne est un principe essentiel de la démocratie participative, qui permet d'éclairer la décision et l'action publiques en faisant remonter, du bas vers le haut, de l'échelon local à l'échelon central, les choix collectifs locaux et les priorités définies au sein des communautés de base.

(iv) L'Acte 4, enfin, est celui de la légitimation démocratique. En impliquant le parlement dans le débat et l'adoption des grands projets stratégiques, l'exécutif gouvernemental se trouve doté de la responsabilité politique dans la mise en œuvre et devient, de ce fait, comptable de son effectivité et tenu par la reddition des comptes.

Orientation 9. Inscrire l'élaboration des plans sectoriels dans le cadre d'une démarche globale, intégrée et inclusive

[Problème. Les politiques macroéconomiques et les plans sectoriels ne participent pas, explicitement, d'une vision systémique, cohérente et stratégique]

Dans le cadre de sa fonction stratégique, l'État a élaboré et mis en œuvre, de manière plus ou moins participative, plusieurs plans sectoriels (agriculture, pêche, industrie, énergie, tourisme, pêche maritime), ainsi que différentes stratégies transversales censées les accompagner (éducation et formation, santé, emploi, commerce extérieur, déconcentration et décentralisation), dont les résultats demeurent pour le moins mitigés malgré l'importance des moyens mobilisés et des incitations fiscales et budgétaires octroyées.

Certes, maintes réussites significatives peuvent être enregistrées dans le domaine des nouveaux métiers du Maroc et de la grande agriculture. Dans le premier cas, il s'agit d'opérateurs ayant un avantage comparatif plus ou moins important en matière de financement, d'accès aux marchés, de maîtrise technologique et de management. Dans le cas de la grande agriculture (Pilier 1 du Plan Maroc vert), il s'agit de grandes propriétés qui ont bénéficié de substantielles incitations du budget de l'État. La problématique des politiques structurelles (politique industrielle, politique agricole, politique commerciale, politique sociale) est traitée dans le cadre de l'engagement économie et création des richesses.

Pour les autres plans sectoriels, les performances seraient bien en deçà des attentes, tant en matière d'investissement que d'emploi et d'exportation (voir Note « Cadre macro-économique »).

Plusieurs raisons peuvent être évoquées :

(i) absence d'une conception systémique, cohérente et intégrée des plans sectoriels favorisant les échanges intersectoriels et répondant à la fois aux objectifs nationaux de développement humain et durable et à l'exigence de compétitivité internationale ;

(ii) faible cohérence entre les hypothèses retenues et les objectifs poursuivis ;

(iii) déficit en matière de pilotage, de portage, de conduite, d'évaluation et de réajustement des plans sectoriels ;

(iv) engagement insuffisant du capital privé national en dehors des secteurs surprotégés ou, à tout le moins, soutenus (l'immobilier notamment).

Sur le plan transversal, les limites ont trait à :

(i) une stratégie commerciale ultra-libérale de l'État ayant un effet négatif sur le taux de croissance du PIB et profitant davantage aux partenaires étrangers qu'à l'économie nationale ;

(ii) la politique du taux de change jugée trop prudentielle par une catégorie d'opérateurs ;

(iii) un système d'incitations en faveur de la R&D qui demeure encore embryonnaire ;

(iv) les vicissitudes du dialogue social qui, en l'absence d'un cadre régulier de concertation tripartite, ne permet pas de co-construire des compromis institutionnalisés en matière de politiques salariales et sociales appropriées et des codifications négociées conjuguant flexibilité et réactivité de l'entreprise, d'une part, sécurité et protection des salariés, de l'autre, et de cogérer les crises au sein de l'entreprise.

Orientation 10. Concevoir, sur une base participative et intégrée, des politiques multi-sectorielles à objectifs convergents, optimisant les relations intersectorielles et maximisant l'impact en termes de création de valeur, d'emploi et d'exportation

[Problème. Faible convergence stratégique des plans sectoriels et impact limité en termes d'inclusion sociale]

La stratégie de l'État dans le domaine économique doit viser à promouvoir toute activité traditionnelle ou moderne et à appuyer toute entreprise à même de contribuer, durablement, à la création de plus de richesses et de plus d'emplois décents, dans un cadre macroéconomique plus stabilisé et d'une économie plus compétitive.

Les plans sectoriels à l'œuvre (Plan d'accélération industrielle, Plan Maroc vert devenu Génération Green 2020-2030, Stratégie énergétique 2030, Plan Halieutis, etc.) constituent une base pour une véritable politique multi-sectorielle. Celle-ci peut prendre appui sur les inflexions suivantes :

(i) mettre en cohérence et en convergence l'ensemble des programmes sectoriels ;

(ii) recentrer les objectifs stratégiques en matière de développement sur l'optimisation des articulations inter-secteurs et branches et l'accroissement des effets d'échelle et de distribution territoriale ;

(iii) intensifier les échanges inter-sectoriels et la contribution de chaque plan sectoriel au noircissement de la matrice inter-branches ;

(iv) édifier un système d'« alliances stratégiques » entre les grandes entreprises et les « champions nationaux », d'une part, les moyennes, les petites et les très petites entreprises, d'autre part ;

(v) renforcer les capacités des territoires à gérer la transition vers des formes de gouvernance décentralisée et « distribuée » que requiert le projet de régionalisation avancée ;

(vi) instituer le principe d'évaluation et d'audition des plans sectoriels pour éviter, dans l'avenir, la reproduction des dysfonctionnements actuels ;

L'État doit consolider et promouvoir à cet effet :

(i) les partenariats expansifs avec les grands groupes nationaux ;

(ii) les entreprises de grande taille capables d'augmenter les économies d'échelle ;

(iii) les PME à fort potentiel et l'appui au tissu des TMPE formelles ;

(iv) les activités relevant de l'économie sociale et solidaire ;

(v) les émergences anticipatives des évolutions futures des modes de production.

Orientation 11. Renforcer la territorialisation des stratégies et plans sectoriels au niveau de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'évaluation

Cette orientation stratégique est traitée dans le cadre des deux engagements « Développement territorial » et « Urbanisation et mobilité »

État inclusif et protecteur

Ce point est traité dans le cadre du Projet « Maroc inclusion » (voir Commission spéciale sur le modèle de développement, Recueil des notes thématiques, Paris et projets du NMD, Annexe 2, p. 179-184, avril 2021).

État efficace

[Problème. Faible coordination des politiques publiques au niveau de la conception des objectifs et de la définition des dispositifs de mise en œuvre]

Ambition. Renforcer l'efficacité institutionnelle des politiques publiques et améliorer leur effectivité

Orientations stratégiques

Orientation 12. Établir une complémentarité institutionnelle entre politiques budgétaire, fiscale, monétaire, macro-prudentielle et commerciale et renforcer leur coordination

[Problème. Les politiques macroéconomiques ne participent pas, explicitement, d'une « architecture institutionnelle » d'ensemble, cohérente et complémentaire]

La complémentarité institutionnelle doit être établie à deux niveaux : (i) au niveau externe entre les politiques publiques nationales et le « cadrage macro-économique » défini par les organisations financières internationales (FMI, Banque mondiale, OCDE), d'une part ; (ii) au niveau interne

entre les politiques budgétaire, fiscale, monétaire, macro-prudentielle, de financement, de change, etc.), d'autre part.

(i) Pour ce qui est du premier niveau, les politiques publiques doivent être définies compte tenu des besoins vitaux du pays et de ses intérêts supérieurs. Les « recommandations » sur lesquelles repose le « cadrage macroéconomique » standard doivent être négociées et ne doivent être adoptées que si elles ne constituent pas une insoutenabilité pour les équilibres fondamentaux économiques, financiers, sociaux et culturels.

(ii) Au niveau interne, la complémentarité entre les politiques publiques suppose une coordination, voire une collaboration étroite des institutions chargées de les élaborer et de les mettre en œuvre (le gouvernement en général, le ministère des Finances et Bank Al-Maghrib en particulier) et doit viser, au plan stratégique, le développement économique et l'inclusion sociale du plus grand nombre. L'efficacité des politiques macroéconomiques est, de ce point de vue, appréhendée par rapport à leur impact sur le développement global du pays (infrastructures, institutions, capital humain, services collectifs, innovation, emploi, etc.).

Les politiques budgétaire et fiscale, monétaire, macro-prudentielle et de financement forment le « noyau dur » du cadre macroéconomique. Elles doivent être appuyées par d'autres politiques et stratégies (sectorielles, commerciales, scientifiques et techniques, sociales et culturelles, etc.). La politique budgétaire, en général, et la politique fiscale, en particulier, doivent contribuer aux équilibres fondamentaux, économiques et financiers, sans pour autant compromettre les équilibres, tout aussi fondamentaux, sociaux, culturels et humains. Il en est de même pour ce qui concerne la politique monétaire et macro-prudentielle.

Dans cette optique, conçue dans la perspective du développement économique inclusif et du bien-être social, la politique monétaire ne saurait se limiter à une gestion restrictive (ciblage de l'inflation) de la stabilité macroéconomique dont le principe a été, par ailleurs, consacré par la Constitution. Elle doit être complétée par un dispositif financier approprié offrant de nouvelles sources de financement de l'investissement et évitant les risques de l'instabilité financière, économique et sociale.

Il convient de noter que cette orientation stratégique est en résonance avec le « fondamental transverse » dédié totalement au « cadre macroéconomique ».

Orientation 13. Diversifier les approches de modélisation macroéconomique et intégrer les nouveaux enjeux du développement national

L'exigence de développement impose une mise en perspective historique des processus économiques. Les mouvements conjoncturels, les dynamiques de croissance ne sont intelligibles que dans le cadre d'une analyse systémique des évolutions de long terme. Sans prise en compte de la réalité historique, les modèles de croissance deviennent atemporels, sans ancrage dans les

structures sociales. De même, la modélisation de la croissance de l'économie marocaine n'a de pertinence que dans une perspective de développement, celui-ci devant être appréhendé eu égard aux « pénuries humaines » en matière d'éducation, de santé, de logement, d'emploi et compte tenu des nouvelles trajectoires liées à la transition écologique et à la transformation digitale.

Plusieurs départements ministériels et institutions nationales remplissent une fonction essentielle dans la collecte systématique de l'information, sa mise en forme statistique, son traitement à l'aide de schémas théoriques et de modèles empiriques à visée opératoire ou de prévision.

Bank Al-Maghrib dispose d'un cadre prévisionnel intégré et articulé autour d'un modèle central d'inspiration néo-keynésienne et d'une batterie de modèles auxiliaires à des fins de simulation des politiques économiques et de mise en cohérence des prévisions. Compte tenu de leurs limites, ces modèles sont complétés par le jugement d'experts afin de formuler une décision pertinente et compréhensible aussi bien par les marchés que par les décideurs, les chercheurs et le grand public.

Depuis 2017, la Direction des études et des prévisions financières (ministère de l'Économie, des Finances et de la Réforme de l'Administration) a élargi son champ d'intervention pour englober des questions liées au changement climatique, à l'intégration africaine, aux inégalités sociales (modèle micro-simulé) et au développement régional (modèle *input-output* sur la base du TES régionalisé).

Pour analyser et simuler les impacts des politiques économiques au niveau macro et microéconomique, le HCP utilise un ensemble de modèles économiques (économétrique, *input-output* et équilibre général).

L'ONDH, en tant qu'institution chargée d'analyser et d'évaluer l'impact des programmes de développement, humain a mis en place un système d'information géographique (Al Bacharia) permettant d'effectuer des analyses spatiales à des échelles territoriales très fines et d'élaborer des cartographies du développement social et humain.

Les modèles d'équilibre général dynamique et stochastique (DSGE), qui sont dominants, ne parviennent pas à capturer toute la variété de l'économie nationale, notamment les composantes informelles et non marchandes.

Il convient dès lors d'infléchir les dispositifs de modélisation utilisés dans la perspective d'une macro-économétrie hybride du développement humain, inclusif et durable intégrant, outre les modèles en termes d'équilibre général, d'autres approches de modélisation comme l'approche stock-flux incorporant le temps long, l'incertitude radicale, la demande effective, l'économie monétaire de production, l'endogénéité de la monnaie, les tensions autour de la répartition, l'instabilité financière. Une macroéconomie augmentée et enrichie par des approches de type qualitatif (enquêtes, études) offrant un éclairage plus fin sur les structures composites et les comportements idiosyncrasiques propres à l'économie marocaine.

Une telle inflexion implique de prendre en compte dans l'élaboration des politiques macroéconomiques (politiques budgétaire, monétaire, fiscale, commerciale, de change, de revenus) non seulement les équilibres économiques et financiers, mais aussi les équilibres socio-culturel et territorial et les impératifs d'inclusion et de durabilité.

Il faut souligner que l'inflexion ainsi suggérée se trouve en correspondance de phase avec l'avènement du Big Data.

Orientation 14. Saisir les opportunités offertes par le Big Data pour élaborer des modélisations économiques plus appropriées et plus adaptées aux nouveaux enjeux nationaux et internationaux.

L'avènement des Big Data modifie le contexte dans lequel sont produites les statistiques officielles et sont effectuées les modélisations économétriques. L'utilisation des Big Data implique un changement de paradigme et une utilisation accrue des méthodes d'analyse complémentaires (l'analyse prédictive par des techniques statistiques avancées, la science des données et/ou l'apprentissage automatique).

Plusieurs raisons plaident en faveur d'une intégration rapide du Big Data dans les processus de production de statistiques officielles nationales : le volume des informations permettant de produire des résultats statistiques d'une plus grande granularité, la vitesse de l'acquisition et de l'analyse des données, la variété de l'origine et du format de ces données, la validité et la valeur des informations analysées ou produites (5V).

L'orientation stratégique consiste à explorer la disponibilité et la diversité des nouvelles sources d'information accessibles en temps réel et leur utilisation pour estimer les grandes variables macroéconomiques, comme la croissance, l'inflation, le marché de l'emploi, etc. (*Nowcasting* ou prévision immédiate), ainsi que les différentes techniques d'intelligence artificielle permettant l'analyse des diverses sources de données (texte, données satellitaires, données structurées, etc.)

Orientation 15. Renforcer le rôle du parlement en matière d'évaluation des politiques publiques et de contrôle des finances publiques

[Problème. Faible implication du parlement dans les processus d'évaluation des politiques publiques]

Cette orientation a pour visée de lever les « obstacles » pouvant contraindre l'efficacité du contrôle de l'exécutif par le parlement qui, dans la plupart des cas, se trouve limité à un contrôle et une évaluation basées sur les actions réalisées eu égard aux engagements du gouvernement.

Trois pistes peuvent être frayées :

(i) Doter le parlement, en vertu de ses prérogatives constitutionnelles (article 70), de moyens, en termes d'expertise notamment, lui permettant d'améliorer ses capacités en matière de contrôle de l'action du gouvernement,

en général, et d'évaluation des politiques, publiques en particulier. L'évaluation des politiques et de leur impact nécessite des compétences techniques et des outils appropriés.

(ii) Saisir, comme la loi l'y autorise, des entités comme la Cour des comptes et les Inspections générales pour des missions spécifiques d'évaluation de la régularité des dépenses publiques ou de contrôle d'audit et d'organisation.

(iii) Décider d'insérer dans toute loi votée une clause d'évaluation afin de garantir sa mise en œuvre.

Projets structurants

Projet 1 (État développeur). Faire de l'INDH un levier transverse du développement inclusif

Ce projet structurant doit être examiné eu égard à sa pertinence et sa faisabilité compte tenu de l'engagement « Société solidaire et protectrice » et sur la base d'un échange avec les experts (atelier à organiser).

L'Initiative nationale pour le développement humain (INDH), lancée en 2005, s'est inscrite d'emblée dans un vaste chantier sociétal baptisé « chantier de règne » : « Cette initiative s'inscrit dans la vision d'ensemble qui constitue la matrice de notre projet sociétal, modèle bâti sur les principes de démocratie politique, d'efficacité économique, de cohésion sociale et de travail, mais aussi sur la possibilité donnée à tout un chacun de s'épanouir en déployant pleinement ses potentialités et ses aptitudes » (Discours royal de lancement de l'INDH le 18 mai 2005).

Trois phases se sont succédé avec, au fur et à mesure, une montée en gamme au niveau des objectifs et des programmes :

– Phase 1 (2005) et phase 2 (2011) : (i) lutte contre la pauvreté en milieu rural (403 communes ciblées en 2005, 702 en 2011) ; (ii) lutte contre l'exclusion en milieu urbain (264 quartiers ciblés et 532, respectivement) ; (iii) lutte contre la précarité (respectivement, 8 et 10 catégories prioritaires) ; (iv) programme transversal (communes non ciblées selon les critères retenus pour les autres programmes) ; (v) mise à niveau territoriale (phase 2 : 3 300 douars dans 22 provinces).

– Phase 3 (2018) : consolidation des acquis et recentrage des programmes sur le développement du capital humain, la promotion de la condition des générations montantes, l'appui aux catégories en situation difficile, et lancement de nouvelles initiatives génératrices de revenus et d'emplois. Programmes : (i) rattrapage des déficits en infrastructures et services sociaux de base ; (ii) accompagnement des personnes en situation de précarité ; (iii) amélioration du revenu et inclusion économique des jeunes ; (iv) impulsion du capital humain des générations montantes.

Le dispositif de gouvernance s'exerce selon un double mouvement : (i) national, stratégique et descendant (conception, pilotage et coordination);

(ii) territorial, participatif et ascendant (comités régionaux, provinciaux et locaux de développement humain).

L'INDH a fait l'objet d'une transposition dans certains pays africains. Au niveau national, les phases 1 et 2 ont été évaluées, notamment par l'Observatoire national du développement humain (ONDH). Au-delà des limites mises en évidence ayant trait au pilotage national (faible déconcentration), aux modalités de sélection des projets au niveau local (transparence, participation) et à la redondance des projets, l'impact de l'INDH est sans doute désavantagé par un faible effet d'échelle et de seuil.

Le projet structurant vise à favoriser la montée en puissance de l'INDH dans un triple objectif :

(i) consolider le socle social, humain et solidaire du modèle de développement national ;

(ii) favoriser l'émancipation du citoyen, son autonomie et son agir par soi-même ;

(iii) renforcer l'horizontalité de l'État par une extension du domaine de la participation, de la coopération et de l'auto-gouvernement.

Le dispositif permettant de traduire une telle horizontalité procédurale de l'État est celui d'un « Pôle focal de gouvernance de projets inclusifs » piloté par l'INDH au plan stratégique et ayant pour but d'assurer la convergence des projets et d'accroître leur impact.

En effet, outre les gains en termes d'économies d'échelle et d'externalités positives, cette configuration permet, d'une part, d'éviter les chevauchements, les redondances, la dispersion des efforts et le risque de glissement vers des catégories de populations qui ne sont pas les principales concernées. Elle contribue, d'autre part, à optimiser la coordination et la gestion des relations de « partenariat stratégique » avec les associations et les coopératives et à réduire les coûts de transaction liés à la pluralité des interlocuteurs.

Projet 2 (État régulateur). Mettre en place un Système national d'innovation

Le Système national d'innovation (SNI) articule trois sous-systèmes : (i) un sous-système « Science » ; (ii) un sous-système « Technologie » ; (iii) un sous-système « Industrie ».

Au Maroc, le SNI, au sens défini plus haut, est quasi inexistant. Participant d'un nombre restreint de laboratoires et entreprises publiques et de grands groupes privés, les rares innovations produites se limitent à la réduction de consommation de produits, à des économies de procédés ou d'équipements, à la substitution de certains produits par d'autres.

En référence à des indicateurs relatifs aux pays de l'OCDE, il existe deux modalités de régulation du SNI : régulation publique et régulation privée.

(i) La régulation publique se justifie si les indicateurs suivants sont réunis : importance relative de l'industrie (biens d'équipement, infrastructures), faible poids des services, ratio brevets/PIB élevé, R&D industrielle/PIB

élevée, grande importance des coopérations technologiques public/privé et entre firmes, ressources financières disponibles pour la technologie, faible importance de l'investissement international, gestion dans une perspective de long terme, démarche qualité, importance de la formation continue, relative stabilité de l'emploi, etc.

(ii) La régulation privée en cas de : fort secteur des services, faible poids relatif de l'industrie, faible R&D publique/PIB, faible qualité des technologies de production utilisées, peu de perspectives de long terme dans la gestion, importance de la propriété intellectuelle, flexibilité externe du marché du travail, etc.

Au Maroc, compte tenu d'une trajectoire marquée par une trop faible implication du secteur privé dans la production de la connaissance – en raison entre autres du défaut d'incitations – la régulation publique semble s'imposer comme un passage obligé permettant de transformer la connaissance de bien public en bien cumulatif et, par conséquent, de générer une utilité espérée pour le secteur privé. Cette dernière modalité de régulation est appelée à se poursuivre, voire à se redéployer sur l'ensemble des sous-systèmes et surtout dans les champs de production des infrastructures et des nouvelles technologies de l'information et de la communication, l'absorption dynamique de la connaissance, l'alphabétisation et l'investissement dans le capital humain.

Mais en raison de l'ampleur des investissements requis, les sous-système « économie-industrie » et « science » impliquent une co-régulation à la fois privée et publique fondée sur le partenariat public-privé que justifient, par ailleurs, outre le principe d'efficacité et de rentabilité, les stratégies d'alliance avec les groupes étrangers.

Les parties prenantes peuvent être : gouvernement/ministère de l'Industrie, du Commerce, de l'Économie verte et du Numérique, universités, Académie Hassan II des Sciences et Techniques, Centre national de la recherche scientifique et technique (CNRST), OCP, CDG et autres grands groupes, GPBM, R&D Maroc, CGEM, collectivités territoriales.

L'évaluation peut s'exercer à deux niveaux complémentaires : évaluation technique par un organisme dédié ; évaluation politique par le parlement.

Projet 3 (État-stratège). Inscrire le schéma de développement global du pays dans le cadre de la planification stratégique des choix de long terme

Deux instruments permettent de prévoir les évolutions, d'anticiper les changements de contexte, d'agir sur les trajectoires et d'éclairer les processus de décision publique. Il y a, d'une part, la prévision qui s'inscrit dans le court-moyen terme et qui se fonde sur une représentation simplifiée des relations entre les variables économiques (croissance, finances publiques, emploi, inflation, taux d'intérêt, etc.), puis sur une extrapolation des évolutions observées.

Il y a, de l'autre, la prospective qui, dans un contexte marqué par l'incertitude radicale, la volatilité économique, les crises récurrentes, les aléas environnementaux et les vulnérabilités sociales, permet de mieux appréhender la complexité et les discontinuités, d'imaginer l'avenir souhaitable, d'anticiper les inflexions et les ruptures. Ayant pour horizon le long terme, la prospective permet de donner de la cohérence aux actions de court terme.

Ces deux outils doivent constituer, entre les mains de l'État, un puissant dispositif cognitif permettant d'appréhender, de façon constante, la réalité économique dans sa complexité, sa dynamique interne et dans ses interactions avec le monde. La pandémie de Covid-19 est venu rappeler la nécessité et l'urgence de disposer d'une expertise nationale en matière d'anticipation des crises, d'analyse et d'évaluation de leurs impacts.

Pour cela, deux préconisations sont suggérées :

(i) Inscrire la conception et la définition des choix globaux en matière de croissance économique et de développement national dans le cadre de la planification stratégique. Celle-ci doit adopter une démarche territoriale et participative impliquant, outre les cadres de l'administration publique, l'ensemble des acteurs publics et privés aux niveaux régional et local dans un processus de co-élaboration des objectifs stratégiques de développement du pays. Ce sont, en effet, les besoins et les retours des territoires, des collectivités locales, des communautés de base qui, en remontant du bas vers le haut, favorisent les prototypages des projets les plus structurants et les mieux partagés par les citoyens.

(ii) L'élaboration des plans stratégiques pourrait être portée par le Haut-Commissariat au Plan, sur une base participative, à la fois verticale et horizontale, mobilisant l'ensemble des parties prenantes (départements ministériels, observatoires, universités, institutions de recherche, organisations et associations professionnelles, collectivités locales, société civile, etc.).

Cette démarche de co-planification stratégique doit s'appliquer à toutes les phases du processus : diagnostic, hiérarchisation des objectifs, choix et sélection des priorités, design du plan stratégique, programmation, délibération nationale, mise en œuvre, évaluation.

Projet 4 (État-stratège). Créer un Institut national de modélisation et d'analyse macroéconomique

Ce projet doit être documenté sur la base d'une audition avec Bank Al-Maghrib, le Haut-Commissariat au Plan et la Direction des études et des prévisions financières (ministère des Finances).

Projet 5 (État inclusif). Créer un fonds national dédié à l'investissement inclusif

En inscrivant l'action de l'État en matière d'investissements inclusifs dans une perspective stratégique de préparation des capacités, les inflexions à engager sont susceptibles de réduire les privations humaines et de favoriser les attitudes d'auto-gouvernement chez les populations et de prévention des risques, ce qui ne manquera pas de se traduire, à moyen-long terme, par une pression moins forte sur les dépenses publiques.

Afin de permettre à l'investissement inclusif de départ de tirer pleinement avantage des possibilités offertes par le partenariat et par la finance de marché, il est préconisé de créer un « Fonds pour le développement humain et inclusif » à l'instar du « Fonds Hassan II pour le développement économique et social ». Il s'agit d'un compte d'affectation spéciale dont l'ordonnateur doit être le chef du gouvernement, assisté d'un comité interministériel composé des autorités gouvernementales concernées par la réalisation des programmes de développement humain et d'inclusion sociale retenus. Le comité propose à l'ordonnateur les programmes d'emploi des fonds et assure le suivi de la réalisation de ces programmes.

Le compte retracera :

(i) Au crédit, les versements effectués à partir du « Fonds de soutien des prix de certains produits alimentaires » alimenté par les équivalents tarifaires appliqués aux produits subventionnés et du budget d'investissement correspondant aux crédits ouverts en vue de la réalisation de programmes de développement social, le remboursement des avances ou prêts, les intérêts des prêts et avances des placements effectués, les dons et legs.

(ii) Au débit, les versements en vue de la réalisation des programmes d'éducation et de formation, de santé, d'habitat social, d'infrastructures culturelles et sportives, d'activités génératrices de revenus, de micro-crédit, de travaux d'utilité publique, d'appui aux associations intervenant dans l'animation sociale.

Les versements sont effectués au profit des comptes spéciaux du Trésor, des SEGMA, des établissements et entreprises publiques ou privées et des associations à vocation sociale dont l'objet concourt à la réalisation des programmes de développement social et humain. Ils peuvent être versés sous forme de prises de participation financière, de prêts ou avances, comme ils peuvent être placés auprès d'organismes financiers.

Ce projet structurant rejoint, à bien des égards, l'idée d'un « Fonds national de l'appui social » préconisée dans l'Engagement « Société solidaire et protectrice ». Compte tenu de l'impact dispersé et limité des dispositifs et programmes existants en matière d'action sociale, leur intégration et/ou coordination deviennent une impérieuse nécessité. Le caractère transversal de l'INDH et son inscription dans une « vision d'ensemble » qui constitue la « matrice » du « projet sociétal » national sont de nature à en faire un « pôle focal de gouvernance » pour l'ensemble des projets à visée inclusive et capabilisante.

Note de lecture

Thomas Piketty et le Maroc : dix enseignements majeurs

Abdelali Doumou
doumouabdelali@gmail.com

L'ouvrage de Thomas Piketty, *Capital et idéologie* (2019), est pleine d'enseignements pour les élites intellectuelles et politiques du Maroc. Elle souffle un air de rafraîchissement intellectuel fécond dans un contexte mondial de « glaciation idéologique » (Piketty, 2019).

Pour un pays comme le Maroc, cette œuvre éclaire les trajectoires idéologiques des sociétés humaines contemporaines, ce qui permet d'atténuer les effets du « désarroi idéologique » des générations actuelles occasionné par la virulence d'une transition démographique non maîtrisée (Courbage et Todd, 2007).

Dans cette œuvre, dix enseignements majeurs méritent d'être mis en relief car ils permettent une meilleure compréhension d'une réalité dominée par l'aggravation des inégalités sociales et territoriales ainsi qu'une adaptation des modes d'action en faveur du progrès humain. La corrélation mise en évidence entre l'évolution des inégalités des revenus et les progrès du système d'éducation-formation dans de nombreux pays est fort édifiante pour le Maroc, à un moment où le débat reste dominé par une vision où l'école est plus perçue comme une dépense publique comme les autres que comme un investissement dans l'avenir. Un brainstorming combien précieux à un moment historique particulier marqué par de multiples remises en question politique, économique, sociale, culturelle et environnementale.

Le premier enseignement majeur de l'analyse de T. Piketty est d'avoir mis en relief la relation entre l'importance du rôle du processus de diffusion des connaissances et d'investissement dans les qualifications et la formation, d'une part, et la réduction des inégalités des revenus, de l'autre.

De fait, le processus de diffusion des connaissances et des compétences est le vecteur principal qui conduit à la fois à la croissance générale de la

productivité et à la réduction des inégalités. Aujourd'hui, les pays émergents sont en train de rattraper leur retard de productivité en faisant progresser leurs revenus grâce à l'adoption de modes de production qui atteignent les niveaux de qualification des pays riches. Un tel enseignement interpelle politiques, intellectuels et société civile dans un pays comme le Maroc qui n'arrive pas encore à trouver une thérapie à un système d'éducation-formation en quête de convalescence depuis des décennies. La corrélation établie par T. Piketty entre les niveaux des qualifications, de la formation et de la productivité, d'une part, et la réduction des inégalités des revenus, de l'autre, nous laisse perplexe quant à l'avenir économique et social de notre pays.

Le deuxième enseignement qui éclaire davantage sur l'imbrication de la réalité économique et du système institutionnel du Maroc met en évidence la relation historique entre les systèmes politiques et les régimes de propriété dans tous les types de société humaine.

T. Piketty montre, en effet, dans son œuvre que « la question du régime politique et celle du régime de propriété n'ont en réalité jamais cessé d'être inextricablement liées, des sociétés ternaires et esclavagistes anciennes aux sociétés post-coloniales et hyper-capitalistes modernes, en passant bien sûr par les sociétés de propriétaires et les sociétés communistes et social-démocrates, qui se développèrent en réaction aux crises inégalitaires et identitaires provoquées par les sociétés « propriétaristes ». C'est pourquoi je propose d'analyser ces transformations historiques en utilisant la notion de « régime inégalitaire » qui englobe celle de régime politique et de régime de propriété (ou encore de régime éducatif et de régime fiscal) et permet de mieux en percevoir la cohérence » (Piketty, 2019). Cette analyse de T. Piketty favorise la compréhension de la relation qui existe entre les facteurs institutionnels et la réalité économique d'un pays comme le Maroc où les efforts consentis dans les domaines économiques sont entravés par le déficit de pertinence et de profondeur des réformes institutionnelles.

Dans cette perspective, T. Piketty précise que l'inégalité qui a longtemps été décrite comme une simple réalité économique, sociale et technologique, est d'abord et surtout de nature idéologique et politique.

L'auteur insiste, à cet égard, sur le fait que « l'inégalité n'est pas économique ou technologique : elle est idéologique et politique. Telle est sans doute la conclusion la plus évidente de l'enquête historique présentée dans le livre. Autrement dit, le marché et la concurrence, le profit et le salaire, le capital et la dette, les travailleurs qualifiés et non qualifiés, les nationaux et les étrangers, les paradis fiscaux et la compétitivité n'existent pas en tant que tels. Ce sont des constructions sociales et historiques qui dépendent entièrement du système légal fiscal, éducatif et politique que l'on choisit de mettre en place et des catégories que l'on se donne. » Cette nouvelle approche dans l'analyse de la nature des inégalités permet de mieux éclairer le débat sur le Nouveau modèle de développement au Maroc, car

elle offre surtout aux économistes une nouvelle grille de lecture qui met en relation les inégalités et le système légal et institutionnel qui les nourrit. Le caractère foncier et spéculatif du capitalisme marocain, la prépondérance de l'économie de rente et la déficience du service public ont tous une origine institutionnelle et légale qui met en cause la nature des politiques publiques et l'organisation institutionnelle de l'État marocain (voir Doumou, 1987 ; Akesbi, 2022).

Le troisième enseignement rappelle que chaque société humaine recourt à un type de justification des inégalités.

Pour l'auteur, dans les sociétés modernes, par exemple, il s'agit de la justification « propriétariste, entrepreneuriale et méritocratique » pour laquelle « l'inégalité moderne est juste car elle découle d'un processus librement choisi où chacun a les mêmes chances d'accéder au marché et à la propriété et où chacun bénéficie spontanément des accumulations des plus riches, qui sont aussi les plus entreprenants, les plus méritants et les plus utiles. Cela nous situerait aux antipodes de l'inégalité des sociétés anciennes, qui reposait sur des disparités statutaires rigides, arbitraires et souvent despotiques » (*idem*). Aujourd'hui, le discours libéral dominant est le vecteur de justification des inégalités criantes qui ne cessent de s'aggraver tout en cultivant l'illusion de l'égalité des chances dans l'accès à la richesse à travers le respect de la liberté d'entreprise et du marché.

Le quatrième enseignement met en relief une évidence historique souvent oubliée selon laquelle c'est le combat pour l'égalité et l'éducation – à travers l'instauration du suffrage universel, l'école gratuite et obligatoire, l'assurance-maladie universelle et l'impôt progressif – qui a permis le développement et le progrès humain et non pas la sacralisation de la propriété, de la stabilité et de l'inégalité.

T. Piketty montre, à cet égard, que dans leur ensemble, les diverses ruptures et processus politiques qui « ont permis de réduire et de transformer les inégalités du passé ont été un immense succès et sont à l'origine de nos institutions les plus précieuses, celles précisément qui ont permis que l'idée de progrès humain devienne une réalité (le suffrage universel, l'école gratuite et obligatoire, l'assurance-maladie universelle, l'impôt progressif) » (Piketty, 2019). Cet itinéraire historique universel du progrès humain nous montre quelles sont encore les réformes institutionnelles que le Maroc devrait initier pour aspirer accéder à un niveau de développement économique et social qui permettrait de mieux maîtriser les méfaits de la transition démographique.

Le cinquième enseignement adresse une série de critiques à une approche déterministe de l'histoire afin de réhabiliter la véritable autonomie de la sphère idéologico-politique dans l'explication d'une multiplicité de trajectoires historiques des sociétés humaines.

L'auteur explicite son approche « centrée sur les idéologies, les institutions et la diversité des trajectoires possibles » en la différenciant de « certaines doctrines parfois qualifiées de « marxistes », selon lesquelles l'état des forces économiques et des rapports de production déterminerait presque mécaniquement la « superstructure idéologique d'une société ». T. Piketty insiste au contraire sur le fait qu'il existe une véritable autonomie de la sphère idéologico-politique en démontrant que « pour un même état de développement de l'économie et des forces productives (dans la mesure où ces mots ont un sens, ce qui n'est pas certain), il existe toujours une multiplicité de régimes idéologiques, politiques et inégalitaires possibles ». Il cite l'exemple qui illustre que « la théorie du passage mécanique du « féodalisme » au « capitalisme » à la suite de la révolution industrielle ne permet pas de rendre compte de la complexité et de la diversité des trajectoires historiques et politico-idéologiques observées dans les différents pays et régions du monde, en particulier entre régions colonisatrices et colonisées, comme d'ailleurs au sein de chaque ensemble, et surtout ne permet pas de tirer les leçons les plus utiles pour les étapes suivantes » (*idem*).

Le sixième enseignement de cette analyse historique est de mettre en évidence l'existence « de plusieurs façons d'organiser les rapports de propriété au XXI^e^ siècle, et certaines peuvent constituer un dépassement du capitalisme bien plus réel que la voie consistant à promettre sa destruction sans se soucier de ce qui suivra » (Piketty, 2019).

T. Piketty analyse les différentes trajectoires historiques et les multiples bifurcations inachevées du passé pour mettre en relief les torts du « conservatisme élitiste » et de « « l'attentisme révolutionnaire du grand soir » qui ont causé « au XX^e^ siècle des dégâts humains et politiques considérables, dont nous n'avons pas fini de payer le prix. Le fait que le postcommunisme (dans sa variante russe comme dans sa version chinoise, ainsi, dans une certaine mesure, que dans sa variante est-européenne, en dépit de tout ce qui différencie ces trois trajectoires) est devenu en ce début du XXI^e^ siècle le meilleur allié de l'hyper-capitalisme est la conséquence directe des désastres communistes staliniens et maoïstes et de l'abandon de toute ambition égalitaire et internationaliste qui en découle » (*idem*). Ces enseignements historiques témoignent de la nécessité de réfléchir sur les nouveaux modes d'action susceptibles de conduire à la transformation des régimes inégalitaires tout en tenant compte des leçons de l'histoire, en particulier le coût humain exorbitant des ruptures violentes sans perspective claire du changement. Les désastres causés par ce qu'on a appelé « le printemps arabe », la déstabilisation violente des régimes politiques en cours, le recours à l'embrasement guerrier pour voiler les problèmes de légitimité sont autant d'exemples qui illustrent les enseignements de l'analyse de T. Piketty. Au Maroc, la recherche du chaos institutionnel par certains intellectuels, alors que de nombreuses institutions sont encore fragiles, s'inscrit dans cette perspective dénoncée par T. Piketty.

Le septième enseignement concerne la responsabilité idéologique des mouvements sociaux-démocrates, partout dans le monde d'après-guerre, qui n'ont pas su approfondir et renouveler leur idéologie et leur programme et qui se sont limités à décrier la mondialisation libérale au renforcement de laquelle ils ont, en partie, contribué.

« La foi dans la centralisation étatique » (nationalisations) comme solution unique pour transformer « le régime inégalitaire » a conduit les mouvements sociaux-démocrates à négliger les questions de « l'éducation juste », de « l'impôt juste », tout comme la question du partage du pouvoir et de la répartition des droits de vote au sein des entreprises. De plus, les mouvements sociaux-démocrates ont joué un rôle important dans le développement de la libre circulation des biens et des capitaux (le rôle des socialistes français dans l'adoption de la règle de l'unanimité fiscale par l'Union européenne en 1986, le traité de Maastrich en 1992). Or, le problème précisément est que la libre circulation des biens et des capitaux, qui s'est mise en place à l'échelle mondiale à partir des années 80, sous influence à la fois états-unienne et européenne, a été pensée indépendamment de tout objectif fiscal et social, comme si la mondialisation pouvait se passer des recettes fiscales, d'investissements éducatifs, de règles sociales et environnementales » (Piketty, 2019). Certes, le Maroc n'a pas échappé à cette évolution mondiale, mais la fragilisation progressive des élites dites progressistes par une participation à la gestion gouvernementale sans boussole idéologique a mis fin au mythe social-démocrate.

Le huitième enseignement a trait à la question cruciale de savoir quel est le niveau politique pertinent requis pour la transformation des régimes inégalitaires.

Pour T. Piketty, l'une des causes de l'échec de la social-démocratie dans le monde réside dans « la construction de l'État fiscal et social dans le cadre étroit de l'État-nation, avec des succès incontestables, mais sans véritablement chercher à développer des formes politiques fédérales et transnationales nouvelles » (Piketty, 2019). Malgré toute une réflexion prolifique et féconde enclenchée à partir des années 40 (voir entre autres Arendt, 1951 ; Wootton, 1944 et les autres animateurs du mouvement britannique Federal Union) sur les solutions transnationales et fédérales aux inégalités mondiales, la social-démocratie de l'après-guerre n'a jamais pu inscrire l'organisation sociale et fiscale à l'échelle post-nationale. Pire, cette incapacité n'est pas propre à l'Europe et se retrouve sur tous les continents. L'auteur rappelle les tentatives avortées d'union régionale développées en Amérique latine, en Afrique ou au Moyen-Orient : « Les dirigeants d'Afrique de l'Ouest, conscients en 1945-1960 des difficultés auxquelles de minuscules États-nations allaient devoir faire face pour trouver leur place et développer un modèle social viable au sein du capitalisme mondial, avaient tenté sans succès de développer des forces fédérales originales, en particulier avec la

fédération du Mali regroupant le Sénégal, le Dahomey, la Haute-Volta et l'actuel Mali. L'éphémère République Arabe Unie créée entre 1958 et 1961 par l'Union de l'Égypte et de la Syrie (et brièvement du Yémen) témoigne également de la prise de conscience qu'une communauté humaine de grande taille est nécessaire pour réguler les forces économiques capitalistes. En 1938, le mouvement Federal Union lancé au Royaume-Uni, et qui compta rapidement des centaines de sections dans tout le pays, voit ainsi dans la forme fédérale la solution pour éviter la guerre. Les projets évoquent une union fédérale démocratique entre la métropole et les colonies britanniques, une union anglo-étatsunienne et une union entre démocraties européenne face au nazisme » (Piketty, 2019). La pertinence de cette analyse de T. Piketty n'est, cependant, que relative car dans de nombreux cas l'organisation territoriale interne des États-nations est dans l'impasse (voir *Rapport du Sénat français*, 2008), et la question territoriale devrait être appréhendée dans toutes ses dimensions intra- et supra-nationales.

Le neuvième enseignement révèle la corrélation forte entre l'avance américaine en termes de productivité et de croissance sur le reste du monde et l'avance de son système éducatif.

L'auteur montre que « rétrospectivement, il apparaît clairement que le seconde Révolution industrielle, qui se diffuse graduellement entre 1880 et 1940, avec la chimie, la sidérurgie, l'électricité, l'automobile, l'équipement ménager etc., est beaucoup plus exigeante en formation » (Piketty, 2019).

En effet, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, les USA ont déjà quasiment réalisé la scolarisation secondaire universelle. Ce taux se situait, au même moment, entre 20 % et 30 % au Royaume-Uni et en France, alors qu'au Japon le rattrapage est plus rapide car il atteint 60 % dès les années 50 et dépasse 80 % à la fin des années 60 et au début des années 70. Cette évolution est due, selon T. Piketty, à la différenciation des trajectoires éducatives des grandes puissances mondiales : « À la fin du XIX^{e} siècle et au début du XX^{e}, le Royaume-Uni et la France étaient trop sûrs de leur avance et de leur puissance pour prendre pleinement la mesure du défi éducatif. En 1870, les dépenses publiques d'éducation (tous niveaux d'éducation et de collectivités publiques confondus) représentent plus de 0,7 % du revenu national aux USA, contre moins de 0,4 % en France et moins de 0,2 % au Royaume-Uni. En 1910, elles ont atteint 1,4 % aux USA contre 1 % en France et 0,7 % au Royaume-Uni » (*idem*). Cet enseignement est d'une grande actualité au Maroc où le débat dominant perçoit la situation de l'éducation comme une simple dépense publique et non comme un investissement dans l'avenir économique et social du pays

C'est cette réalité que démontre le dixième enseignement, chiffres et faits à l'appui, en mettant en évidence qu'à partir des années 80 la recrudescence des inégalités sociales dans le monde est plus liée aux politiques éducatives restrictives adoptées, avec l'entrée dans l'âge de

l'enseignement supérieur universel qui a généré une stratification éducative particulièrement extrême.

L'un des apports de l'œuvre de T. Piketty est de montrer, à la lumière d'une recherche historique fortement documentée, la relation qui existe entre les politiques publiques éducatives et l'évolution des inégalités sociales dans le monde. Ainsi, à partir des années 80, sous l'influence de la « révolution conservatrice » (Thatcher et Reagan), ce sont les trajectoires éducatives des grandes puissances, marquées par l'entrée dans l'âge de l'enseignement supérieur universel porteuses d'une stratification éducative particulièrement extrême, qui allaient contribuer, en grande partie, à l'aggravation des inégalités sociales. Dès lors, aux USA « jusqu'en 1980, le revenu moyen des 1 % les plus riches était de l'ordre de vingt-cinq fois plus élevé que celui des 50 % les plus pauvres (environ 400 000 dollars par an et par adulte pour les 1 % les plus riches, contre 15 000 dollars par an et par adulte pour les 50 % les plus pauvres). En 1915, le revenu moyen des 1 % les plus riches est plus de quatre-vingt fois plus élevé que celui des 50 % les plus pauvres : environ 1,3 million de dollars pour le premier, contre 15 000 dollars pour le second » (*idem*).

Tels sont quelques enseignements de l'œuvre de T. Piketty qui peuvent nourrir le débat au Maroc sur les choix stratégiques à opérer pour la compréhension et la transformation du « régime inégalitaire » qui hypothèque, jusqu'à présent, le progrès économique et social à défaut de réformes institutionnelles profondes.

Références bibliographiques

Akesbi N. (2022), *Maroc : une économie sous plafond de verre*, Revue marocaine des Sciences politiques et sociales, Rabat.

Arendt H. (1951), *Les Origines du totalitarisme*, Paris, Éditions du Seuil, 1972.

Courbage Y. et Todd E. (2007), *Le rendez-vous des civilisations,* La République des idées/ Seuil.

Doumou A. (1987), *État et capitalisme au Maroc,* Rabat, Edino.

Piketty T. (2019), *Capital et idéologie,* Paris, Éditions du Seuil.

Wootton B. (1944), *Socialism and Federation,* Aundh Publishing Trust.

Sous la direction de
Noureddine El Aoufi et **Said Hanchane**

E-Handbook marocain d'économie du développement

LED
LABORATOIRE ECONOMIE DU DÉVELOPPEMENT

E-Handbook marocain d'économie du développement

Principes

1. Faire le point théorique et analytique sur les différentes questions du développement national et sur ses enjeux.
2. Le synopsis *infra* décline, à titre non exhaustif, les thèmes et sujets traités. L'ordre des parties qui est proposé dans le synopsis n'est pas un ordre successif, et les chapitres ne sont pas contraints par une construction formelle évolutive de l'amont vers l'aval et ne sont pas dépendants les uns des autres eu égard à leurs résultats et conclusions.
3. Le principe de pluralité théorique et méthodologique est soumis à trois conditions que requiert l'analyse en termes de développement : l'objectivité, l'historicisme, la démarche critique et la cohérence.
4. Les règles formelles relatives aux chapitres de l'ouvrage collectif, au format des chapitres et autres recommandations aux auteurs et au mode d'évaluation sont définies *infra*.
5. La co-construction de l'ouvrage se fera à échéance ouverte, et les chapitres validés par le LED seront mis en ligne à flux continu et mis à jour chaque fois qu'il est nécessaire.

Structure

1. **Introduction** : Le concept de développement appliqué à l'économie marocaine.
2. **Problématiques** : Les chapitres de cette première partie ont pour objectif d'analyser les problématiques structurelles qui caractérisent le mode de développement national : souveraineté et sécurité économiques ; pauvreté et vulnérabilités ; inégalités sociales et spatiales ; État et marché ; public, privé et commun ; transformation structurelle et nature du secteur privé ; problématique de l'eau et type de développement, etc.
3. **Articulations** : La deuxième partie a pour visée de proposer une approche systémique du développement national pris dans la complexité et la sophistication de ses articulations et allant au-delà des « dualismes » réducteurs. Les chapitres peuvent porter sur les thématiques suivantes :

croissance et développement ; industrialisation et modernisation ; développement agricole et autosuffisance alimentaire ; système productif et ancrage territorial ; transformation structurelle et transition numérique ; ressources naturelles et durabilité ; production et répartition ; protection sociale et économie de la vie : démographie et développement ; capital humain et capital social ; emploi et marché du travail ; épargne et investissement ; financement du développement et partenariat public-privé ; IDE et endettement extérieur ; infrastructures matérielles et immatérielles ; productivité et compétitivité ; rapports État-économie ; marché intérieur et marchés externes ; concurrence et rente ; développement endogène et modes d'insertion dans le régime international, etc. Cette liste n'est pas exhaustive.

4. **Trajectoires** : Les chapitres de cette troisième partie tentent de faire l'historique long du développement économique du Maroc sur la base d'une périodisation générale (avant le protectorat, protectorat, indépendance) en mettant en évidence les permanences, les changements et les ruptures de trajectoire.

5. **Stratégies** : La quatrième partie est dédiée aux différentes stratégies de développement national mises en œuvre depuis l'Indépendance jusqu'à nos jours. Les chapitres traitent des stratégies de développement dans leur dimension holistique, mais aussi des stratégies sectorielles et territoriales, des grands programmes structurants, etc. Les soubassements théoriques des stratégies mises en œuvre sont rappelés non pas en soi mais afin de contextualiser les différents choix opérés depuis l'Indépendance en matière de développement national.

6. I**nstitutions** : La cinquième partie traite des institutions et aussi des dispositifs et des instruments ayant pour objectif et pour rôle, à titre principal, de promouvoir le développement national : Charte des investissements ; Fonds Mohammed VI pour l'investissement ; Agence nationale de gestion stratégique des participations de l'État et de suivi des performances des établissements et entreprises publiques ; grands groupes publics (OCP, CDG, MASEN, ONCF, ONEE, etc.).

7. **Expériences** : La sixième partie porte la focale sur les « expériences locales » les plus pertinentes en termes de développement et d'ancrage social, culturel et anthropologique.

8. **Références** : La septième partie fait le point sur les travaux de recherche (thèses, ouvrages, rapports, enquêtes) consacrés au développement du pays et dont l'apport théorique et empirique à la connaissance des problématiques du développement national, de ses contraintes, de ses enjeux, de ses atouts et possibilités est essentiel.

Règles

1. Les chapitres doivent combiner approches théorique et empirique, description statistique, modélisation économétrique et narration factuelle.
2. Format des chapitres : 25 à 30 pages (y compris tableaux et graphiques) : caractères : Times New Roman ou Arial, corps 12, espace 1,5 cm.
3. Les titres et sous-titres doivent être numérotés selon le style : 1., 1.1., 1.1.1.
4. Les citations, références dans le texte et la bibliographie doivent être au format Harvard.
5. Abstract (en anglais et en arabe) : environ 200 mots.
6. Mots-clés : 5 à 7 mots.
7. Les tableaux, graphiques, figures, etc. doivent être numérotés et titrés, et la source doit être indiquée de façon exhaustive.

CHAIRE D'ÉCONOMIE DU DÉVELOPPEMENT
Faculté des Sciences juridiques, économiques et sociales, Agdal
Université Mohammed V de Rabat

جائزة أفضل مقالة أكاديمية
حول الاقتصاد المغربي

PRIX DU MEILLEUR ARTICLE ACADEMIQUE
SUR L'ECONOMIE MAROCAINE

RÈGLEMENT DU PRIX

Article 1 : Le prix récompense chaque année l'auteur du meilleur article académique sur l'économie marocaine parmi les articles proposés par les doctorants. L'article doit traiter d'une question d'intérêt concernant le développement de l'économie marocaine, ses structures, ses institutions, ses enjeux nationaux et internationaux. Sont concernés les doctorants de nationalité marocaine inscrits en sciences économiques.

Article 2 : Les articles sont proposés sous la forme d'un manuscrit, saisi sur Word, de 40 000 signes maximum, notes et espaces compris, n'incluant pas la bibliographie qui doit se limiter aux références strictement nécessaires. Les articles sont envoyés du 1er janvier au 31 mars de chaque année, avec une deuxième version anonymisée, à l'adresse : noureddine.elaoufi@gmail.com.

Article 3 : Les articles sont soumis par un seul auteur. Un même auteur ne peut soumettre qu'un seul article. Les articles ne respectant pas les contraintes de forme (format, nombre de signes...) ne seront pas pris en compte.

Article 4 : Les articles sont transmis à tous les membres du jury. Chaque membre du jury sélectionne un seul article. L'article le plus cité est retenu pour la délibération du jury qui valide l'article primé.

Article 5 : Le prix est décerné par un jury constitué de trois professeurs de sciences économiques au moins choisis par le titulaire de la Chaire Économie du développement. Le jury prend en compte l'intérêt du sujet, la pertinence de l'analyse, la rigueur méthodologique, la qualité du style, le respect des règles.

Article 6 : Le prix est doté d'un montant de 5 000 dirhams par l'Académie Hassan II des Sciences et Techniques. Il s'accompagne de la publication de l'article dans la revue *Critique économique*.

Article 7 : Le prix est remis lors d'une cérémonie organisée par la Chaire Économie du développement.

Critique économique

Note aux auteurs

Format

- Articles : 40 000 à 60 000 signes (notes et bibliographie comprises).
- Notes de lecture : environ 3 000 signes.

Texte courant

- Police : Adobe Garamond, 12 pts, interligne simple, justifié.
- Retrait de 1,25 pour la première ligne de paragraphe.

Titres

- Premier titre (12 pts, gras, sans retrait).
- Deuxième titre (12 pts, gras, retrait).
- Troisième titre (12 pts, gras, italique, retrait).

Références

- Citations (auteur, ou auteur et auteur, ou auteur *et al*., année de publication).
- Notes de bas de page (10 pts, interligne simple, justifié).

Références bibliographiques

- Aglietta M. (1976), *Régulation et crise du capitalisme*, Paris, Calmann-Lévy.
- Boyer R., Saillard Y. éd. (1995), *Théorie de la régulation : l'état des savoirs,* Paris, La Découverte (nouvelle édition complétée, 2002).
- Favereau O. (1989), « Marchés internes, marchés externes », *Revue économique*, numéro spécial *L'Économie des conventions*, vol. 40, n° 2, mars.
- Orléan A. (1994), « Vers un modèle général de la coordination économique par les conventions », *in* A. Orléan dir., *Analyse économique des conventions*, Paris, PUF (nouvelle édition PUF, coll. Quadrige, 2004).
- Sen A. (2002), « Consequential Evaluation and Practical Reason », *Journal of Philosophy*, 97.

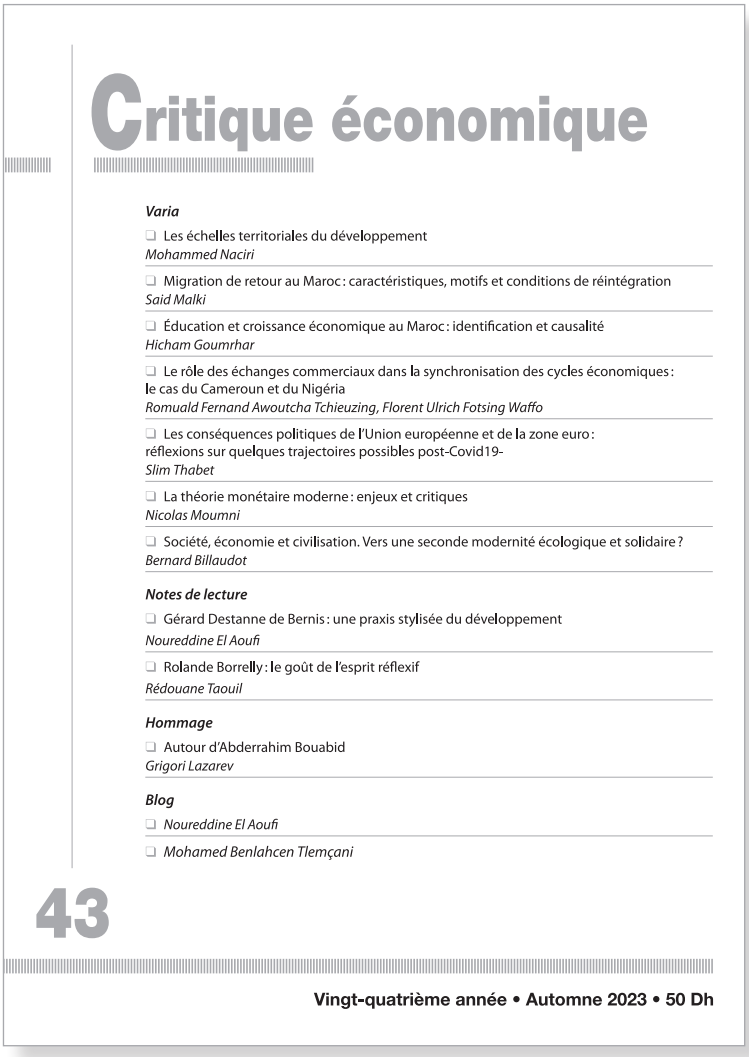
Soumission

- Les articles reçus sont soumis à deux référés anonymes. Les notes de lecture sont examinées par le comité de rédaction de la revue.
- Les textes sont adressés à la revue en format Word avec :
  - une première page de garde où figurent le titre de l'article, le nom de(s) l'auteur(s), le résumé, les mots-clés, la classification JEL, l'adresse et les références professionnelles de(s) l'auteur(s) ;
  - une seconde page, anonyme, où ne figure que le titre de l'article avec résumé, mots-clés et classification JEL.

Abonnement (4 numéros)

Maroc ..... 500 Dh
Etranger ..... 100 €
Tous frais d'envoi compris.
Compte bancaire n° 007 810 0005932000308175 16
Attijariwafa bank, bd Mohammed VI, Rabat

Dossier de presse : 55/1999 • Dépôt légal : 51/2000 • ISSN : 1114-2790



Critique économique

Varia

❑ Les échelles territoriales du développement
Mohammed Naciri

❑ Migration de retour au Maroc : caractéristiques, motifs et conditions de réintégration
Said Malki

❑ Éducation et croissance économique au Maroc : identification et causalité
Hicham Goumrhar

❑ Le rôle des échanges commerciaux dans la synchronisation des cycles économiques : le cas du Cameroun et du Nigéria
Romuald Fernand Awoutcha Tchieuzing, Florent Ulrich Fotsing Waffo

❑ Les conséquences politiques de l'Union européenne et de la zone euro : réflexions sur quelques trajectoires possibles post-Covid19-
Slim Thabet

❑ La théorie monétaire moderne : enjeux et critiques
Nicolas Moumni

❑ Société, économie et civilisation. Vers une seconde modernité écologique et solidaire ?
Bernard Billaudot

Notes de lecture

❑ Gérard Destanne de Bernis : une praxis stylisée du développement
Noureddine El Aoufi

❑ Rolande Borrelly : le goût de l'esprit réflexif
Rédouane Taouil

Hommage

❑ Autour d'Abderrahim Bouabid
Grigori Lazarev

Blog

❑ *Noureddine El Aoufi*

❑ *Mohamed Benlahcen Tlemçani*

43

Vingt-quatrième année • Automne 2023 • 50 Dh