



Royaume du Maroc



Direction des Etudes
et des Prévisions Financières

B ilan du P rogramme d'A justement S tructurel

Octobre 1995

Document de Travail N ° 1

Bilan du programme d'ajustement structurel

Octobre 1995

I ntroduction

Le début de la décennie 80 a été marqué par une détérioration prononcée des équilibres internes et externes, trouvant sa justification non seulement dans les faiblesses structurelles de l'économie marocaine (forte dépendance de la production vis à vis des aléas climatiques, vulnérabilité des exportations à l'égard des cours internationaux particulièrement des phosphates, ...) mais également dans une conjoncture internationale défavorable (cours élevé du pétrole, flambée du dollar, hausse des taux d'intérêt...).

Pour faire face à cette crise aiguë, le Maroc s'est lancé en Septembre 1983, avec l'appui du Fonds Monétaire International et de la Banque Mondiale, dans un programme d'ajustement structurel. Le présent rapport essaye de faire une évaluation des résultats de ce programme.

1. Rappel des objectifs et des principales réformes

Le processus d'ajustement structurel s'est basé essentiellement sur la maîtrise de la demande interne, la mobilisation de l'épargne locale, l'optimisation de l'allocation des ressources, et sur un réaménagement des taux de change en vue de sauvegarder la compétitivité de l'économie nationale.

Partant de ces objectifs, plusieurs réformes ont été engagées, ayant trait aux finances publiques, à la politique monétaire, au commerce extérieur, à la politique des prix, et à la restructuration des instruments d'intervention économique de l'Etat.

Pour accroître les ressources de l'Etat, une modernisation et une simplification du système fiscal ont été entreprises, avec l'introduction de la TVA en 1986, de l'impôt sur les sociétés en 1988 et de l'impôt général sur le revenu en 1990. Cette réforme a été accompagnée par une réduction graduelle des taux particulièrement pour l'impôt sur les sociétés, et les tranches supérieures de l'impôt général sur le revenu

Sur le plan monétaire, et après une période d'encadrement des crédits, le secteur bancaire a fait l'objet à partir de Janvier 1991 d'une déréglementation avec la mise en place de nouveaux instruments de régulation et de contrôle (réserve monétaire, coefficient de division des risques, ratio cooke ...), la libéralisation presque complète des taux d'intérêt, et la réduction des emplois obligatoires. Cette déréglementation s'est poursuivie par la promulgation en 1993 d'une nouvelle loi bancaire visant notamment une uniformisation du cadre réglementaire dans lequel interviennent les établissements de crédit et les sociétés de financement, et une meilleure protection des déposants et des emprunteurs.

Des dispositions ont été prises en matière de refinancement des banques (suppression du plafond de réescompte, limitation des concours hors plafond aux secteurs prioritaires, développement des avances à taux variable...) dans le but de faciliter l'émergence d'un marché monétaire sur lequel le Trésor Public joue encore aujourd'hui un rôle prépondérant .

Pour accroître la désintermédiation financière et diversifier par conséquent les sources de financement des opérateurs économiques, il a été procédé à une réforme de la bourse tendant à favoriser à l'avenir le développement d'un véritable marché des capitaux.

La monnaie nationale a été dépréciée fortement par rapport à la situation de 1983. En matière de détermination des taux de change, un réajustement de la composition du panier de pondération des devises a été opéré en vue de l'adapter à la répartition géographique des exportations du pays.

Pour promouvoir les échanges extérieurs et faciliter une meilleure insertion du Maroc dans l'économie mondiale, les mesures mises en œuvre concernent la réduction des restrictions quantitatives, l'allégement de la protection tarifaire de la production nationale et l'assouplissement de la réglementation des changes. Du fait de l'abolition en 1986 de la liste C et de la forte réduction de la liste B, plus de 90% des importations sont libres actuellement contre 38% en 1983. De plus, le plafond des droits de douanes a été ramené de 400% à la veille du rééchelonnement à 35% en 1993.

La libéralisation de la politique des changes s'est intensifiée à partir de 1988. En plus des opérations courantes, les Pouvoirs Publics ont libéralisé totalement en Septembre 1992 les opérations de transferts relatives au capital étranger et autorisé les entreprises marocaines à partir de 1993 à accéder au marché financier international.

Pour encourager l'économie du marché, les Pouvoirs Publics ont libéralisé les prix de nombreux produits et services. Cette libéralisation très avancée a été accompagnée par la suppression du contrôle des prix, lequel ne concerne aujourd'hui qu'un nombre très limité de produits et services.

La restriction des interventions de l'Etat dans l'économie s'est faite à travers l'amélioration de la gestion des entreprises publiques mais surtout moyennant le lancement d'un vaste programme de privatisation, considéré par les observateurs étrangers comme une réussite, qui s'est fixé pour objectifs de donner une dimension plus importante au secteur privé, d'attirer les investisseurs extérieurs et de stimuler l'actionnariat populaire.

2. Les résultats

2.1. Les comptes de la nation

Le taux de croissance enregistré par l'économie marocaine durant la période 1983-1994 a été de 4.1% l'an en moyenne. Cette croissance, significative en période d'ajustement structurel, n'a pas été en mesure toutefois de faire face à une population active en forte augmentation, ce qui a entraîné une aggravation du chômage.

La structure du PIB n'a pas connu durant la période 1983-1994 de changement notable. Les industries manufacturières ont continué à représenter entre 17 et 18% du PIB à prix constants. Elles sont suivies par le secteur primaire (agriculture et produits de la mer) dont le poids reste important

(19.5% en 1994, année exceptionnelle). Les secteurs minier et du bâtiment ont vu leur part dans le PIB baisser sensiblement entre 1983 et 1994.

Quant à la valeur ajoutée des administrations, elle a augmenté à partir de 1983 à un rythme plus soutenu que les activités productives.

Exprimé par le ratio FBCF/PIB, le taux d'investissement qui dépassait 27% en 1982, n'est plus en 1994 que de 20%. Cette situation est due en partie à la contraction des investissements de l'Etat, lesquels n'ont représenté en 1994 que de 33% de la FBCF contre 49% pour la période 1980-1982.

Après une période de consolidation ayant permis d'accroître le taux d'épargne (épargne nationale brute /PIB) de 16.5% en 1982 à 24.8% en 1990, notre pays s'est engagé dans une phase difficile . Le taux d'épargne s'est en effet sensiblement dégradé, passant en dessous de 19% en 1994.

Pour ce qui est de la consommation des administrations publiques, son niveau par rapport au PIB a évolué favorablement, passant de 18.3% en 1982 à 16.8% en 1983 pour se stabiliser à 15.5% jusqu'en 1991. Le taux de consommation publique s'est apprécié à partir de 1992, atteignant 18% en 1993 et 17.1 % en 1994, et ce en raison d'une accélération des dépenses de l'Etat.

Quant à la consommation des ménages résidents, elle est restée pratiquement stable, se situant entre 1983 et 1990 à 69% du PIB approximativement. Ce pourcentage est tombé à 66.7% en 1991 et à 65.1 % en 1993, pour remonter grâce à la bonne campagne agricole à 67.2% en 1994. L'application du programme d'ajustement structurel n'a donc pas porté préjudice globalement au pouvoir d'achat de la population du moins jusqu'en 1990.

2.2. Les finances publiques

Les résultats les plus importants au niveau des finances publiques résident dans :

- la constitution d'une épargne publique à partir de 1987 ayant permis de financer presque 55% du budget d'équipement de l'Etat pour la période 1990/1994.
- la diminution substantielle du déficit public en pourcentage du PIB : de 15% en 1982 et 10.1 % en 1983, ce déficit a été ramené à 2% en 1992. Il est remonté à 2.4% en 1993 et 3.1 % en 1994.
- l'amélioration du ratio recettes fiscales (hors imposition des produits pétroliers) sur PIB qui a évolué de 15.6% en 1986 (année de lancement de la réforme fiscale) à 22.3% en 1992, avec une tendance toutefois à la baisse par la suite.
- une aggravation par contre de la dette publique globale dont l'encours passe de 78% du PIB en 1986 à 80% en 1994 avec une évolution accélérée de l'endettement interne.

De 1982 à 1994, le besoin de financement ramené au PIB a diminué de presque 12 points. Cette situation s'explique notamment par le rééchelonnement de la dette dont l'effet a représenté sur la période 1985-1992 l'équivalent de 4.2% du PIB, par la forte contraction des dépenses d'investissement de l'Etat qui a permis de réduire l'impasse budgétaire de 5.5% du PIB, et par l'imposition des produits pétroliers ayant occasionné pour le budget de l'Etat un gain de 2% du PIB.

Des économies ont été enregistrées également au niveau des dépenses de fonctionnement de l'Etat, ayant consisté notamment en une réduction des subventions et transferts (3 à 1% du PIB entre 1982 et 1994) et en un encadrement de la masse salariale (10.2% du PIB en 1994 contre 11.2% en 1982) provenant d'un blocage des salaires et d'un plafonnement des recrutements dans la fonction publique. Leur impact sur le redressement des finances publiques a été toutefois de loin nettement moins important que la compression du budget d'équipement ou l'allégement de la dette. D'ailleurs, le ratio dépenses de fonctionnement sur PIB (15.6% en 1982; 15.3% en 1993 et 14.3% en 1994) n'a pas connu d'amélioration notable.

En dépit des efforts appréciables entrepris sur le passé, la situation des finances publiques reste fragile. Les dépenses de la dette (6% du PIB) absorbent actuellement 23% des recettes ordinaires de l'Etat, avec une dette intérieure qui devient problématique. Le train de vie de l'Etat demeure élevé par rapport au niveau de développement économique du pays. De plus, les incidences de la réforme fiscale sur les finances publiques semblent s'estomper ainsi qu'en témoigne la tendance à la baisse à partir de 1993 du niveau des recettes fiscales (hors pétrole) par rapport au PIB.

Introduisant une simplification et une modernisation du système d'imposition, la réforme fiscale a favorisé un accroissement plus rapide, comparativement au PIB, des recettes fiscales du moins jusqu'en 1992. Elle n'a pas permis cependant un élargissement conséquent de la base imposable. La structure du système fiscal continue par ailleurs à se caractériser par la prédominance des impôts indirects, lesquels représentent toujours plus des deux tiers des recettes fiscales.

2.3. Les équilibres extérieurs

Le déficit du compte courant de la balance des paiements, qui était de 12.3% du PIB en 1982, a été fortement redressé déjà en 1983 (6.5% du PIB) grâce au coup d'arrêt des importations et aux mesures restrictives intervenues en 1983 en matière de commerce extérieur. Il s'est situé à 0.8% en 1990 et à 2% en 1993.

Outre l'allégement de la dette qui est très significatif, le redressement du compte courant a été obtenu grâce à la progression des transferts privés provenant notamment de nos travailleurs marocains à l'étranger (6.6 à 7.6% du PIB entre 1983 et 1993), au développement des recettes touristiques (3.3 à 4.6% du PIB entre 1983 et 1993), et au retournement de conjoncture sur le marché pétrolier international. L'économie en devises liée à la baisse des prix internationaux des produits pétroliers à partir de 1986, a même atteint l'équivalent de 1.8% du PIB pour la période 1986-1994.

Sur le plan du commerce extérieur, le taux de couverture des importations par les exportations, qui était de 48% en 1982, est remonté à 58% en 1983 et à 76% en 1988 pour se

stabiliser par la suite entre 54 et 60%. Malgré les excédents depuis 1983 et 1984 respectivement des balances commerciales des biens de consommation et des produits alimentaires, le taux de couverture du commerce extérieur reste insuffisant, et ce bien que les importations d'énergie n'absorbent que 28% de la valeur des exportations du pays en 1994 contre 48% en 1983.

L'importance du déficit commercial trouve sa justification dans l'extrême faiblesse du taux de couverture de la balance des biens d'équipement. Malgré les progrès réalisés, ce taux reste inférieur à 10%.

N'ayant un impact que sur un nombre limité d'activités, la dépréciation du dirham n'a donc pas stimulé suffisamment les exportations globales. Celles-ci ont évolué en dirhams courants de 8.7% l'an seulement, se situant à 12.9% du PIB en 1994 au lieu de 14.9% en 1983.

Si le rythme d'accroissement des exportations a été moins soutenu que celui du PIB, la structure de nos exportations s'est néanmoins améliorée. La part des phosphates et dérivés phosphorés dans les exportations nationales a chuté, passant de 43% en 1983 à 25% en 1994, et ce en dépit du programme ambitieux de valorisation des phosphates au cours de la décennie 80. Celle des vêtements confectionnés et de la bonneterie a augmenté entre 1983 et 1994 de 6.3% à 17.6%. Quant à la part des produits de la mer dans les exportations nationales, elle est passée entre-temps de 7.5% à 15.4%.

Moins vulnérable que par le passé, notre économie à l'export comporte toutefois de nombreuses fragilités liées à l'étroitesse de notre tissu industriel. En effet, les vêtements confectionnés et la bonneterie représentent 68% des exportations de biens finis de consommation, l'acide phosphorique et les engrais ont couvert 72% des exportations de demi-produits en 1994, et les produits de la mer plus de la moitié des exportations de produits alimentaires.

S'agissant de la question de l'endettement, elle reste d'actualité et conditionnera le développement du Maroc dans les années à venir. La mise en œuvre du programme d'ajustement structurel a permis de ramener le ratio dette extérieure sur PIB de 128% en 1985 à près de 70% en 1994 et de maintenir en dessous de 36% le service de la dette par rapport aux exportations de biens et services.

Compte tenu du niveau actuel de l'endettement, qui demeure néanmoins élevé, des solutions urgentes devraient être trouvées au problème de la dette en vue de ne plus bloquer le développement économique du Maroc. Quelque soit la solution retenue (retour au marché financier international ou éventuellement à la pratique du rééchelonnement, reconversion de la dette, gestion active de la dette ...), il est essentiel de consolider les acquis en promouvant les investissements étrangers au Maroc, en concluant un véritable partenariat avec l'Union Européenne et en améliorant l'efficacité de l'emprunt public international.

2.4 Les politiques monétaires et financières

L'analyse de l'évolution depuis 1983 des contreparties des disponibilités monétaires et quasi monétaires révèle:

- un développement important des avoirs extérieurs, lesquels ont dépassé 6 mois d'importation en 1992 contre moins d'un mois à la veille du rééchelonnement.
- une progression plus rapide à partir de 1991 des crédits à l'économie comparativement aux créances sur le Trésor, réduisant en quelque sorte l'effet d'éviction des opérateurs économiques par le Trésor (rapport crédits à l'économie / créances sur le Trésor supérieur à 1.15 contre un plafond de 0.9 entre 1982 et 1990).

La déréglementation du secteur bancaire n'a pas engendré une envolée des crédits à l'économie sauf en 1991 où l'accroissement normal de 35% intervenait après plusieurs années d'encadrement serré de ces crédits. Elle a poussé au contraire les banques à accroître leurs fonds propres, à se doter d'instruments pour le contrôle et l'analyse du risque clientèle, à acquérir de nouveaux métiers, et à s'ouvrir sur l'extérieur grâce à la libéralisation des changes.

Par rapport aux pays dont le niveau de développement est comparable au Maroc, notre économie dispose aujourd'hui d'un secteur bancaire sain et moderne. Ce secteur qui devra comprendre à l'avenir des entités ayant une taille plus viable (encourager les concentrations pour faciliter l'insertion dans les marchés financiers internationaux), fera l'objet d'une concurrence interbancaire réelle avec la libéralisation définitive des taux débiteurs et avec les réformes en cours dans le secteur financier.

La politique monétaire poursuivie depuis 1983 a permis, la réduction du déficit des finances publiques aidant, une baisse importante de l'inflation (10.5% en 1982 à environ 5% actuellement) et une meilleure mobilisation de l'épargne jusqu'en 1990 (cf 2.1). Elle devra, avec les réformes, envisagées ou poursuivies, impulser dans le futur un développement conséquent de l'épargne à moyen et long terme pour soutenir le décollage économique.

La mobilisation accrue d'une telle épargne se trouve tributaire en partie de l'assainissement du secteur des assurances, qui n'a pas bénéficié par le passé d'une attention privilégiée des Pouvoirs Publics comparativement à l'activité bancaire, et du développement accéléré de la branche vie.

2.5. Le niveau de compétitivité de l'économie

La pondération des taux de change par les rapports des indices des prix à l'étranger et au Maroc, montre entre 1991 et 1994 une appréciation annuelle du dirham de 7% par rapport à la pesetas et de 0.8% par comparaison au franc français. La même conclusion est mise en évidence lorsque l'on examine l'indice synthétique de change multilatéral qui prend en considération les principaux clients du Maroc avec une pondération reflétant la structure de nos exportations.

Contrairement aux années 1987 à 1989 où l'inflation était maîtrisée, la période 1990-1994 a été marquée en effet par des niveaux d'inflation supérieurs à ceux pratiqués dans les pays avec lesquels le Maroc entretient des relations privilégiées à l'exportation. Une telle situation ne pouvait que gêner notre position concurrentielle à l'exportation.

D'autres facteurs influent sur la compétitivité de notre économie. L'étude effectuée en Septembre 1994 par l'Observatoire de la Compétitivité Internationale de l'Economie Marocaine dépendant du Ministère du Commerce et de l'Industrie, a permis de situer le Maroc par rapport à un échantillon de pays, et ce selon plusieurs critères.

Les insuffisances mises en exergue pour l'année 1992 sont relatives en particulier au poids de l'endettement, au coût du crédit, à la répartition de la charge fiscale, au niveau, bas des dépenses de recherche et développement, à l'étroitesse de certaines infrastructures, et aux ressources humaines (manque de main d'œuvre qualifiée, faible productivité ...).

2.6. Les indicateurs sociaux

La mise en œuvre du programme d'ajustement structurel n'a pas entraîné souvent une dégradation des indicateurs sociaux :

- La pauvreté absolue a même reculé, avoisinant 15.4 % de la population globale en 1991 (12.6% pour le milieu urbain et 17.9% pour le monde rural) au lieu de 30% en 1984/85.
- Les inégalités en matière de consommation ont été réduites : le rapport entre les 10% les plus aisés et les 10% les plus pauvres s'est situé à 13.9 fois en 1991 contre 16.1 en 1985.
- Le taux d'analphabétisme est en régression (55% en 1991 dont 68% pour le sexe féminin et 39% pour le sexe masculin contre 65% en 1982) : il demeure toutefois très élevé par rapport à des pays de niveau de développement économique comparable au Maroc.
- Le taux de mortalité infantile a baissé de 9.9% en 1980 à 5.7% en 1991 grâce au développement des structures sanitaires préventives alors que l'espérance de vie à la naissance s'est améliorée entre-temps de 56 à 63 ans.
- Un meilleur encadrement sanitaire de la population a été assurée puisque le nombre d'habitants par médecin a chuté de 7900 en 1982 à 3600 en 1992.
- Le revenu par habitant a augmenté de 1 % l'an en termes réels au cours des dix dernières années et le SMIG s'est apprécié en nominal de 7.5% l'an en moyenne durant la période 1983-1994 contre 6.3% l'an pour l'indice du coût de la vie.

Les Pouvoirs Publics ont consacré en moyenne depuis 1983) près de 0.9% du PIB au fonctionnement de 1993 a été à peine 6.6% plus élevé que celui existant en 1982), sur les effectifs scolarisés ainsi que sur le taux de scolarisation des enfants âgés de 7 ans.

Une baisse des effectifs scolarisés dans le primaire s'est produite durant la période 1983-1988; le monde une fille sur trois avait accès à l'enseignement primaire .

De telles données ont été confirmées par l'enquête sur le niveau de vie 1990/1991 qui précise que 32% des enfants de 7 à 13 ans n'ont pas accédé à l'école primaire. Ces enfants sont plus nombreux en milieu rural (51 %) qu'en milieu urbain (7%).

C'est en définitive sur l'emploi que l'application du programme d'ajustement structurel a eu les retombées les plus négatives. Le taux de chômage au niveau national est passé de 10.7% en 1982 à 12.1 % en 1991 (20.6% en milieu urbain et 5.6% en milieu rural), et ce malgré le développement durant les années 80 du secteur informel qui a constitué un filet de sécurité en période d'ajustement.

Touchant plus la femme que l'homme, le chômage atteint des proportions considérables pour les jeunes : 30.2% en milieu urbain en 1993 pour les moins de 26 ans et 20% pour la tranche d'âge 25 à 34 ans. Il tend également à devenir de longue durée.

Seule une croissance économique forte et permanente serait en mesure de réduire le taux de chômage. Pour ce faire, une politique d'investissement plus dynamique est nécessaire, à laquelle devraient participer les opérateurs aussi bien privés que publics.

Conclusion

La politique d'ajustement structurel a permis, l'environnement international aidant, la réduction des déséquilibres internes et externes sans entraîner une dégradation des indicateurs sociaux, à l'exception du taux de scolarisation en milieu rural et du taux de chômage. Elle a engendré la mise en place d'un certain nombre de réformes allant dans le sens d'une modernisation de l'économie.

Les résultats atteints restent cependant fragiles en matière de finances publiques ou de balance des paiements. Le problème de l'endettement externe persiste quoique dans une moindre proportion qu'en 1983. Celui de l'endettement interne de l'Etat devient problématique. Des solutions devraient être apportées de manière urgente à la question de l'endettement en vue de stimuler la croissance et de l'inscrire dans un cadre macro-économique stable.

Aussi, est-il impératif de poursuivre les réformes, d'éliminer les entraves à l'investissement, d'entamer une véritable restructuration de la fonction publique pour l'adapter au nouveau rôle de régulation de l'Etat, de réformer le système fiscal en vue d'accroître son efficacité et son équité, et de corriger les quelques effets négatifs du programme d'ajustement structurel. Dans ce cadre, il convient d'orienter la politique d'investissement de l'Etat vers l'amélioration des indicateurs sociaux notamment en milieu rural et la réalisation des infrastructures nécessaires au développement du secteur privé et à la promotion des exportations.