

Les dossiers

ECONOMIA



**ÉCONOMIE EN MAL
DE COORDINATION POLITIQUE**



ÉTUDES DE TERRAIN

CAS D'ENTREPRISES

PAPIERS ANALYTIQUES

SYNTHÈSES DE RAPPORTS

BLOGS DE CHERCHEURS

ETC.

Plateforme du CESEM
Centre de recherche de



Doublement acculés à une politique de coordination

Par Driss Ksikes

P
ÉDITO

our bien coordonner, il ne suffit ni de planifier avant coup, comme au temps des économies centralisées, ni d'évaluer après coup, comme le claironnent les bailleurs de fonds internationaux, champions des économies libérales. La coordination est une affaire de flux tendu, allant de la conception concertée des stratégies jusqu'à la convergence des résultats obtenus sur le terrain, à même la société. Pour comprendre nos déficits et nos avancées à ce niveau, le dossier ci-après répond largement à la question. Mais pour saisir le besoin imminent d'une telle prise de conscience et sa traduction dans les faits, il est important de réaliser à quel point nous n'avons plus le choix et ne pouvons plus nous permettre le luxe de la non-coordination. Deux raisons principales se révèlent déterminantes pour mieux le comprendre.

Primo, l'attente pressante en développement et en justice économique, remise au goût du jour avec le réveil des citoyens post-2011, a changé la donne. Dorénavant, les décideurs politiques ont des comptes à rendre sur le rendement économique global. Cela exige une agrégation de politiques cloisonnées et une coordination interplans sectoriels qui permettent une rationalisation des moyens et une optimisation des résultats. Or, que remarquons-nous à ce niveau ? Un amalgame entre coordination et évaluation, une absence de concertation préalable entre faiseurs de plans, avec ce que cela suppose comme guerre de chapelles et d'égos, et enfin, une privatisation des outils stratégiques qui réduit la force coordinatrice de la technostructure de l'État. Passons outre les défaillances plus graves au niveau de l'implémentation et des incohérences entre acteurs locaux. Le constat à ce niveau est alarmant et le retard à combler énorme.

Secundo, la gestion de la complexité du monde actuel où les logiques transnationales, régionales, nationales et locales s'enchevêtrent exige une meilleure mise en musique, donc des chefs d'orchestre et un esprit de travail à l'unisson, qui transcende les individualismes et les rentes personnelles. Or, que remarquons-nous aujourd'hui ? Une série d'intérêts verticaux, d'une ville, d'un ministère, d'une région, d'une grande entreprise, qui font vivre des projets juxtaposés. En parallèle, nous relevons l'existence de plusieurs mécanismes juridiques et réglementaires censés rattacher les uns aux autres, mais très peu d'ingénierie humaine et sociale pour faire lien dans les faits, concrètement, à partir d'une vision stratégique que chacun s'approprie à son niveau.

En somme, cela veut dire que le Maroc a grandement besoin d'une coordination politique plus efficace de son économie, pour mieux gérer la rareté, les ambitions et les pressions. Sinon, il court de risque d'une fuite en avant et d'un éparpillement qui se traduirait en chiffres de croissance, trompeurs, et masquerait à peine les frustrations et les incohérences qui s'accumulent ■

EN BREF

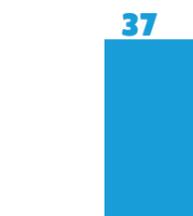
ÉCONOMIE EN MAL DE COORDINATION POLITIQUE

Hammad Sqalli, Omar Aloui et Bachir Znagui



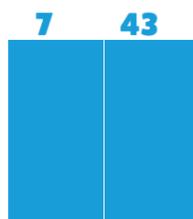
LES PARTITIONS DE LA COORDINATION

Hammad Sqalli



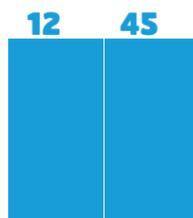
LES PRATIQUES DE COORDINATION CHEZ LES AUTRES

El Mostafa Bensalem



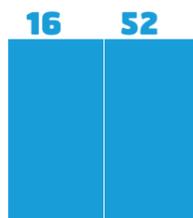
QUELLE COORDINATION LOIN DE L'EXCEPTION MAROCAINE ?

Omar Aloui



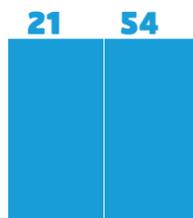
LE PROFIL D'UN COORDONNATEUR EN CHEF

Bachir Znagui



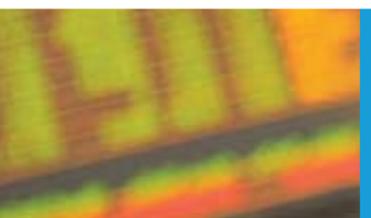
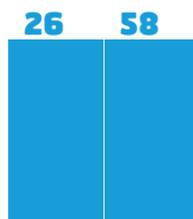
BUDGET : LES INSTITUTIONS ET LES INCERTITUDES

Najib Koumina



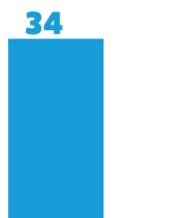
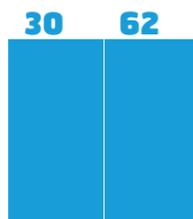
EN QUÊTE D'UNE EFFICACITÉ INDUSTRIELLE

Lahcen Achy



FINANCE ISLAMIQUE AU MAROC : DOUBLE RETARD

Wail Aminou



CLUSTERS NUMÉRIQUES ET COORDINATION AGILE

Tariq El Kadiri



Maroc Numeric Cluster

LES LEÇONS DU CAPITAL-RISQUE

Nabil El Mabrouki



EAU : UNE COORDINATION À PLUSIEURS CYCLES

Zakaria Kadiri et Mohamed Mahdi



SISYPHE LE MAGRÉBIN

Bachir Znagui



A. H. NACER : DES INCOORDINATIONS MAGHRÉBINES

Bachir Znagui



COORDONNER LE MARCHÉ INTÉGRÉ DE L'ÉLECTRICITÉ

Nadia Benalouache



M. BERRADA LA CRISE NOUS OBLIGE À PLUS DE COHÉRENCE

Bachir Znagui



CHRONIQUE

PEUT-ON CONCILIER LES PARADOXES DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES ?

Bachir Znagui

ÉCONOMIE EN MAL DE COORDINATION POLITIQUE*

EN BREF

Coordination scientifique
Omar Aloui & Hammad Sqalli

Coordination éditoriale
Bachir Znagui

Le dossier présenté dans cette édition d'*Economia* s'inscrit dans la continuité d'un travail préalable du Cesem, centre de recherche de HEM, portant sur la coordination des politiques économiques, aboutissant notamment à l'écriture de working papers et d'un policy paper. Le voyage au cœur de ce sujet dense et si vaste impose plus de précisions et plus d'illustrations. C'est pour ces raisons que ce dossier intitulé « Économie en mal de coordination politique », approche le phénomène tant d'un point de vue didactique et théorique que spécifique, à travers les cas proposés des clusters numériques, des politiques de l'eau, du secteur manufacturier ou encore de la finance islamique, révélateurs d'une certaine capacité d'agilité et de résilience, ou encore inhibés par des déficits de coordination largement explicités dans l'ensemble du dossier. La présentation des enjeux de la coordination dans un contexte faiblement coordonné, comme le Maroc, est clairement explicité dans les papiers de Hammad Sqalli (p:7-11) et Omar Aloui (p:16-20), et prend sens à travers le profil de coordonnateur en chef dressé à propos de feu Abdelaziz Meziane Belfquih (p:21-25). Dans l'optique de mieux comprendre encore une fois, et pour améliorer les processus de coordination, le choix s'est porté sur une lecture d'un ailleurs riche en enseignements : le papier de El Mostapha Bensalem (p:12-15) illustre brillamment ce benchmark. La coordination des politiques économiques revêt un aspect économique certain avec son lot de théories et d'instruments financiers, les articles de Najib Koumina (p:26-29) et de Omar Aloui en attestent. Elle comporte également un volet politique et international bloquant tel que le démontrent les papiers sur la région du Maghreb et l'entretien avec Abderrahmane Hadj Nacer (p: 54-57), où plusieurs chantiers et projets structurants restent entravés par des discordances d'antan. Dans le même ordre d'idées, Nadia Benalouache (p:58-61), dans sa contribution sur la coordination des politiques énergétiques en Afrique du Nord, décrit et analyse avec acuité les différentes vitesses et obstacles structurants auxquels font face les différents acteurs de l'énergie dans cette région, plus tributaire des injonctions européennes. Enfin, comme il est de coutume dans la rédaction du dossier d'*Economia*, un grand entretien est effectué avec l'économiste et homme de longue expérience politique Mohamed Berrada (p:62-71) confirmant par là même la logique d'ensemble de ce travail collectif ■

* Le projet «Coordination des politiques économiques» à l'origine de ce dossier a été soutenu et financé par la délégation de l'Union Européenne au Royaume du Maroc

LES PARTITIONS DE LA COORDINATION



Mohammed Taha BEN HAMMOU

Règles, discrétion, cohérence, convergence, interdépendance ? Autant de dimensions à clarifier pour appréhender ce concept de coordination devenu incontournable. Qu'une certaine forme de coordination puisse être utile et souhaitable ne veut pas dire que toute coordination est bénéfique. Faut-il alors la structurer au sein d'un cadre de règles formelles ou la laisser au libre arbitre des acteurs ?

Par Hammad Sqalli
Enseignant-chercheur, Cesem-HEM

Pour coordonner des politiques économiques, qu'elles soient conjoncturelles ou structurelles, un État a besoin de mettre en place un dispositif d'acteurs institutionnels qui déclinent les dites politiques et les font reposer sur la cohérence des stratégies de croissance et de développement. L'État dote ainsi ces acteurs de moyens d'action : budgets, lois cadres, visions stratégiques sectorielles, fixation des taux d'intérêt, incitations, etc. Et afin de coordonner tous ces grands ensembles générés par des arbitrages et des choix dits consensuels, sont nécessaires des processus de concertation *ex ante*, une mise en cohérence des stratégies, une coordination à un niveau d'implémentation et, au final, une convergence de l'ensemble des objectifs vers d'autres de plus haut niveau. Si la coordination des politiques économiques est une démarche empreinte d'une complexité renforcée par la diversité des acteurs et l'enchevêtrement des temporalités, le sens de cette démarche n'est pas systématiquement appréhendé à sa juste mesure... Ainsi, l'objectif de ce papier conceptuel sur la coordination des politiques économiques au sens large est justement d'éclaircir le concept et, par là même, éviter au lecteur des malentendus sur la question.

Coordination, cohérence et convergence, mêmes réalités ?

Convergence, cohérence, coordination, autant de termes utilisés dans les discours et dans la littérature académique à divers desseins, parfois même pour signifier le même objet. Telle a été notre observation lors de nos recherches préparatoires et entretiens sur le sujet² où la confusion était de mise même chez certains économistes. Mais coordonner, est-ce converger, s'ajuster, se concerter, s'accorder, mutualiser, synchroniser ? En résumé, autant de termes qui approchent la notion de coordination et qui jettent d'emblée un flou sur l'appropriation du concept. Aborder cette notion mérite en premier lieu de revenir sur l'étymologie et la définition même du mot « coordination ».

Convergence, cohérence, coordination, autant de termes utilisés dans les discours et dans la littérature académique à divers desseins, parfois même pour signifier le même objet



La stratégie peut être assimilée à une partition.

Du latin *coordinatio*, la coordination est l'action de coordonner ou le résultat de cette action, et coordonner revient à ordonner des éléments séparés, combiner des actions, des activités distinctes en vue de constituer un ensemble cohérent ou d'atteindre un résultat déterminé, et efficace. « *En anatomie, il existe plusieurs types de coordination suivant le travail collectif de plusieurs organes. Un des types de coordination est la coordination au niveau du corps humain, soit l'ensemble des mécanismes nerveux assurant à chaque instant la coordination des contractions et décontractions des différents muscles du squelette. La chimie de coordination, par ailleurs, se consacre à étudier la formation, les propriétés et la réactivité des complexes de coordination formés entre un atome ou un ion central et les autres éléments. Pour la politique, la coordination est une action cohérente entre plusieurs administrations publiques dans un même pays. Dans le cadre de la politique internationale, la coordination concerne le sens d'organisation de plusieurs pays, organismes ou entités, dans le but de promouvoir le travail collectif vis-à-vis d'un objectif commun. Dans un registre managérial, l'on accorde également de l'importance à la coordination, qui consiste à intégrer et à lier divers départements afin de réaliser tout un ensemble de tâches en commun suite à une division du travail effectuée au préalable. Enfin, en grammaire, la coordination est la relation existante entre des mots ou des groupes syntaxiques du même niveau hiérarchique de sorte qu'aucun d'entre eux ne soit subordonné à un autre.* »¹ L'on voit bien à travers ces définitions issues de diverses disciplines des dimensions qui se recoupent : cohérence, objectif commun, intégration des éléments, collectif, synchronisation, mais qui dans la réalité de la coordination des politiques économiques, ne sont pas toujours articulées de manière coordonnée et efficace. Afin de mieux expliciter cette notion, le choix pour les besoins de cette analyse succincte³ s'est porté sur une illustration par l'exemple, celui des plans sectoriels au Maroc.

Le plus souvent, les plans sectoriels nationaux ne suivent pas la même logique : dans certains cas, ils ne suivent pas celle de la comptabilité nationale ou ne s'inscrivent pas dans les mêmes temporalités

Le problème de la coordination illustré par les plans sectoriels

Il convient effectivement d'éclaircir la mise sous tension de la relation coordination-cohérence-convergence, essentielle à la compréhension de l'enjeu de la coordination des politiques économiques. Converger n'est en effet que la conséquence finale d'un long processus de concertation et de préparation, d'élaboration des plans et stratégies sectoriels et de coopération entre divers acteurs institutionnels, avec pour objectif final la réduction des écarts, avec comme condition de réussite une cohérence à tous les niveaux. Si la notion de convergence est typique des théories de l'intégration économique entre États afin d'instituer des espaces économiques communs⁴ et de générer des croissances endogènes, elle est également adaptable dans l'étude de l'approche multisectorielle, dont le Maroc a fondé sa politique de croissance à travers l'ensemble des plans Maroc Vert, Plan Azur, Émergence, etc. Dans cette optique, la convergence des plans sectoriels au Maroc dévoile des incohérences productives d'effets d'éviction. En effet, le plus souvent, les plans sectoriels nationaux ne suivent pas la même logique : dans certains cas, ils ne suivent pas celle de la comptabilité nationale ou ne s'inscrivent pas dans les mêmes temporalités. Le cas connu des industries agroalimentaires illustre bien l'incohérence dans la mesure où elles suivent les logiques du plan Maroc Vert, du Plan Émergence et celui d'Halieutis. De plus, comme il a été dit lors des dernières

La coordination peut s'effectuer entre acteurs privés sur un marché donné et suivant un système de règles propre, sans un quelconque interventionnisme

assises nationales de la gouvernance⁵, les contraintes extérieures n'ont pas été prises en compte dans la majorité des cas, ce qui fausse inexorablement les calculs⁶. Si le triptyque cohérence-coordination-convergence revêt un caractère inextricable et primordial pour éviter redondances et contradictions, la coordination peut se décliner à deux niveaux, un de politique économique, et un à un niveau plus *in situ*, dans l'activité. En effet, d'une part et à un haut niveau, nous avons la conjonction entre politiques macroéconomiques, et à un niveau plus d'implémentation, la coordination interministérielle par exemple. Cependant, confiner la notion de coordination en économie aux seuls acteurs étatiques est une vision partielle du concept, en ce sens que la coordination peut s'effectuer entre acteurs privés sur un marché donné et suivant un système de règles propre, sans un quelconque interventionnisme. Que dit alors la théorie ?



DR La cohérence serait l'harmonie des acteurs jouant leur partition de concert.

Les origines et les raisons d'être de la coordination

Dans la littérature académique, la coordination des politiques économiques a pour origine les défaillances des marchés, qu'elle est censée pallier. Nous entendons le concept de *défaillance du marché*, à chaque fois que le fonctionnement spontané de celui-ci engendre une situation qui n'est pas optimale. Ces défaillances touchent l'ensemble des secteurs économiques et peuvent être couplées à des *défaillances de coordination*, produisant une situation de déséquilibre⁷. Celles-ci se manifestent par exemple par un manque de coordination et de collaboration au niveau des départements ministériels, un déphasage du cadre juridique et réglementaire, ou un manque de visibilité au niveau du financement. La coordination des politiques économiques revêt en fait deux grandes formes, à savoir la coordination dite « bien public », qui veille à la bonne provision des biens publics que l'action décentralisée négligerait ; et la coordination dite « stratégique », afin de profiter de l'interdépendance entre secteurs, régions ou pays, optimisant le choix des stratégies des différents acteurs. Ces choix étant formalisés par Hamada (1984-1985) dans un contexte de théorie des jeux (*équilibre coopératif versus équilibre non coopératif dit de Nash*) démontrant que la coopération améliore le bien-être général et la capacité de chaque acteur à réaliser ses objectifs.

Dans la littérature académique, la coordination des politiques économiques a pour origine les défaillances des marchés, qu'elle est censée pallier

Cela étant, le fait qu'une certaine forme de coordination puisse être utile et souhaitable ne veut pas dire que la coordination est toujours bénéfique, de même que les « défaillances de marché » de la microéconomie doivent être mises en regard des « défaillances » de l'action publique : par exemple, coordonner de

« mauvaises » politiques économiques conduira à un résultat inférieur à l'absence de coordination entre des politiques régionales ou sectorielles plus adaptées⁸.

Les formes de coordination : entre règles et discrétion

La littérature sur la coordination recoupe naturellement un débat récurrent en économie, celui de l'arbitrage entre règles et discrétion. Le dilemme : la coordination doit-elle être structurée au sein d'un cadre de règles formelles de politique économiques ou laissée au libre arbitre des acteurs ? Sachant qu'en théorie, une coordination, notamment à travers le phénomène de discrétion (au sens de *l'arrangement*), peut s'avérer moins coûteuse et plus flexible, mais dans le même temps moins efficiente que si elle s'opérait dans un cadre plus structuré. Les règles ont ainsi l'avantage d'une certaine automaticité, de la visibilité du signal qu'elles donnent, de la vérification possible, de la stabilité dans le temps de l'engagement de coopérer qu'elles représentent. Le respect de règles claires et visibles peut permettre d'acquiescer crédibilité et réputation, qualités qui conditionnent l'efficacité des politiques économiques. Cette forme de coordination s'appliquant plus, *a priori*, à la coordination bien public, alors que la coordination stratégique relève plus de la discrétion, en théorie. Cependant, la coordination par les règles ne fonctionne que dans la mesure où les acteurs acceptent d'en respecter l'esprit et la lettre. Et lorsqu'ils sont prêts à le faire, c'est en général parce que les règles servent bien les objectifs qu'ils poursuivent ; on peut alors penser que l'absence de règles conduirait aux mêmes arbitrages. Ce qui est également intéressant dans cette approche des phénomènes de la coordination par ces modalités est que le coût de l'action coordonnée diffère, selon que cela se fasse selon des règles ou de manière discrétionnaire. Car effectivement, une autre façon d'analyser le problème de l'interdépendance stratégique consiste à partir du postulat que la coordination n'est pas réalisable, et que ce sont les règles du jeu qu'il convient d'adapter de façon à ce que l'équilibre non coopératif

soit le moins mauvais possible. Les règles limitent en effet la marge de manœuvre des acteurs économiques et peuvent donc être conçues pour limiter les coûts de l'absence de coordination entre ces acteurs (sous réserve qu'ils respectent les règles). À l'inverse, la discrétion peut engendrer des coûts de transaction plus faibles (Williamson).

Règles, discrétion, cohérence, convergence, interdépendance... autant de dimensions qui forment le concept de coordination, sur lequel nous concluons sur un parallèle peut-être osé, en empruntant la métaphore musicale. Dans un concerto, il n'est pas de mise que les différents musiciens jouent leurs partitions avec des rythmes différents : à chaque mouvement son *allegro ma non troppo, scherzo ou autre rondo...*, ce qui rappelle étrangement l'enchevêtrement dans les temporalités des différentes visions stratégiques. Le plan ou la stratégie peuvent en effet être assimilés à la partition ; la cohérence serait l'harmonie des acteurs jouant leur partition de concert sous l'égide d'un chef d'orchestre, et la convergence n'est autre que le bouquet final. La fausse note, quant à elle, pourra être corrigée soit par une improvisation, soit par une intervention du maestro...■

1. Cf. l'étude du Cesem sur la coordination des politiques économiques. <http://economia.ma/fr/numero-14/pp/coordination-economique-et-transition-democratique>
2. Pour approfondir la problématique de la cohérence des plans sectoriels, se référer dans le dossier à l'article de T. El Kadiri : Clusters numériques et coordination agile.
3. Cf. les travaux de Solow et Swan.
4. 12 et 13 février 2013.
5. Les simulations effectuées par les économistes du CNCE confirment une dégradation du déficit commercial à l'aune des incohérences des plans sectoriels.
6. Les économistes s'entendent sur le fait que l'une des manifestations principales à ces défaillances est que toutes les informations sur un marché ne sont pas révélées et le prix n'en reflète pas la synthèse de la captation de celles-ci.
7. Thèse défendue par Martin Feldstein.
8. Pour plus de détails consultez : <http://lesdefinitions.fr/coordination>

LES PRATIQUES DE COORDINATION CHEZ LES AUTRES

Un benchmark des pratiques de coordination des politiques publiques permet aux décideurs de s'en inspirer pour mettre sur pied des stratégies gagnantes. La coordination devient une pratique de plus en plus diversifiée. Elle a migré de l'espace économique pour rejoindre celui de la politique. La recherche de leaders capables d'accompagner efficacement l'action publique devient un préalable au succès de toute coordination.

Par El Mostafa Bensalem
Chercheur universitaire et consultant

Les politiques publiques se déclinent souvent sous un aspect stratégique et se définissent par des actions coordonnées, mises en œuvre par des institutions et/ou des administrations pour faire évoluer ou modifier une situation. Elles utilisent un ensemble de moyens pour agir avec efficacité sur des variables structurelles ou conjoncturelles dans la perspective de réaliser des objectifs préalablement identifiés. Ces variables peuvent se situer au carrefour de plusieurs domaines, acteurs et motivations. Elles peuvent concerner, sans être exhaustif, l'infrastructure, l'environnement, la santé, la jeunesse, la famille, le logement, l'emploi, la formation professionnelle, la recherche, la fonction publique, la crise, la retraite, le déficit, etc. La diversité des situations et la pluralité des acteurs rendent nécessaires la coordination de l'action pour éviter les gaspillages découlant des redondances ou des contradictions.



La métaphore de l'embouteillage renseigne sur les défauts de coordination des flux de production.

Un benchmark des pratiques de coordination des politiques publiques ne peut être que réduit. La coordination des politiques publiques change d'un pays à un autre mais elle change d'autant plus à l'intérieur d'un même pays en fonction des élites politiques au pouvoir, de la nature des problèmes, économiques ou sociaux, nationaux ou locaux. Les pratiques de coordination changent aussi en fonction des époques puisque les contextes sociopolitiques et technologiques sont en changement constant. Au Canada, la coordination est conduite dans les années 70 sous la responsabilité d'une structure centrale renforcée¹. Critiquée sur le plan des résultats et sous l'impulsion des décentralisations des responsabilités opérationnelles, la coordination a changé pour donner lieu à des mécanismes spécifiques de coordination horizontale. En 2000-2001, la question des politiques publiques a refait surface pour faire l'objet de nouvelles approches de planification, de coordination, de contrôle... en créant de nouveaux groupes de travail dits « sous-ministres »².

Un benchmark peut s'avérer utile dans la mesure où il permet aux décideurs de s'en inspirer pour mettre sur pied des stratégies gagnantes, éviter les erreurs commises dans d'autres contextes sans chercher à implémenter chez soi des pratiques venant d'ailleurs. Le mimétisme dans ce domaine peut présenter une certaine dangerosité quant aux résultats espérés.

Un benchmark permet aux décideurs de s'en inspirer pour éviter les erreurs commises dans d'autres contextes sans chercher à implémenter chez soi des pratiques venant d'ailleurs

Yves André Fauré³, traitant des relations entre l'État central et les pouvoirs périphériques brésiliens, notamment locaux, évoque la redoutable question

de la non-coordination des actions des acteurs qui souvent se transforme en un véritable obstacle au développement local, objectif des politiques publiques à l'instar de la lutte contre la criminalité. Pour Fauré, cette non-coordination a été rendue possible par la fragmentation des pouvoirs et le jeu partisan brésilien changeant au gré des circonstances. « *La fragmentation des pouvoirs dont ont à pâtir les politiques publiques, fussent-elles spécialement limitées et destinées aux périmètres locaux, est en outre alimentée par le nomadisme partisan et la non-transitivité des alliances politiques qui caractérisent le système politique brésilien* ». L'exemple cité par Fauré montre bien que l'absence de coordination peut devenir un facteur de contreperformance d'une politique publique. L'intérêt paraît évident. Dans le cas de la coordination des politiques, il est aujourd'hui admis qu'il est devenu extrêmement difficile sinon aléatoire de prétendre à la rationalisation des décisions par une pratique de coordination si les instances dirigeantes n'arrivent pas à faire adhérer toutes les parties prenantes aux principes de la politique publique envisagée.

L'intérêt de la coordination a également été souligné dans le cadre de la politique de la réforme de l'État entamée en Allemagne après la réunification. En décembre 1999, le Chancelier Schröder avait lancé le programme *Moderner Staat - Moderne Verwaltung*, qui devait être conduit par le ministre de l'Intérieur et dont la **coordination a été confiée à une cellule administrative** : « *Ce programme s'applique au seul niveau fédéral, même si le concept d'« État instigateur » ou « État activateur » doit permettre de susciter un mouvement de modernisation à tous les niveaux administratifs. Il s'agit clairement, pour l'État fédéral, de recentrer ses domaines d'intervention, tout en déléguant l'exercice de certaines missions* »⁴.

En France, modèle-type du pays se caractérisant par la présence de politiques publiques visant les équilibres et la modernisation des services publics, la coordination au même titre

que l'évaluation occupe une place prépondérante dans la mise en œuvre des politiques publiques. Plusieurs instances supérieures centralisées ou décentralisées jouent ce rôle de coordination. Ces différentes missions de coordination découlent de la volonté de réformer l'État pour répondre à des exigences manifestées par les environnements nationaux et internationaux. Tous les rapports sur les politiques publiques soulignent l'impérative concertation entre les parties prenantes pour asseoir les conditions nécessaires à la réussite d'une politique publique⁵. La concertation est entendue ici dans le sens de la coordination entre les différents acteurs pour faire réussir cette politique. La coordination et l'évaluation des politiques publiques doivent tenir compte des cultures nationales⁶ et des contextes globaux dans leur mise en œuvre.

L'Australie a également instauré des routines de coordination dans le domaine des politiques publiques par l'entremise de comités interministériels⁷. La Nouvelle-Zélande a révisé en profondeur les rôles et les fonctions du gouvernement central et favorisé le développement d'initiatives horizontales à caractère coopératif. La coordination des politiques publiques est assurée par le bureau du Premier ministre, principalement par la planification stratégique des résultats à atteindre à moyen et long terme⁸.

La coordination et l'évaluation des politiques publiques doivent tenir compte des cultures nationales et des contextes globaux dans leur mise en œuvre

Partout la coordination découle de la volonté des décideurs d'assurer une adéquation entre les résultats obtenus et les objectifs poursuivis lesquels peuvent être financiers, sociaux, sociétaux, environnementaux ou politiques. La mise en œuvre suppose que des alternatives ou des solutions ont été trouvées

au préalable. L'approche classique admet que les décideurs adoptent des raisonnements logiques pour trouver des solutions adaptées à des problèmes préalablement identifiés. J.G.Marsh⁹ n'est pas de cet avis, il dénonce le côté mythique de la décision rationnelle. La décision ne se prend pas toujours selon le processus « *nous avons un problème, voilà la solution* ». Selon lui, les décideurs vont puiser des solutions préexistantes pour les faire concorder à des problèmes.

Au lieu de solutions à des problèmes prédéfinis, nous aurons des problèmes à des solutions prédéfinies. Ceci nous rappelle le cas de certains pays, toute proportion gardée, qui pour trouver des solutions à certains de leurs problèmes vont chercher dans les poubelles des autres. Ils font concorder des solutions préexistantes, trouvées dans d'autres contextes, pour les faire concorder à des problèmes imposés par leurs propres contextes, qui sont par essence différents. On se retrouve dans le cadre du modèle de la poubelle lorsque l'on pense au « comment » avant de penser au « pourquoi », et que l'on passe très rapidement à la mise en œuvre¹⁰ avant de bien étudier le pourquoi.



Les rapports soulignent l'impérative concertation entre les parties pour asseoir les conditions de succès d'une politique publique.

La coordination des politiques publiques connaît depuis quelques années une pratique de plus en plus large et de plus en plus diversifiée. Elle a migré de l'espace purement économique pour rejoindre et occuper l'espace politique.

Dans les années 70, l'analyse des politiques publiques était centrée sur la rationalité des choix et de la planification budgétaire. Des outils de mesure avaient été utilisés à cette fin. On avait eu recours, aux États-Unis, au Planning Program main Budgeting System (PPBS) et en France à la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB). Les économistes se sont appropriés ces approches en négligeant les aspects sociaux, tant en termes de coûts qu'en termes d'avantages, difficilement mesurables. La crise financière des années 80 et l'approfondissement de la démocratie dans plusieurs régions du monde avaient réussi à transformer l'utilisateur de l'administration en client de l'administration et à mobiliser plusieurs autres savoirs, comme la science politique, la science administrative, la sociologie, etc. Ce sont des disciplines, initialement écartées du champ des politiques publiques, qui vont occuper le terrain pour comprendre la motivation de l'utilisateur client qui s'est transformé avec le temps en usager électeur, capable de faire et de défaire des gouvernements. Les gouvernements tiennent désormais compte de cette dimension dans le choix des alternatives qui s'offrent à eux pour résoudre des problèmes imposés par les contextes économiques et sociaux et/ou imposés par le corps électoral en réponse à certaines de ses priorités. Les gouvernements des démocraties européennes sont conscients que l'une des solutions à la crise est de recourir à des politiques publiques de rigueur ou d'austérité, mais ils sont incapables de les mettre en œuvre par peur de déplaire à leur base électorale.

Partout où des réformes sont envisagées, la recherche de leaders capables d'accompagner efficacement l'action publique devient une exigence préalable

Notre tour du monde des systèmes de coordination nous incite à considérer que donner à tout dispositif de coordination la chance de réaliser les objectifs escomptés, c'est confier son leadership à des institutions ou des personnes choisies pour leur capacité à mobiliser, fédérer et gagner la confiance des institutions ou des personnes dont il faut coordonner les actions. Partout où des réformes sont envisagées, la recherche de leaders capables d'accompagner efficacement l'action publique ou privée devient une exigence préalable au succès de tout projet de coordination ■

1. Burlone Nathalie (2001), *Impact de la coordination interministérielle sur l'élaboration des politiques publiques*, Thèse présentée à l'ENAP, Québec.
2. Burlone Nathalie, *op.cit.*
3. Fauré Yves-André (2005), « Des politiques publiques décentralisées, entraves au développement local, expériences brésiliennes », *Revue Tiers Monde* 1 - n° 181, Éditions Armand Colin, Paris, pages 95 à 118.
4. Sénat, session ordinaire de 2000-2001, Rapport d'information : « *Étude comparative sur la réforme de l'État à l'étranger* », par Gérard Braun.
5. Programme de l'OCDE pour la construction et l'équipement de l'éducation, Séminaire international sur les infrastructures éducatives, Guadalajara, Jalisco, Mexique, 24 - 27 février 2002.
6. Philippe d'Iribane (2009), *L'Épreuve des différences : l'expérience d'une entreprise mondiale*, Éditions Seuil, Paris.
7. Rapport du sénat français, *op.cit.*
8. Burlone Nathalie (2001), *Impact de la coordination interministérielle sur l'élaboration des politiques publiques*, Thèse présentée à l'ENAP, Québec.
9. March, J.G. (1988), *Decisions and Organisations*, Oxford: Basil Blackwell, New-York.

QUELLE COORDINATION LOIN DE L'EXCEPTION MAROCAINE ?

La transition politique au Maroc n'a pas produit beaucoup d'idées en matière de réformes économiques. En attendant, le préalable à la cohérence d'ensemble des réformes économiques est celui de la correction des prix relatifs, le deuxième chantier concerne le déploiement des forces du marché pour une utilisation plus efficiente de la ressource humaine, le troisième est une restructuration des dépenses publiques.

Par Omar Aloui
Économiste et consultant

Par coordination des politiques macro-économiques, les économistes désignent les mesures destinées à modifier les anticipations « irrationnelles » des agents économiques, porteuses d'instabilités (surchauffe et inflation ou récession et chômage).

Les mesures macro sont classées en politique monétaire et politique budgétaire. La première influence la demande et la composition de l'offre à travers les règles de financement des banques fixées par les autorités monétaires en interne (loyer de l'argent) et à l'extérieur (contrôle des changes). La seconde permet d'atteindre les mêmes cibles en jouant sur les prélèvements fiscaux et la composition de la dépense publique. On juge de la qualité de la coordination des politiques macro-économiques à travers les indicateurs de croissance et les indicateurs de soutenabilité des équilibres ressources-emplois d'une économie.



La crise à partir de 2008 va révéler le caractère insoutenable des solutions adoptées.

Plusieurs théories économiques ont été développées pour aider à concevoir les arbitrages « optimaux » entre les divers instruments, selon la nature des instabilités anticipées¹.

Les choix de politique budgétaire ne sauraient être expliqués sans prendre en compte les effets patrimoniaux des réformes fiscales sur les groupes d'intérêt

C'est sous un autre angle que la question des arbitrages macro est abordée par l'école dite « institutionnaliste » (North, AJR², en particulier). Cette école définit un cadre d'analyse qui met en relation les politiques macro-économiques avec les facteurs institutionnels qui délimitent le champ du « faisable ». Selon les tenants de cette école, l'objectif et la conduite des politiques économiques, en général, sont définis dans les limites du modèle institutionnel propre à chaque pays, à chaque période. Ces modèles renvoient à deux grands types d'institutions : (i) le modèle des institutions extractives dans lequel les politiques économiques sont mises au service du transfert des rentes au profit de l'autocrate et des groupes alliés, et (ii) le modèle des institutions inclusives dans lequel les politiques économiques ne sont plus manipulables pour porter atteinte aux droits de propriété et dans lequel les détenteurs du pouvoir politique sont soumis au contrôle de la population.

Ainsi, les choix de politique budgétaire ne sauraient être expliqués sans prendre en compte les effets patrimoniaux des réformes fiscales sur les groupes d'intérêt. De même, les choix de politique monétaire ne seraient compréhensibles sans analyser leurs effets sur les prix relatifs et donc sur la répartition de la valeur ajoutée entre les secteurs et les intérêts politiques qui les supportent.

Bien entendu, chacun des deux modèles institutionnels ne va exister qu'à travers des configurations spécifiques à chaque pays et à chaque phase de son histoire. Au Maroc, la question n'est pas simple à démêler, sans une mise en perspective historique.

Trois étapes sont à distinguer et peuvent aider à mieux comprendre que ce qui est en train de se jouer actuellement, ce que je dénomme la fin d'une « exception » économique marocaine, dont l'origine se trouve dans un héritage colonial sophistiqué sur le plan institutionnel qui a fini par être globalement adopté et géré par le Maroc indépendant.

- Au cours d'une première séquence (correspondant, *grosso modo*, à la génération qui suit l'Indépendance), les élites ont réussi à opérer la première « transition », celle consistant à maîtriser l'héritage institutionnel colonial. C'est l'âge des pilotages automatiques en matière de politiques économiques et macro-économiques.
- Au cours d'une deuxième phase (qui démarre *grosso modo* avec la fin du règne de Hassan II), les autorités ont cherché à moderniser l'économie tout en assurant la continuité du contrôle par des institutions extractives. C'est la phase au cours de laquelle la technocratie marocaine « se lâche » dans les dépenses et dans les projets. C'est l'âge de la macro-économie « complaisante ».
- La séquence actuelle (depuis le début de la crise en Europe en 2008) est marquée par la perte de crédibilité des élites historiques et par des incertitudes sur leur capacité à poursuivre les politiques « complaisantes » de la décennie antérieure. Cette donne politique ouvre une ère de réformes institutionnelles au cours de laquelle des réformes allant dans le sens de l'inclusion dans les politiques économiques vont devenir « faisables ».

Les années du « pilotage automatique »

La colonisation, au Maroc comme ailleurs, a organisé un modèle économique de nature extractive au profit des métropoles et de leurs agents. Nul besoin de revenir sur les détails des « expropriations » qui ont jalonné l'histoire du Protectorat.

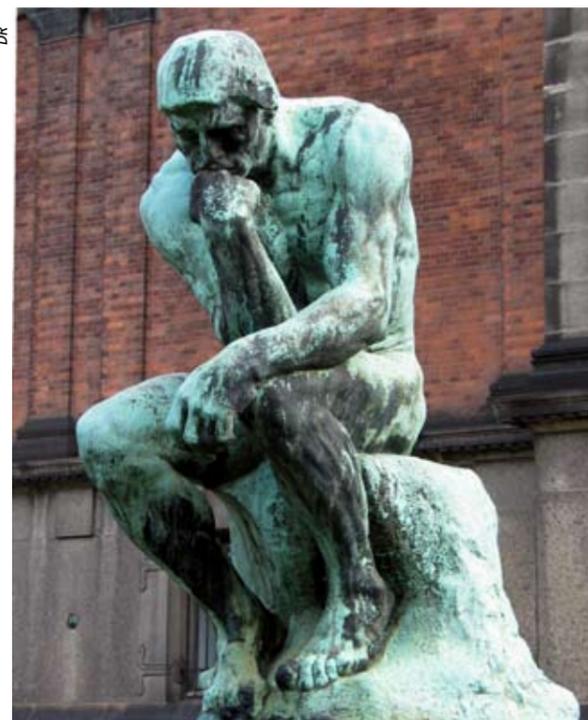
En même temps, la colonisation du Maroc a été une colonisation de peuplement accompagnée d'un énorme « transfert » de biens publics et d'institutions favorables à la croissance économique dans l'espace colonisé, tant que cette dernière restait « sous contrôle ». Parmi les transferts institutionnels (au sens des règles du jeu de North) les plus notables, on retiendra la législation foncière dans ses aspects relatifs à la domanialité et à la conservation foncière, l'organisation des marchés et des transactions des produits stratégiques (ONIC, caisse de compensation), la création d'établissements publics (chemins de fer, électricité, CDG), les investissements publics d'aménagement urbain, du territoire et des ressources naturelles (eau, forêts, mines) et les textes régissant les secteurs d'importance économique et les organisations socio-professionnelles. Tout cet arsenal a, bien entendu, été transféré pour les besoins de la colonisation et n'a été utilisé que pour asseoir une économie coloniale prospère, ce qui fut le cas. Ce serait donc une erreur de confondre le modèle installé au Maroc avec les régimes coloniaux purement « extractifs », dans lesquels les bases institutionnelles de la croissance n'ont pas été transférées³.

La première génération politique du Maroc indépendant a été amenée à ne pas rompre avec cet héritage institutionnel colonial « lourd », mais efficace en termes de croissance économique « sous contrôle ». Les nouvelles élites ont vite compris l'intérêt qu'il y avait à maintenir la même logique d'accumulation et d'extraction à leur profit et non plus au profit exclusif de la métropole. Et si l'on s'en tient aux données économiques, la transition a été relativement bien conduite puisque le Maroc affiche des

performances largement supérieures aux pays comparables au cours des années 60 et une partie des années 70. Ce n'était ni chose acquise, ni une tâche facile, si on se remémore les soubresauts économiques sous forme d'inflation ou de dévaluations en Afrique, en Asie et en Amérique du Sud.

À cette époque, la politique macro-économique au sens moderne du terme n'existe pas car elle n'a pas vraiment de raison d'exister. Le principal objectif consiste à financer les missions régaliennes et les projets publics sans porter atteinte aux mécanismes de base de la croissance « sous contrôle ». La question de la stabilisation de l'économie était réglée non par la « coordination » des politiques monétaire et budgétaire, mais par un ajustement réel supporté par les agents économiques non associés au pouvoir politique.

La question macro-économique était réduite à la seule question du choix des sources de financement de missions régaliennes et des projets. Les équilibres devaient être atteints avec un minimum de prélèvement sur les détenteurs du pouvoir.



Les nouvelles élites ont vite compris l'intérêt qu'il y avait à maintenir la même logique d'accumulation et d'extraction à leur profit.

Cette transition, gérée par une élite francophone par inertie, a fini par buter sur deux limites propres à toutes les institutions extractives, même les plus favorables à la croissance. La première limite est la dérive « affairiste ». Elle correspond aux excès, relativement documentés de nos jours, de la bourgeoisie bureaucratique (Belal), de la marocanisation (Saadi) et de la privatisation (Hibou). La deuxième limite est celle du sous-investissement en biens publics. Elle correspond à l'accumulation des déficits, eux aussi largement renseignés, en matière de développement humain.

Ces deux limites combinées vont se traduire par des pertes de productivité et de compétitivité et des problèmes de stabilisation macro-économique, notamment suite à la raréfaction des crédits « bon marché » basés sur le recyclage des pétrodollars des années 70. L'impulsion productive donnée par le référentiel du modèle institutionnel hérité (*catch up*) ne va plus suffire.

La décennie de la macro-économie « complaisante »

Il devenait urgent de trouver une « solution politique » à ce blocage. Elle allait être construite autour de deux ensembles de politiques que les élites vont progressivement adopter en les considérant compatibles avec la modernisation des institutions extractives.

La première orientation adoptée a porté sur l'attraction des IDE, en tant que solution politiquement acceptable, pour assurer un rattrapage en matière de productivité dans certains secteurs et autour de certains projets.

La deuxième orientation retenue a été celle de la macro-économie de la complaisance, consistant à distribuer des subventions aux emplois peu productifs, pour assurer une certaine stabilité sociale. Toute une panoplie de mesures « lourdes » ont servi, *de facto*, à distribuer du pouvoir d'achat pour la partie la moins productive de l'économie, que ce soit la baisse des

droits de douane, la surévaluation du dirham ou le blocage des prix des principaux produits alimentaires et énergétiques importés. Cette aubaine a servi à préserver la survie des emplois peu productifs d'une part, et à attirer de nouveaux entrepreneurs, à la recherche de profitabilité rapide, d'autre part, dans les secteurs les plus abrités de la concurrence internationale.

Les emplois dans les secteurs les plus productifs n'ont pas pu suivre ce rythme. La capacité de création d'emplois dans le secteur exportateur traditionnel est limitée par une compétitivité basée sur des facteurs « non reproductibles », tels que les ressources naturelles (pêche, mines) ou les accords commerciaux (agro, habillement). Elle est également limitée par le coût de développement des plateformes d'accueil des IDE dans les nouvelles industries exportatrices. Dans le secteur non exportateur, la productivité peut atteindre des niveaux élevés quand elle est associée à des barrières à l'entrée. Comme la rémunération des *insiders* dépend alors des effectifs employés, ces activités ont tendance à peu embaucher. Ceci se traduit par une productivité du travail, certes élevée, mais non diffusée au reste de l'économie.

Au total, la politique de la complaisance va induire l'économie sur un sentier dans lequel le gain en productivité est devenu coûteux à acquérir, en raison de « l'enclavement » des secteurs porteurs et des « subventions implicites » aux emplois peu productifs.

La stabilisation de l'économie était réglée non par la « coordination » des politiques monétaire et budgétaire, mais par un ajustement réel supporté par les agents économiques non associés au pouvoir politique

La crise du capitalisme global, et en particulier en Europe à partir de 2008, va révéler le caractère insoutenable au plan macro-économique des « solutions » adoptées au cours de cette dernière décennie.

La fin de l'exception marocaine

De manière générale, la crise du capitalisme global a contribué à décrédibiliser les régimes politiques les plus faibles des pays en développement, notamment dans les pays arabes. La recherche de solutions ne passait plus, aux yeux des peuples, par la reconduction de ces dites solutions. Les conditions de la révolte, ainsi réunies, allaient finir par renverser les rapports de force au profit des représentants de nouvelles élites politiques plus aptes à les canaliser. Au Maroc, la transition politique, telle qu'elle a été entamée, n'a pas produit les idées en matière de réformes économiques inclusives qu'on était en droit d'attendre. Le travail sur les dossiers clés a déçu, car il est resté prisonnier des approches technocratiques héritées de la période antérieure, alors que des arbitrages beaucoup plus audacieux auraient pu être développés en s'appuyant sur la réhabilitation de l'action collective à tous les niveaux de l'édifice social.

En attendant ce réveil, il y a lieu de mettre en chantier des groupes de travail et de réflexion sur quelques politiques d'inclusion à efficacité avérée, au vu de l'expérience et des résultats de la recherche économique appliquée.

Le premier chantier, à considérer comme préalable à la cohérence d'ensemble des réformes économiques, est celui de la correction des prix relatifs dans un sens plus incitatif aux gains de productivité. Au titre de cette composante, il s'agira de rehausser les prix relatifs des biens échangeables pour arrêter de subventionner les emplois dans les secteurs à faible productivité. Il s'agira aussi de renforcer le jeu de la compétition dans les secteurs abrités de la concurrence internationale pour

favoriser le développement des filières compétitives. Une fois ce principe admis et mis en œuvre, les forces du marché devraient se déployer dans le sens du *learning by doing*, de la mobilité intersectorielle et de l'innovation créatrice, autrement dit dans le sens d'un modèle soutenable de croissance basé sur une utilisation plus efficiente de la ressource humaine, celle dont les progrès coûtent les moins chers à financer.

Au Maroc, la transition politique, telle qu'elle a été entamée, n'a pas produit les idées en matière de réformes économiques inclusives qu'on était en droit d'attendre

Pour que ce redéploiement puisse opérer dans de bonnes conditions, il sera nécessaire de restructurer les dépenses publiques pour arrêter de subventionner sans contrepartie des biens privés et faire porter les interventions sur les biens publics. Cette composante concerne autant les subventions à la consommation que les aides à l'investissement. Le recentrage des dépenses sur les biens publics n'exclut pas le recours aux sources de financement privées en partenariat.

Enfin, et c'est le troisième chantier, cette restructuration des dépenses publiques supportant un ancrage de la croissance sur la productivité du travail exige une répartition de la charge fiscale et des prélèvements sociaux qui soit moins pénalisante pour la création d'emplois et plus lourde pour les revenus issus du capital ■

1. Toutes plus ou moins inspirées par l'école dite de Cambridge.
2. Acemoglu, Johnson et Robinson.
3. AJR (2002), *Institutional causes, Macroeconomic symptoms: Volatility, Crises and Growth*, NBER.

LE PROFIL D'UN COORDONNATEUR EN CHEF

Abdelaziz Meziane Belfquih, le Conseiller royal défunt était devenu, au fil de son parcours sur les vingt dernières années, le coordonnateur en chef des politiques économiques de l'État marocain. Au cours du règne de Mohammed VI, la « touche » Meziane Belfquih est apparue dans la politique dite des grands chantiers. Sa disparition révèle un déficit de coordination nonobstant toutes les institutions prétendument mises en place à cet effet.

Par Bachir Znagui
Journaliste et consultant, Cesem-HEM

Les objectifs et la conduite des politiques économiques sont généralement définis dans les limites du modèle institutionnel propre à chaque pays. Celui du Maroc relève encore des institutions extractives dans lesquelles les politiques économiques sont mises au service du transfert des rentes. Dans ce contexte spécifique, les réformes se trouvent chaque fois sous tension et finissent progressivement à être adaptées aux appétits des forces hégémoniques. De même, la coordination des politiques économiques s'avère être un moyen pour parvenir à des objectifs, sans remettre en cause les bases du système dominant. Feu Abdelaziz Meziane Belfquih, le Conseiller royal défunt était devenu, au fil de son parcours sur les vingt dernières années, le coordonnateur en chef des politiques économiques de l'État marocain. Que faisait-il exactement ? Et surtout comment le faisait-il ?



Il a été de son vivant le coordonnateur en chef des politiques économiques de l'État marocain.

Dans les enceintes de la Cour

Au Cabinet royal, les politiques économiques n'ont pas, sur le plan formel, une présence importante, du moins au niveau du discours rituel ; elles ne sont évoquées que lors de protocoles précis, tels que les conseils de ministres présidés par le Roi à propos des lois de finances ou lors de la présentation du rapport annuel par le Wali de Bank Al Maghrib.

Au niveau des conseillers du Roi, sur les deux dernières décennies, on constatera également qu'il n'existe pas d'économistes dans l'entourage direct du souverain. Certes, peuvent y figurer des spécialistes de la finance (Yassir Zenagui) ou des assurances (Zoulikha Nasri) mais les profils qui s'occupaient des dossiers et des projets à portée économique d'envergure ont toujours été des ingénieurs. Du temps de Hassan II comme aujourd'hui sous Mohammed VI, ce penchant pour les ingénieurs traduit la domination d'une conception de l'économie où les infrastructures et le bâti sont prépondérants.

Pourtant, les grandes questions des politiques économiques se sont imposées plusieurs fois sans y être invitées (ex : la question du prix du phosphate en 1976, la politique du PAS prônée par la Banque mondiale et le FMI en 1983, etc.). De leur côté, les questions de coordination des politiques économiques marocaines ont été également présentes à plusieurs reprises durant la période du règne de Hassan II, notamment lors des négociations de la dette extérieure, des négociations multilatérales du GATT et la naissance de l'OMC puis lors des négociations des accords de libre-échange ou d'association avec l'Europe, les USA et les autres pays. Dans la majorité de ces circonstances, l'État faisait recours au conseil externe, s'ensuivaient alors des arbitrages royaux ou des « missions » ordonnées par le souverain impliquant les conseillers et les structures étatiques traitant souvent ces dossiers.

Plus spécifiquement, la manifestation des interventions des membres du Cabinet royal chargés de la coordination des politiques économiques n'est perceptible qu'autour des politiques sectorielles et des contrats-programmes (essentiellement des politiques de développement). Sous le règne de Mohammed VI, nous la retrouvons dans la politique dite des grands chantiers ou des questions d'ordre socio-économiques du type Ramed ou INDH. C'est dans ce contexte qu'est apparue la touche d'Abelaziz Meziane Belfqih, alliant, de manière discrétionnaire, une certaine efficacité dans l'exécution de politiques économiques, un contournement des institutions en place et la durée de réalisation des projets.

Dans la pratique, la coordination des grands chantiers (ex : TMSA, Marsa, Bou Regreg...), telle que conçue par Meziane Belfqih, se décline globalement ainsi : l'annonce du lancement de projet par le chef de l'État, absence de débat préalable au sein des institutions (politiques ou économiques) puis mise en place de structures chargées de leur réalisation, avec des prérogatives étendues qui leur offrent un ascendant sur les administrations existantes et les libère de toute contrainte leur permettant ainsi de disposer de moyens exceptionnels.



Le penchant pour les ingénieurs traduit la domination d'une conception de l'économie où les infrastructures et le bâti sont prépondérants.

La formation, un prélude à son ascension

Lauréat des Ponts et Chaussées en France, Abdelaziz Meziane Belfqih, fils de Taourirt, faisait partie d'un ensemble de cadres rares qui, dans l'administration ou le secteur privé, constituaient déjà un réseau informel de relations efficaces. D'une génération à l'autre, la plupart de ces lauréats ayant regagné l'administration marocaine ont trouvé la voie largement tracée pour eux et ont réussi à occuper les postes les plus en vue. Les « ponts » constituent un des viviers où le système marocain recrutes technocrates depuis la fin de la colonisation. On y trouve des ministres, des patrons du secteur public et bien d'autres responsables de l'économie et des départements techniques. Recruté parmi ces derniers, Abdelaziz Meziane Belfqih, durant ses mandats, recruté à son tour au sein de pareilles niches. L'une des missions de base du coordonnateur est, au sein du système marocain, celle de recruter des profils qui allient compétence et propension à servir l'État makhzénien. Dans ce cas précis, le coordonnateur est censé être, en quelque sorte, un chasseur de têtes et un organisateur des ressources en général et humaines en particulier.

À sa nomination aux postes ministériels, il en savait déjà beaucoup, notamment en matière de barrages, de routes, d'autoroutes et autres infrastructures

Depuis son premier poste d'ingénieur à la Direction de l'hydraulique jusqu'à celui de Secrétaire général du ministère des Travaux publics, feu Abdelaziz Meziane Belfqih a su développer ces qualités-là. Il avait ainsi, avant d'accéder aux plus hautes responsabilités une parfaite connaissance du système marocain en interne et une maîtrise de son fonctionnement. À sa nomination aux postes ministériels, il en savait déjà beaucoup, notamment en matière de barrages, de routes, d'autoroutes et autres infrastructures. Cette montée en compétences techniques et managériales de Meziane Belfqih ont largement servi dans le contexte difficile du PAS et d'une décennie asséchée financièrement et climatiquement.

Le Conseiller des grands chantiers

Homme très réservé en public, il a réussi à ne pas s'attirer la dangereuse jalousie des gens du sérail, ni celle du puissant et défunt ministre de l'Intérieur Driss Basri. Le plus discret des technocrates est devenu ainsi le 24 avril 1998 conseiller du Roi, poste qu'il a continué d'exercer par la suite auprès de son fils, le roi Mohammed VI, jusqu'au dernier jour de sa vie. Son premier fait d'arme en termes de coordination politique a été d'abord la COSEF (La Commission Spéciale pour l'Éducation et la Formation) où il a à peine réussi à panser quelques métastases de l'enseignement marocain. En décembre 2003, un comité directeur a été chargé sous sa présidence de l'élaboration d'un rapport évaluant le cinquantenaire du Maroc post-protectorat en matière de développement humain. Ce projet collectif et participatif, réunissant sous sa houlette un large

spectre d'académiciens, experts et autres administrateurs, a pu mener réflexions et débats innovants sur le passé et sur les perspectives pour les vingt prochaines années.

Ce rapport a reflété un trait caractéristique de son style de coordination qu'il adoptait pour tous les dossiers qu'il gérait. En effet, Il procédait chaque fois au préalable à de larges consultations exploratoires – souvent informelles – avec tous les intervenants réels ou potentiels avant le passage à l'action. Dans ce rapport, il a eu l'occasion également de mettre en relief sa préférence pour l'expertise nationale, rompant avec une longue tradition du recours exclusif par l'État à l'expertise étrangère, réelle ou supposée. On notera ainsi qu'il avait dans toutes les missions ultérieures la même exigence, celle de trouver des profils marocains adéquats pour accomplir les missions requises.

Par ailleurs, sa rigueur et son efficacité dans le travail ont été révélées lorsqu'il fut conseiller sur le projet de la rocade de méditerranéenne ou la route nationale 16 (Tanger-Saïdia) en 1997. En effet, au niveau de la démarche, on y découvre déjà sa méthode de travail. Il disait souvent que « *lorsque le cap est défini, il faut s'y maintenir avec persévérance et cohérence* ». Durant cette même période, Il regrettait souvent ce qu'il appelait « *un déficit de réflexion stratégique au niveau du pays* », soulignant par là que c'est à travers cette réflexion qu'on pouvait trouver les solutions aux multiples difficultés et voir les projets germer.

Tanger-Med et le Bouregreg, deux illustrations du cachet Meziane Belfqih

De son expérience en tant que Président du Conseil de surveillance, chargé de la supervision du projet de Tanger-Med, les esprits retiendront qu'il a pu mettre en place dès le lancement des structures hors du circuit gouvernemental avec de larges prérogatives et compétences, confisquant par là même celles de toutes les autres administrations. C'est

ainsi que l'Agence Spéciale Tanger Méditerranée (TMSA) a été créée pour contourner les problèmes de coordination institutionnelle. La TMSA a notamment bénéficié d'un texte de loi spécialement destiné à légitimer son autorité sur un territoire défini comme zone Spéciale de Développement. Ses prérogatives incluent les missions d'autorité publique sur le port et sur les zones franches. Elles confèrent à TMSA un rôle d'acteur territorial public concerné par les aspects d'aménagement urbanistique et du territoire. Dans le contexte de TMSA, il est à relever que des changements au niveau du top management sont survenus à la suite de la disparition du Conseiller ; de même, la gestion du projet a souffert de politiques tarifaires au niveau des prestations portuaires qui ont affecté sa compétitivité. Dans le contexte morose de l'économie mondiale, des difficultés se sont manifestées alors que Meziane Belfqih n'était plus là pour les affronter. Le vide laissé par la disparition du Conseiller a rapidement mis l'accent sur la fragilité financière de Tanger-Med ainsi que sur certaines défaillances techniques dont le traitement nécessite aussi des bailleurs de fonds.

Sur le même modèle, approximativement en 2002, Meziane Belfqih présidera au « Groupe Bouregreg » qui a élaboré le plan d'aménagement global de la vallée de Bouregrag.. Pour réaliser ce projet, il a institué l'Agence pour l'Aménagement de la Vallée du Bouregreg (AAVB) créée en 2005 en établissement public marocain à caractère économique et social. Sous tutelle de l'État et disposant de



Chargé de la supervision du projet de Tanger Med, il a pu mettre en place dès le lancement des structures hors du circuit gouvernemental.

Le vide laissé par la disparition du Conseiller a rapidement mis l'accent sur la fragilité financière de Tanger-Med ainsi que sur certaines défaillances techniques dont le traitement nécessite encore des bailleurs de fonds

l'autonomie financière, elle est chargée de l'aménagement de la vallée dans sa globalité (urbanisme, environnement, social et patrimoine). L'Agence a confisqué non seulement de nombreuses prérogatives aux différents départements mais aussi des pouvoirs aux institutions et collectivités locales : c'est là encore une manière de résoudre les problèmes multiples de coordination pour la réalisation d'un projet de cette envergure. Trois réalisations ont été accomplies dans les délais mais au déclenchement de la crise internationale, le projet a eu de graves difficultés, et ce, en raison du désistement de fonds des pays du Golfe. Il se poursuit cependant et cherche désespérément des bailleurs de fonds. Nous serions en droit de nous interroger si en présence aujourd'hui de cet homme, de telles difficultés apparaîtraient...

CONCLUSION

De ce portrait, qui se veut une illustration de la singularité d'un mode de coordination personnifiée, nous retiendrons ces idées fortes.

Afin de rendre sa coordination discrète plus efficace, Meziane Belfqih, en homme du sérail, instaurait la confiance par la proximité qu'il entretenait avec ses pairs (recevoir ses interlocuteurs - parfois retors - dans son bureau de Hay Riad alors qu'il avait ses bureaux au palais). Le modèle discrétionnaire de ce type de coordination se reflétait également dans les arènes hostiles au sommet de l'État, comme dans les territoires où il a su faire preuve de fermeté et de force de conviction. Aussi, était-il un ingénieur fédérateur d'experts marocains capables d'exécuter un programme, ce qui atteste du sens patriotique et de sa dévotion au pays. Mais Meziane Belfqih n'était pas seulement un maître d'ouvrage et un négociateur compétent, il a donné la preuve que la coordination discrétionnaire peut s'avérer plus efficace qu'un jumelage interinstitutionnel aux circuits longs.

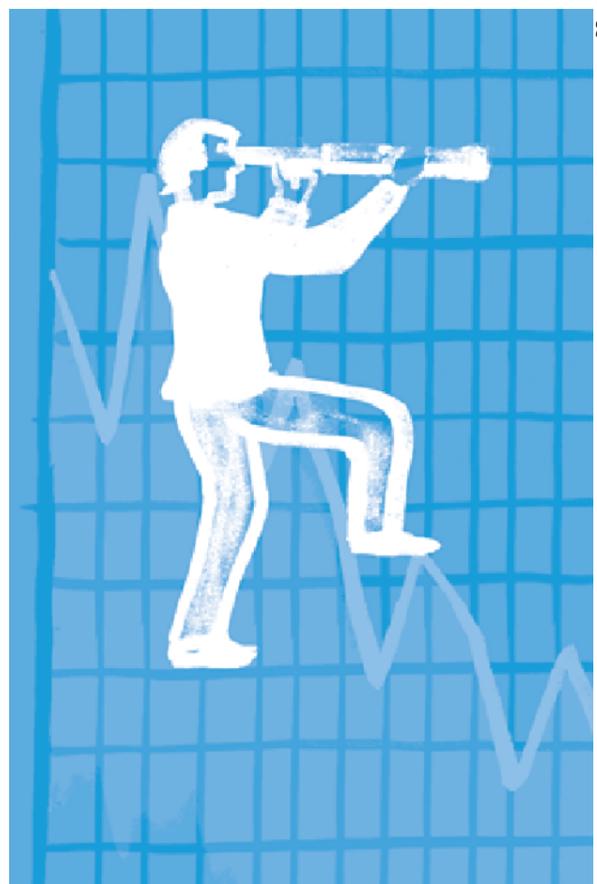
Ceci étant dit, en termes de coordination et de gouvernance, les projets « réussis » montrent la limite de la démarche fondée sur la performance et la vigilance du seul coordonnateur, puisque la disparition de Meziane Belfqih a permis aussi d'illustrer les failles du système marocain. Le vide laissé a vite été réoccupé par d'autres centres de pouvoirs au sein du système, ceux-ci ayant d'autres priorités que celles du défunt et d'autres clientèles à satisfaire. Ainsi, au lendemain de son décès, le Maroc se retrouve avec des dizaines de structures parallèles et de nouvelles interrogations sur leur coordination, leurs objectifs et leur gouvernance. Cette situation n'est ni nouvelle ni exceptionnelle, elle est aussi l'une des caractéristiques du modèle marocain qui ne fonctionne le plus souvent que par objectifs à dominante conjoncturelle ■

BUDGET : LES INSTITUTIONS ET LES INCERTITUDES

Quels liens doit-on établir entre une politique visant le réglage conjoncturel et une politique qui vise à introduire des réformes profondes : institutionnelles et structurelles ? Quels instruments de politique économique privilégier devant cette situation ? Quelle coordination et à quelles conditions cette coordination est-elle possible ? Au Maroc, celle-ci reste en deçà de ce qui doit être fait.

Par Najib Koumina
Consultant

Ce qui s'est passé dans le monde depuis 2008 pour faire face à la crise financière, devenue économique et globale par la suite, est riche en enseignements. Les Américains et les Européens n'ont pas agi de la même façon et n'ont pas eu recours aux mêmes instruments de politique économique, les différences entre les institutions étaient déterminantes dans les choix qui ont été faits çà et là et des résultats de ces choix. Si les USA ont pu utiliser la politique monétaire (*Quantitative Easy*) pour soutenir leur système bancaire et redynamiser le marché financier de façon simultanée avec l'utilisation des instruments de la politique budgétaire, renouant ainsi avec leur tradition keynésienne – et le Royaume-Uni a agi de la même façon ou presque, profitant de sa non-appartenance à la politique monétaire européenne commune et de la flexibilité de ses institutions –, les pays européens membres de la zone euro, quant à eux, se sont trouvés face au mur des limites institutionnelles imposées par la politique monétaire commune gérée en toute indépendance par la Banque Centrale Européenne (BCE).



Au Maroc, la politique budgétaire reste l'instrument principal pour mener une politique économique.

Enseignements extérieurs sur le couple monétaire-budgétaire

Cette situation de décentralisation de la politique budgétaire et de centralisation de la politique monétaire a rendu les deux politiques contradictoires au point de produire un blocage de la politique économique et de la rendre inefficace, sachant que les choix budgétaires sont keynésiens et que la politique monétaire est foncièrement monétariste. Ce blocage a amené au passage ce que l'on sait de la crise bancaire et financière entraînant la crise des dettes souveraines qui a limité, en fin de compte, la possibilité d'utiliser les instruments de la politique budgétaire, principalement le levier des dépenses en vue de soutenir la demande¹. Les avertissements lancés par P. Kugman et J. Stieglitz, et d'autres économistes de renommée internationale, n'ont été entendus que tardivement et de façon partielle par Mario Draghi, directeur de la BCE, qui a finalement accepté le refinancement des dettes souveraines de la Grèce et des autres pays de l'Europe en difficulté, malgré la résistance « idéologique » de la Banque centrale allemande et du FMI qui a reconnu ses erreurs.

Au Maroc, qui est à un stade de développement différent et ne disposant pas de rente extractive rapportant des recettes en devises à la hauteur de ses besoins, la politique budgétaire reste l'instrument principal pour mener une politique économique ; l'utilisation des instruments de la politique monétaire est limitée par des entrées insuffisantes de devises et les déficits extérieurs qui imposent une gestion prudente de la politique monétaire pour maintenir le taux de change de la monnaie nationale et contenir l'inflation.

L'utilisation de la politique budgétaire se heurte non seulement à l'obstacle des limites de la politique monétaire, accentuées par les nouveaux statuts de la BKAM (Bank Al Maghrib) similaires à ceux du BCE, mais aussi à celui des recettes budgétaires qui n'évoluent pas de façon à avoir une visibilité à court et moyen termes permettant de

programmer ou planifier sur la base de données pertinentes des choix crédibles et exécutables. Les facteurs, tels que la volatilité et la vulnérabilité de la croissance et son exposition de façon continue aux chocs endogènes et exogènes (qui mettent à mal le discours exagéré sur sa résilience), l'ampleur du secteur informel et de la fraude fiscale, les dépenses fiscales qui sont en fait des rentes sans contrepartie dans la plupart des cas², les transferts au secteur public qui subventionnent la mauvaise gestion et le gaspillage, la corruption et le népotisme... limitent la possibilité de compter sur les stabilisateurs automatiques.

S'il est connu que les mesures budgétaires ne produisent pas leurs effets immédiatement, leur utilisation dans un pays en retard ne doit pas se limiter à des objectifs de réglage conjoncturel

Politique discrétionnaire et logique pluriannuelle

C'est cette réalité qui impose une politique discrétionnaire non seulement en période de crise de l'économie domestique ou mondiale mais également en période de croissance. L'instrument budgétaire doit agir non seulement pour effectuer les réglages conjoncturels mais aussi pour permettre de créer les richesses, favoriser le développement économique et social et permettre aux structures de l'économie d'évoluer vers une vraie résilience face aux chocs répétitifs. S'il est connu que les mesures budgétaires ne produisent pas leurs effets immédiatement (ce qui a constitué un argument des monétaristes contre toute intervention de l'État), leur utilisation dans un pays en retard ne doit pas se limiter à des objectifs de réglage conjoncturel parce que cette utilisation peut mener à un moindre

activisme budgétaire et se révéler sans efficacité. L'inefficacité accompagne aussi ces lacunes, du fait de la difficulté de ciblage, en plus du risque d'irréversibilité, surtout si l'on part du fait que l'économie marocaine est dominée par les rentes (sachant que les rentiers sont prêts à capturer et à détourner les décisions de politique économique) et que toute tentative de relance de la demande finit par creuser les déficits extérieurs à cause de la faible compétitivité des produits marocains.

Toute politique budgétaire discrétionnaire dans un pays comme le Maroc doit, pour que son activisme ne soit pas neutralisé ou faible, prendre en considération non seulement l'élément temporel mais également les liens à tisser entre l'action conjoncturelle et les réformes structurelles, et s'inscrire dans un horizon temporel qui dépasse les limites du budget annuel, sans pour autant négliger son rôle. Ce passage du court au moyen terme, et même le long terme, pour inscrire la politique budgétaire dans un processus de mise à niveau de l'économie et de répondre aux besoins des populations en revenus et en services publics, c'est-à-dire, dans une optique de réformes structurelles et de stratégie d'émergence, incite à introduire des réformes institutionnelles profondes. Une programmation budgétaire pluriannuelle est plus adaptée qu'un budget annuel, pour mener une politique discrétionnaire visant à mettre en œuvre un programme de réformes structurelles en l'absence de plan de développement économique.

Une programmation budgétaire pluriannuelle est plus adaptée qu'un budget annuel pour mener une politique discrétionnaire visant à mettre en œuvre un programme de réformes structurelles

Cette programmation permet non seulement de disposer d'objectifs clairs et de visibilité pour les gestionnaires pour pouvoir étaler leurs programmes et actions en tenant compte de l'horizon temporel, mais aussi de revoir la copie et d'introduire les changements indispensables, au temps opportun pour aller de l'avant et réussir tout en respectant les règles de transparence. Ce genre de programmation est le plus adapté à une coordination qui vise à s'assurer de la convergence et la complémentarité des programmes sectoriels et les actions qui en découlent, mais également à l'évaluation et au contrôle démocratique pratiqué par le parlement. De plus, le cadre institutionnel en vigueur n'est pas adapté pour une telle politique, la loi organique de la loi de finances de 1998 est conçue, comme sa précédente la loi organique des finances de 1972, pour une politique budgétaire annuelle se limitant à des objectifs à court terme ; pire, à une consommation des budgets sans se soucier des résultats.

Les faibles maillons de la coordination

Le passage d'une gestion basée sur la consommation des budgets alloués aux différentes administrations à une gestion axée sur les résultats depuis 2002 est resté au stade de l'expérimentation sans aller vers les réformes institutionnelles et réglementaires indispensables pour le cadrer. Les cadres de dépenses à moyen terme (CDMT et CDMT agrégé) figurent parmi les nouveautés introduites dans le cadre de cette gestion. Cette programmation budgétaire pluriannuelle et glissante, qui conserve à la loi de finances son caractère impératif, ne peut pas réussir si les administrations ou les ministères ne disposent pas de programmes stratégiques et si la concentration administrative n'est pas effective. Mais plus encore, le gouvernement ne dispose pas d'une vision et d'un cadre institutionnel approprié pour coordonner la politique budgétaire.

La refonte de la loi organique de la loi des finances a tardé à arriver à son terme pour donner aux pratiques en vigueur la légitimité indispensable et les rendre obligatoires

Ce qui a manqué jusqu'à présent, ce sont des programmes stratégiques bien ficelés, avec des objectifs clairs, quantifiables et aptes à être insérés dans une programmation budgétaire pluriannuelle. Ce qui a manqué également relève de la réforme institutionnelle et réglementaire, tant attendue. La refonte de la loi organique de la loi des finances a tardé à arriver à son terme pour donner aux pratiques en vigueur la légitimité indispensable et les rendre obligatoires. Ce retard, ajouté à celui de la mise en place d'une loi sur la déconcentration, a laissé un vide qui n'a pas facilité l'opérationnalisation à tous les niveaux de la logique de la gestion axée sur les résultats. Il n'a pas permis non plus de coordonner la politique budgétaire de façon à finir avec les îlots ministériels et administratifs et permettre une convergence des politiques publiques et de les réguler.



Le passage d'une gestion basée sur la consommation des budgets alloués à une gestion axée sur les résultats reste au stade expérimental.

La coordination budgétaire, malgré l'introduction d'une certaine flexibilité et l'annulation de l'ex-CED, reste traditionnelle dans l'ensemble. La faiblesse de la primature, héritée par le chef du gouvernement après la révision constitutionnelle, est un élément déterminant de l'état de la coordination budgétaire, ou plutôt de sa faiblesse, car le chef du gouvernement, comme le Premier ministre auparavant, a la responsabilité première dans l'élaboration et la coordination de la politique budgétaire, qui représente le principal instrument pour l'action gouvernementale. Cette faiblesse, qui pose un problème institutionnel et politique, explique beaucoup de blocages actuels au niveau budgétaire et à d'autres niveaux. L'arbitrage du chef du gouvernement au moment de la préparation des projets des lois de finance n'est qu'une formalité de la coordination budgétaire, déterminée plutôt par le ministère des Finances, ce qui constitue un aspect très réducteur de la coordination.

L'activisme budgétaire faible, reflété par l'impact réduit des budgets alloués à l'investissement ces dernières années sur la croissance, et le déficit budgétaire qui ne cesse de s'aggraver, les performances de certaines stratégies sectorielles ou sociales qui ont bénéficié de subventions budgétaires (telles le Plan Maroc Vert, Émergence ou l'INDH), prouvent que la coordination de la politique budgétaire reste en deçà de ce qui doit être fait pour de meilleurs résultats. Ni l'administration, ni les individus n'ont réagi de façon à permettre à l'économie marocaine de s'insérer dans les changements en cours dans un monde en constante mutation ■

1. Les drames grecs, espagnols et italiens trouvant leur explication en grande partie dans cette impossibilité d'utiliser, simultanément, les instruments la politique budgétaire et de la politique monétaire, et donc de ne pas pouvoir mener une politique contra-cyclique keynésienne.
2. À commencer par la grande agriculture qui ne paie aucun denier à l'État depuis 1984 et les avantages octroyés aux promoteurs immobiliers, les subventions qui sont octroyées à ceux qui bénéficient des avantages fiscaux et non ceux destinés à la subvention de quelques produits de première nécessité.

EN QUÊTE D'UNE EFFICACITÉ INDUSTRIELLE

Le Maroc offre un cas d'école dans la façon avec laquelle l'action de coordination de l'État, à travers la politique industrielle, a été transformée dans le contexte de la libéralisation, afin de continuer à servir les objectifs de canalisation de la rente, du contrôle du secteur privé et de l'exercice du pouvoir. Les points d'entrée et d'influence de l'État n'ont pas beaucoup changé malgré l'émergence de nouveaux instruments.

Par Lahcen Achy

Économiste, senior associé au Centre Carnegie Moyen-Orient et Professeur à l'INSEA

Bien que l'économie politique des politiques industrielles au Maroc ait fait l'objet de plusieurs écrits, très peu d'évaluations rigoureuses, portant sur l'effet de telles politiques sur le secteur industriel et, au-delà, sur le développement économique du pays, existent à ce jour. En l'absence d'une base de données complète des entreprises qui ont bénéficié des concours de l'État et d'une évaluation de leur pertinence et de leur efficacité, il est difficile de réfuter les hypothèses de discrétion dans l'octroi des aides, de gaspillage des ressources publiques et d'absence de réédition des comptes.



L'action des agents sur le marché revêt déjà une forme de coordination.

Coordination privée et coordination publique

L'action des agents sur le marché revêt déjà une certaine forme de coordination. Les décisions des uns internalisent les actions des autres. Lorsqu'une grande entreprise s'installe dans une localité par exemple, spontanément des restaurants et autres commerces ouvrent à proximité afin de profiter des opportunités que leur offre le voisinage. C'est là une forme de coordination privée, décentralisée ou encore volontaire.

Toutefois, lorsque cette forme de coordination n'est pas suffisante pour atteindre les objectifs escomptés par la collectivité, l'État pourrait intervenir afin de coordonner les efforts individuels et offrir différentes formes d'incitations susceptibles de modifier les arbitrages individuels : c'est le cas de l'intervention de l'État par le biais de la politique industrielle.

L'expérience du Maroc est marquée par quatre catégories de politiques industrielles (PI):

- a. les politiques qui modifient la propriété du capital comme la marocanisation mise en place dans les années soixante-dix et les opérations de privatisation des entreprises publiques initiées au cours des années quatre-vingt ;
 - b. les politiques de protection tarifaires et non tarifaires qui peuvent différer d'un secteur à l'autre en fonction d'arbitrages économiques et/ou politiques ;
 - c. les incitations fiscales accordées aux investisseurs, dont certaines sont horizontales, et d'autres plus spécifiques à certains secteurs, certaines régions ou liées à la taille de l'investissement ;
 - d. les subventions directes allouées à un certain nombre d'entreprises sélectionnées sur la base d'un certain nombre de critères qui ont rarement fait l'objet de débats publics et n'excluent pas la présence d'une marge de discrétion.
- La première a été marquée par les opérations de privatisation et d'une dynamique tumultueuse dans les rapports entre l'État et le secteur privé en quête d'autonomie.
 - La seconde période s'étend sur la période 2000-2007 et a été caractérisée par une multiplicité de mesures de promotion des investissements et d'exonérations fiscales qui ne semblent pas s'inscrire dans une politique industrielle globale. En effet, deux systèmes parallèles d'aide directe aux entreprises étaient en vigueur. Le premier, qui opère à travers le Fonds Hassan II pour le Développement Économique et Social, était destiné aux grandes entreprises et s'appuie sur les recettes des privatisations. Le second, qui est géré par l'Agence Nationale des Petites et Moyennes Entreprises (ANPME) était consacré à la mise à niveau des PME et s'appuie principalement sur un financement européen.
 - La troisième période, depuis 2006, correspond à la volonté de l'État de disposer d'un rôle plus actif et visible dans la promotion et l'administration de la politique industrielle. De nombreux instruments existants ont été « relookés », d'autres ont été créés et placés dans le cadre du « Programme Émergence » destiné à créer les conditions favorables à l'émergence d'un secteur industriel fort et compétitif. Dans ce cadre, la « politique de mise à niveau » s'est transformée en politique de « modernisation compétitive » et fut dotée d'une enveloppe plus conséquente de financement interne via le budget de l'État. Une nouvelle version du « Programme Émergence » a été approuvée en 2009 et constitue à ce jour un des piliers de la politique gouvernementale.

L'action des agents sur le marché revêt déjà une certaine forme de coordination. Les décisions des uns internalisent les actions des autres

Bien que l'économie politique des politiques industrielles ait fait l'objet de plusieurs écrits, très peu d'évaluations rigoureuses, portant sur l'effet de telles politiques sur le secteur industriel et, au-delà, sur le développement de l'économie du pays, existent à ce jour. Un exemple frappant est celui du Fonds Hassan II pour le Développement Économique et Social, mis en place en 2000, et qui reçoit 50 pour cent des recettes de privatisation. Ce Fonds prend en charge une partie des coûts d'investissements dans certains secteurs industriels pouvant atteindre 10 pour cent du coût du projet et plafonné à 20 millions de DHS. Entre 2000 et 2005, le Fonds a contribué à 111 projets avec plus 4,5 milliards de DHS. La plupart des projets sont concentrés dans le secteur textile (51 pour cent) et la sous-traitance dans le secteur automobile (31 pour cent).

Le Fonds Hassan II, qui fut au départ un « compte spécial du trésor », a acquis en Janvier 2002 le statut d'établissement public doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière. Les arguments de sophistication de la politique publique et de la nécessité de surmonter la bureaucratie administrative sont souvent mentionnés afin de justifier le recours à une telle structure technocratique au détriment d'un processus politique classique de prise de décision.

Il est vrai qu'un certain nombre d'entreprises telles que l'américain Boeing, le français Safran et d'autres sociétés de l'industrie aéronautique de premier plan se sont installées au Maroc et ont construit des usines de plus en plus sophistiquées. La société française Renault a investi récemment



Il est vrai qu'un certain nombre d'entreprises de premier plan se sont installées au Maroc.

1,5 milliard de dollars dans son usine à Tanger avec une capacité de production de quelque 147 000 véhicules par an. En plus de sa proximité géographique avec l'Europe et des multiples accords de libre-échange que le Maroc a mis en œuvre, ces sociétés ont également été attirées par les incitations généreuses qui leur sont fournies par l'État. Cette vague d'investissements dans des industries relativement sophistiquées a permis de modifier le contenu de la croissance du secteur manufacturier, mais ne change pas fondamentalement les structures de spécialisation.

Le processus de transformation structurelle du Maroc a été lent et en deçà des attentes

D'ailleurs, plusieurs indicateurs révèlent que le processus de transformation structurelle du Maroc a été lent et en deçà des attentes. Contrairement aux pays en développement à revenu intermédiaire, la part de la valeur ajoutée manufacturière dans le PIB a été en régression au Maroc depuis le milieu des années quatre-vingt. Cette part représente en moyenne 25,4% dans les pays à revenu intermédiaire tandis qu'elle fluctue autour de 15% au

Maroc. Par ailleurs, bien que le secteur privé ait enregistré un dynamisme sans précédent avec des investissements qui représentent plus de 25% du PIB, cela n'a que marginalement bénéficié à l'industrie. Celle-ci peine notamment à créer de nouveaux emplois avec une moyenne de 10000 emplois par an sur la dernière décennie, sur plus de 120 000 nouveaux emplois créés chaque année dans l'ensemble de l'économie.

Le secteur manufacturier au Maroc souffre de plusieurs faiblesses structurelles dues à sa spécialisation excessive dans des activités à forte intensité en main-d'œuvre à faible qualification ou à base de ressources naturelles. Les exportations restent peu diversifiées, à faible contenu technologique et dépendent fortement d'un nombre réduit de marchés. La propension des entreprises manufacturières à s'engager dans des activités d'innovation reste extrêmement faible. Moins de 10% des entreprises manufacturières ont une certification ISO, et seulement 5% utilisent une technologie sous licence étrangère.

Le Maroc offre un cas d'école dans la façon avec laquelle l'action de coordination de l'État, à travers la politique industrielle, a été transformée en douceur dans le contexte de la libéralisation, afin de continuer à servir les objectifs de canalisation de la

rente, du contrôle du secteur privé et de l'exercice du pouvoir. Les fonctions de régulation de certaines institutions gouvernementales ont changé ou se sont affaiblies dans le contexte de la libéralisation. Cependant, les points d'entrée et d'influence de l'État n'ont pas beaucoup changé. Ceux-ci se sont transformés et de nouveaux instruments d'exercice de pouvoir ont émergé.

Au-delà du comportement de prédation des politiques ou des bureaucrates, les aides directes octroyées dans le cadre de la politique industrielle perturbent le processus d'apprentissage des acteurs privés qui, en leur absence, se développent au fur et à mesure en capitalisant sur les erreurs, les corrections et les ajustements. Ces aides semblent également créer une certaine dépendance des acteurs privés à l'égard de l'intervention publique. L'internalisation de la coordination du gouvernement génère de façon endogène un échec de la coordination spontanée des acteurs. Enfin, même lorsqu'une intervention de coordination du gouvernement est ciblée et « justifiée », celle-ci peut créer de multiples demandes d'intervention et anéantir les effets désirables de l'intervention initiale. C'est le cas du foisonnement au Maroc des stratégies sectorielles qui se juxtaposent et rendent ambigu, voire inefficace, tout effort de coordination.

Aujourd'hui, il est indispensable de revisiter l'action « de coordination » du gouvernement dans la sphère économique, en capitalisant notamment sur les expériences des autres pays et sur les enseignements des travaux de recherche selon lesquels l'efficacité de la politique industrielle du gouvernement est fonction de plusieurs facteurs : la nature des incitations offertes ; les modalités de leur administration ; la qualité de la bureaucratie en charge de les administrer ; les coûts de transaction associés à la politique industrielle et qui sont principalement liés à l'état de l'information sur le marché ; enfin, l'expérience antérieure de coopération entre le gouvernement et les acteurs privés ■

FINANCE ISLAMIQUE AU MAROC : DOUBLE RETARD

La finance islamique se décline en trois compartiments : la banque, le takaful (l'assurance), les marchés des capitaux incluant les fonds d'investissements islamiques et les sukuks (certificats d'investissement). Le Maroc a pris du retard dans ce domaine mais gare à la précipitation ! Une politique cohérente et coordonnée est nécessaire pour pouvoir drainer les opportunités de ce secteur.

Par Wail Aminou
DG Cabinet Spectrum et chercheur en finance islamique

L'objet de ce papier est d'illustrer par le cas de la finance islamique au Maroc un déficit de coordination institutionnelle et législatif, préjudiciable, car ne répondant pas à une demande latente, et surtout, ne positionnant pas le Maroc comme un hub pourvoyeur de croissance économique.

En effet, la finance islamique enregistre un taux de croissance annuel mondial de 17% dans un contexte économique mondial déprimé. Aujourd'hui, celle-ci se décline en trois compartiments : la banque, le takaful (l'assurance) et



À ce jour, les produits bancaires alternatifs sont commercialisés avec des produits d'assurance conventionnelle.

les marchés des capitaux incluant les fonds d'investissements islamiques et les sukuks (certificats d'investissement). En termes d'actifs, le compartiment bancaire représente plus de 80% du total des actifs financiers islamiques qui dépasserait les 1 800 milliards de dollars en 2013 selon le World Islamic Banking Competitiveness (Rapport 2012/13). Le déséquilibre entre les différents compartiments banque, takaful et sukuks porte préjudice à l'industrie naissante qu'est la finance islamique et est surtout révélateur d'un manque de coordination institutionnelle.

Le marché malaisien, souvent cité en modèle, a réussi à s'imposer comme un hub mondial de la finance islamique car il s'est très tôt doté d'une approche intégrée de la finance islamique

Dans l'idéal

L'exemple suivant illustre l'importance de la complémentarité entre les trois blocs. En effet, afin de commercialiser des financements immobiliers, une banque de détail islamique a besoin de contrats takaful. Pour fructifier les primes collectées, les compagnies takaful ont recours à des placements dans les sukuks ainsi que dans les fonds d'investissements islamiques. Ces derniers sollicitent les acteurs institutionnels comme les banques et compagnies d'assurance pour leur financement. Ainsi, une approche intégrée et donc un effort de coordination entre la banque, le takaful et les marchés des capitaux optimiseraient la chaîne de valeur. Cette harmonisation présente l'avantage également, d'une part, de réduire les coûts et de faciliter l'ingénierie financière des produits, et d'autre part, d'améliorer la stabilité du système financier islamique par la réduction des risques. Dans l'absence d'une vision intégrée, et par conséquent

d'une coordination entre les politiques sectorielles du marché financier islamique, les produits et services d'une banque islamique seront potentiellement moins diversifiés et plus chers qu'une banque conventionnelle.

Le retard et le manque de cohérence

Le marché malaisien, souvent cité en modèle, s'est très tôt doté d'une approche intégrée de la finance islamique et a réussi à s'imposer comme un hub mondial de la finance islamique, et donc générateur de nouveaux capitaux. Le Maroc, quant à lui, s'est intéressé tardivement à la finance islamique. Il a fallu attendre 2007 pour voir les premiers produits alternatifs proposés par les banques conventionnelles. Plusieurs facteurs expliquent la timidité de cette expérience, en particulier l'absence d'une approche intégrée de la finance islamique. Ainsi, à ce jour, les produits bancaires alternatifs sont commercialisés avec des produits d'assurance conventionnelle. Depuis 2012, il y eut un regain d'intérêt pour la finance islamique porté par la demande populaire¹ et finalement par le contexte international morose marqué par un assèchement des liquidités et une augmentation du risque systémique. Cette nouvelle vague s'est ainsi concrétisée par la préparation de trois projets de lois :

- Le nouveau projet de loi relatif aux établissements de crédit et organismes assimilés préparé par Bank Al Maghrib, dont un chapitre est consacré aux banques participatives ;
- Un projet d'amendement de la loi n°33-06 relative à la titrisation de créances. Ce projet de loi élaboré par le ministère des Finances sur la titrisation consacre une partie aux sukuks ;
- Une proposition d'un projet de loi sur le takaful est en discussion entre la Direction des Assurances et de Prévoyance Sociale (ministère de l'Économie et des Finances) et les compagnies d'assurance.



En additionnant les différents projets de loi en cours, nous ne retrouvons pas une vision générale pour le secteur de la finance islamique.

En analysant en détail les trois textes pilotés par Bank Al Maghrib et le ministère de l'Économie et des Finances, deux constats majeurs se dégagent.

Premièrement, en additionnant les différents projets de loi, nous ne retrouvons pas la vision générale du Royaume pour le secteur de la finance islamique et la manière dont les différents amendements proposés s'inscrivent dans cette vision. Deuxièmement, ces projets de loi sont à différents niveaux d'avancement. Ainsi, il est probable que la nouvelle loi sur les banques participatives soit promulguée bien avant celle sur le Takaful. Ce scénario rendrait les nouvelles dispositions moins effectives et reproduirait la même méfiance actuelle envers les produits alternatifs.

Propositions

Les opportunités qu'offre la finance islamique au Maroc sont importantes au vu des atouts du pays. Elle permet de renforcer et diversifier le secteur financier national en répondant à une forte demande interne latente. La finance islamique est surtout un pilier incontournable pour positionner le Maroc comme un hub financier drainant des capitaux pour les projets de

développement locaux ou régionaux. Pour saisir ces opportunités, il est primordial d'effectuer une rupture avec l'approche par silos et de disposer d'une vision claire, déclinée en objectifs concernant la finance islamique, chose qui n'est pas connue à ce jour, du moins du grand public. Les instruments financiers par compartiment (banque, takaful et marchés des capitaux) viendront se greffer à cette vision pour servir l'intérêt du secteur d'une manière spécifique et du marché financier national d'une manière générale. Un schéma de gouvernance possible pour renforcer cette coordination serait de confier ce chantier à une instance indépendante composée d'acteurs du monde financier ainsi que d'oulémas et d'experts. Cette instance veillerait à l'élaboration de la stratégie nationale en finance islamique et au suivi de sa mise en œuvre tout en assurant la cohérence entre les politiques sectorielles.

Ainsi, sans une politique cohérente et coordonnée, le pays risque de rater les importantes opportunités qui se présentent aujourd'hui ■

1. Selon une enquête réalisée par le cabinet IFAAS l'année dernière, 79% des Marocains seraient très intéressés par la finance islamique.

CLUSTERS NUMÉRIQUES ET COORDINATION AGILE

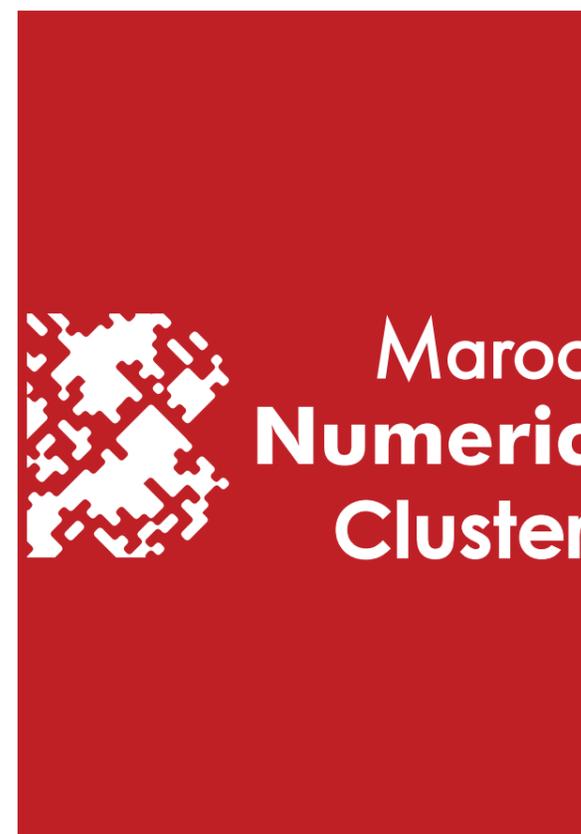
Depuis 2008 est née une initiative porteuse d'espoir, Maroc Numeric Cluster, dont le nom évoque un coordination territoriale et discrète, par opposition aux plans. Le terme cluster fait cependant office de « boîte noire ». Comment ces outils de coordination sont-ils générés, quels sont les principes communs à leur développement et pourquoi sont-ils particulièrement efficaces dans le monde numérique ?

Par Tariq El Kadiri

Consultant en système d'information, chercheur vacataire au Cesem-HEM

L'essentiel de ce dossier traite de la question de la coordination des politiques économiques par ces politiques même, censées pallier les défaillances des marchés. Les politiques économiques, ou plus globalement, les choix sont, en particulier dans notre pays, essentiellement arbitrés par les institutions soit publiques, soit liées à l'État, dont le vecteur principal de coordination est la règle (lois, normes, conventions, investissements publics, partenariats, etc.).

Le retour des « plans » a joui d'une large acceptation confortée par une culture économique « jacobine » dans laquelle il n'y a que peu de place pour la critiques de théoriciens « coupés des réalités ». Pourtant, outre la littérature économique, les modèles de certains de nos voisins font la part belle aux modes inverses de coordination, discrétionnaires, c'est-à-dire basés sur une « intelligence collective » des agents économiques sans une réglementation, entendez sur des déterminants plus territoriaux que nationaux, plus micro que macro.



Nous choisirons ici de nous concentrer sur un secteur qui constitue aux dires de tous, en particulier de ceux qui l'observent à l'aune d'agrégats tels que l'emploi, un des piliers du dynamisme économique, relatif et néanmoins incontestable, de la dernière décennie marocaine : le monde des services et du génie informatique. Depuis 2008 y est née une initiative très intéressante, Maroc Numeric Cluster (MNC), dont le nom évoque la coordination discrète et territoriale, nécessaire. En effet, il est assez simple de constater dans ce secteur, les cycles d'apprentissage se raccourcissent à mesure que les vagues d'innovation se densifient, que les profils des entrepreneurs se diversifient avec la part de plus en plus importante du business propre du web, rendant caduque l'hégémonie dichotomiques des profils informaticiens hardware/software dans le business IT. Le modèle de coordination sectoriel arbitré par des règles manque alors cruellement de réactivité. Seules les incitations dynamisant ces centres d'excellence et l'accélération des échanges d'informations entre les agents économiques s'auto régulant constitue une réponse de coordination efficace en matière d'innovation.

Nous verrons, par une revue des modèles et de la littérature, que les termes dans lesquels se présente cette jeune initiative sont, dans le principe, salutaires, nécessaires pour créer de la valeur de bout en bout dans les TI actuelles. Mais le terrain nous montrera aussi en quoi ces mots, cette volonté affichée, peuvent cacher une réalité encore divergente sur certains aspects.

Les clusters : le système relationnel

Avant de discuter la pertinence de cette approche au Maroc, interrogeons-nous sur les termes choisis, très significatifs. Comme le terme nous a semblé au cours de nos différents entretiens faire office de « boîte noire », il nous paraît important de synthétiser certains apports de la littérature économique pouvant être utiles, bien que parfois peu digests, à une meilleure compréhension de cet outil incontournable de coordination.

Cluster : concentration géographique d'entreprises interdépendantes (fournisseurs, firmes, universités et concurrents)

En effet, l'intitulé « Maroc Numeric Cluster » interpelle, surtout quand on se réfère à la définition porterienne communément admise : « un cluster est la concentration géographique d'entreprises interdépendantes : fournisseurs de biens et de services dans des branches industrielles proches ; les firmes livrant le produit final coopèrent avec les universités et leurs concurrentes ». Cette définition accorde la notion de cluster avec le diamant de Porter, système relationnel structuré autour de :

- « Firms », soit les entreprises impliquées dans la réalisation des produits et services identifiant le cluster.
- « Related », soit les sociétés qui fournissent d'autres produits et services, mais à une clientèle [Demand] similaire et qui peuvent donc interagir tant avec le client qu'avec les « Firms » du cluster.
- « Factors », soit les éléments de l'environnement structurel (institutions, infrastructures, universités, supports, ...).
- « Demand », soit les demandes spécifiques dont les activités permettent à la fois la spécialisation et la croissance externe.

Modélisant ainsi les clusters et les liens à l'origine des externalités positives recherchées, Porter se réfère a posteriori à des modèles mûrs, à forte historicité, très efficaces et efficaces pour les performances économiques du territoire qui les abrite, tels que les districts industriels italiens ou, plus proche de notre sujet, la Silicon Valley.

Ce que ne dit pas, ou implicitement, ce modèle, c'est comment sont générés ces outils de coordination que sont les clusters, quels sont les principes communs à leur développement et pourquoi ils sont particulièrement efficaces dans le monde numérique.

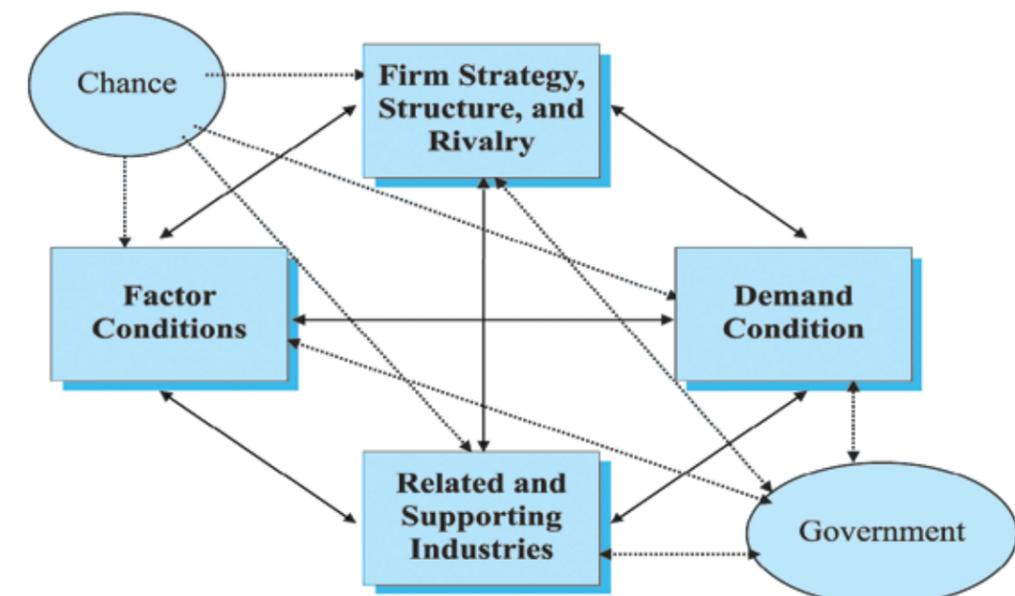
Un cluster : pourquoi faire ?

Les chercheurs de la nouvelle économie du développement, faisant revenir en force la théorie plus ancienne du « Big Push » (par exemple Rodrigo-Clare, 2004), privilégient le lancement du cluster par un investissement public massif, qui augmente fortement la rentabilité des investissements des arrivants postérieurs. À l'opposé, les membres de l'école autrichienne (Bogdan, 2008) traditionnellement méfiants des défaillances de coordination engendrées par l'interventionnisme, insistent sur la discrétion de l'État dans une telle genèse. Reste que les auteurs des deux écoles, diamétralement opposés sur les moyens, se rejoignent sur les fins du clusters, en particulier sur l'importance des trois externalités positives principales engendrées par ces derniers, et qui sont ainsi dire leur raison d'être : les économies de spécialisation,

voir figure économies sur le marché du travail et le « knowledge spillover ».

Les économies de spécialisation sont un des résultats de la concentration géographique du cluster, qui peut ainsi supporter un grand nombre de fournisseurs locaux spécialisés dans divers inputs et services propres à l'industrie du cluster, et augmenter ainsi la variété des ressources pour une entreprise s'installant à très faible coût. Cette localisation provoquerait aussi un deuxième effet positif sur le marché du travail : les entreprises ainsi regroupées attirent et créent un « pool » de main-d'oeuvre avec des compétences similaires, lissant ainsi les effets des cycles business (à la fois sur le chômage et les salaires) à travers l'effet de masse. Enfin, et peut-être le plus important dans notre cas, le « learning knowledge spillover » (LKS) est l'augmentation des flux d'information, sur les nouveautés notamment, entre les différents agents opérant localement. Les face-à-face fréquents et la confiance mutuelle sont notamment facilités par l'appartenance sociale à un groupe. Ainsi les clusters offrent, en théorie, bien plus d'opportunités d'innovations que les ensembles dispersés, et pour la même raison la diffusion de ces innovations s'en trouve accélérée.

Figure : Diamant de porter (Porter diamond)



Source : Porter (1998, p.127)

Les clusters offrent, en théorie, bien plus d'opportunités d'innovations que les ensembles dispersés, et pour la même raison la diffusion de ces innovations s'en trouve accélérée

« Les secrets de l'industrie cessent d'être des secrets ; ils sont pour ainsi dire dans l'air, et les enfants apprennent inconsciemment [pour beaucoup d'entre eux]. On sait apprécier le travail bien fait ; on discute aussitôt les mérites des inventions et des améliorations qui sont apportées aux machines, aux procédés, et à l'organisation générale de l'industrie. Si quelqu'un trouve une idée nouvelle, elle est aussitôt reprise par d'autres, et combinée avec des idées de leur cru ; elle devient ainsi la source d'autres idées nouvelles. Bientôt des industries subsidiaires naissent dans le voisinage, fournissant à l'industrie principale les instruments et les matières premières, organisant son trafic, et lui permettant de faire bien des économies diverses » (Marshall, 1890, p.119).

Cette typologie des externalités dites « marshalliennes », du nom d'Alfred Marshall, économiste anglais de la fin du 19^e ayant traité le premier des Knowledge Spillover, bien que critiquée à la marge, reste la référence, notamment en matière d'économie de l'information et de R&D. Une fois précisée par Arrow (1962) et Romer (1986), les économistes nomment, du nom de ses trois auteurs, cette approche fondamentale la « MAR spillover approach ». Elle est à l'origine même de la notion de cluster, mais elle recèle en réalité deux catégories d'externalités. Les économies de spécialisation et du marché du travail sont recensées dès 1954 par Scitovsky comme des externalités « pécuniers » voire « rentières », vu qu'elles permettent aux entreprises colocalisées (terme qui revient à la

mode...) d'avoir un accès au marché du travail et aux intrants à meilleur prix que leur concurrentes, au travers d'interactions marchandes. Celles-ci s'opposent aux LKS qui représentent les externalités dites technologiques, et qui, elles, se matérialisent davantage par des interactions non marchandes, en principe, accessibles à tous les membres de la communauté locale.

Les succès et mutations des clusters à méditer

Il est clair que dans le cas des clusters numériques, ce sont très clairement dans ces dernières externalités que réside la clé du succès. Pour préciser ce constat et se rapprocher du cas marocain, citons les conclusions de certaines de ces études ciblées sur des clusters particuliers qui ont alimenté notre réflexion.

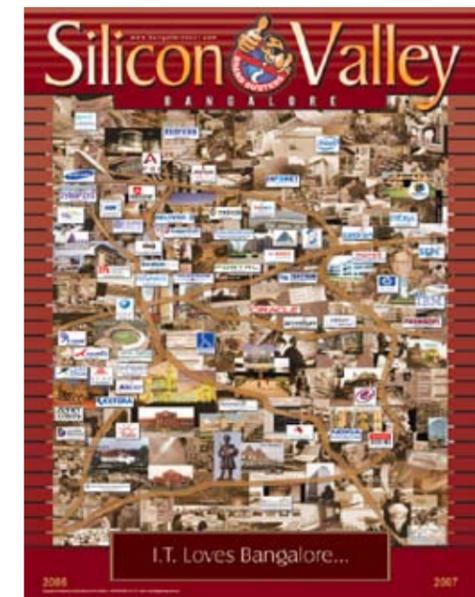
Silicon valley : le mythe de la société créée dans un garage qui devient un géant mondial alimente lui-même entrepreneuriat au sein même des universités

D'abord, la « crème de la crème », la Silicon Valley et la route 128 autour de Boston. Certes, il peut paraître incongru de vouloir traiter de ces modèles quand on examine leurs atouts stratosphériques (meilleurs centres académiques du monde, marché intérieur liquide et captif à l'innovation, financements, etc.). Cependant, il est intéressant de se pencher sur les travaux d'une des sommités sur ces clusters IT, Annalee Saxenian. En 1994, dans son ouvrage de référence, *Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*, elle insiste sur l'actif « culture » de ces clusters, c'est-à-dire l'esprit d'échange qui ira croissant avec l'arrivée des entrepreneurs web. Le mythe de la société créée dans un garage qui devient un géant mondial

alimente lui-même l'entrepreneuriat au sein même des universités, lieu où le spill over non marchand est le plus intense. Puis, visionnaire, elle insiste sur l'importance de cet esprit pour des clusters qui n'ont absolument pas ces atouts dans son article de 2000, *The Bangalore Boom: From Brain Drain to Brain Circulation?* À l'époque, le défi pour Bangalore, encore balbutiante, était de capitaliser sur les retours à des postes de management d'indiens vivant aux États-Unis vers les zones offshore labélisées « cheap labor », par le biais d'incitations fortes à l'entrepreneuriat, par la fiscalité et le financement. Elle tablait aussi sur les interactions fortes qui devaient se créer entre cette diaspora pour faire le pont entre les multinationales les employant et les instituts de technologie locaux. Depuis, les autorités indiennes ont créé des exceptions prolongeant les zones offshore pour des clusters par des facilités administratives, des instruments de financement et ont encouragé les managers de la zone offshore à enseigner dans ces instituts, dont certains sont devenus des références mondiales en management des SI. Les résultats aujourd'hui sont spectaculaires concernant la maturité des clusters IT indiens, et l'« indovation » peut être constatée sur l'Apple store comme sur le marché des progiciels volumineux.

Les résultats aujourd'hui sont spectaculaires concernant la maturité des clusters IT indiens, et l'« innovation » peut être constatée sur l'Apple store comme sur le marché des progiciels volumineux

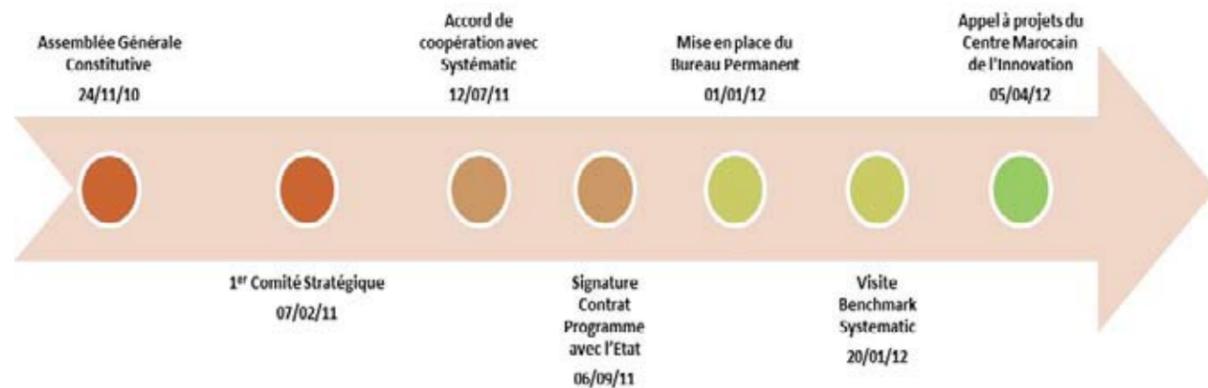
Cet exemple fait méditer car il se trouve que la stratégie offshoring marocaine, payante, a été très fortement inspirée du modèle indien, modulo les aspects quantitatifs.



Bangalore, la Silicon valley du sud, en passe de réussir sa mutation d'une zone cheap labor à un centre mondial d'innovation.

Par construction, MNC porte les objectifs de Maroc Numeric 2013, plan sectoriel légitime en lui-même, et depuis sa création, on perçoit le risque qu'elle reste une implémentation qui suive la logique sectorielle, top-down, contraire à l'esprit des clusters. Pire, par prolongement, tous ces efforts, pour l'instant cosmétiques au vu des objectifs annoncés, peut faire accoucher cette initiative louable d'un énième club d'affaires dont ne manque pas ce secteur, peu prompt à encourager l'innovation. Ces craintes sont corroborées par les divers entretiens que nous avons mené avec des startupers marocains, bien informés.

Lorsqu'on les interroge sur ce que devrait être le rôle du public pour développer l'activité, ils vous répondent en vrac qu'ils trouvent rédhitoires les lourdeurs administratives et la faiblesse des possibilités de financement, y compris au sein de bonnes idées tels qu'Intilak. Autres facteurs bloquants pour lancer une activité innovante, donc de niche, la taille du marché marocain, considérablement rapetissée par les nombreuses chasses gardées d'entreprises locales « historiques », souvent des importateurs de services et de soft « clés en main » d'entreprises étrangères. Il y a moins d'incitations fiscales pour un startuper que pour un



entrepreneur se lançant dans le bâtiment. Enfin, le dernier point et non le moindre, les ressources humaines fraîchement diplômées, y compris l'élite issus des grandes écoles, doivent être reformatées avant d'être opérationnelles, tant leurs rapports pendant leur scolarité avec les entreprises innovantes sont faibles, mais aussi à cause du décalage entre les méthodes enseignées et ce qui se fait. Par exemple, en soft, on enseigne toujours massivement MERISE au Maroc, une méthode de conception logicielle certes intéressante, mais qui date de la fin des années 70, et très peu d'étudiants sortent en ayant eu vent des méthodes agiles actuelles.

En soft, on enseigne toujours massivement MERISE au Maroc, une méthode de conception logicielle qui date de la fin des années 70, très peu d'étudiants ont eu vent des méthodes agiles actuelles.

Tous ces points sont bien entendus à tempérer, et issus d'expériences subjectives et l'objet ici n'est pas de noircir le tableau. Maroc numeric Fund finance des projets, le technopark se relance, et MNC a le mérite d'exister. Et surtout les mêmes qui sont prompts aux

critiques les plus acerbes gardent un espoir que beaucoup d'autres secteurs de l'économie au Maroc peuvent envier. Cet espoir et ce dynamisme peuvent être agrégés et MNC, par exemple avec les trophées de l'innovation, encourage l'entrepreneuriat. Mais ils ne peuvent être aucun cas dirigés. Pour conclure en citant Saxenian, à la fin de son article «*Old Economy Inputs for New Economy Outcomes: Cluster Formation in the New Silicon Valley* (2001), résumant un benchmark fouillé des cas de clusters numériques en Inde, Irlande, Israël, Taïwan, : « Our case studies clearly shows the **foolishness** of directive public-policy efforts to jump-start clusters or to make top-down or directive effort to organize them » ■

Bibliographie sélective :

Huber, Franz (2010) : *Do cluster really matter for innovation practices in information technology? Questioning the significance of technological Knowledge spillovers*

Porter, M. E. (1998). *Clusters and the new economics of competition*. Harvard Business Review, 76, 77-90.

Krugman, P. (1991). *Increasing returns and economic geography*. Journal of Political Economy, 99, 483-499.

OECD (2009), *Cluster, Innovation and Entrepreneurship*, OECD Publishing, Paris.

LES LEÇONS DU CAPITAL-RISQUE

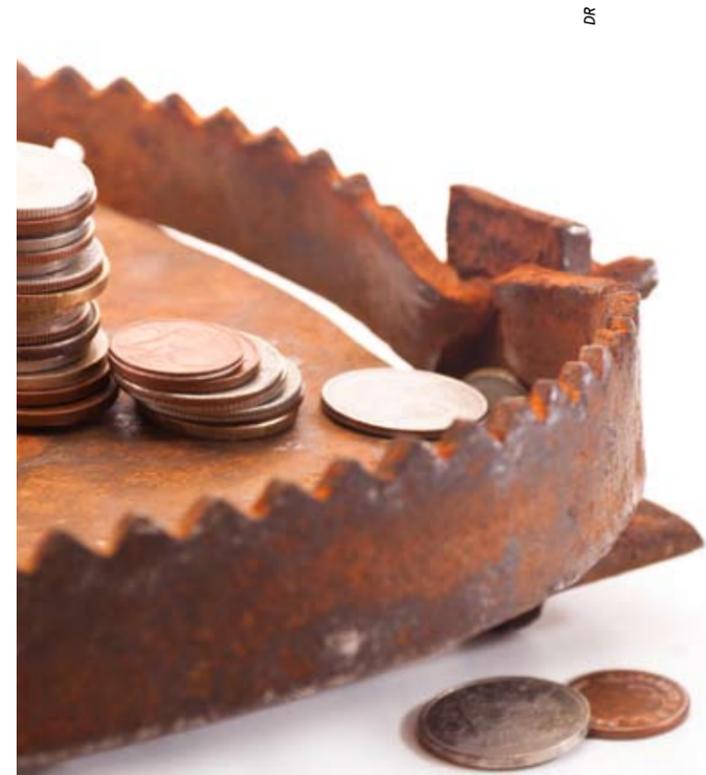
Sur la liste des outils de financement des projets, le capital-risque figure en bonne place ; il s'inscrit dans la logique de coordination des politiques économiques ayant pour objectif le soutien à l'innovation et aux jeunes entrepreneurs. Les États-Unis sont les leaders de ce type de financement, et ce, grâce à la recherche scientifique, principale source d'essaimage de l'innovation chez eux.

Par Nabil EL MABROUKI
Enseignant-chercheur Cesem-HEM

Le capital-risque est un mode de financement qui consiste à apporter des fonds aux jeunes entreprises innovantes à fort potentiel de développement.

Dans ce papier, nous examinons les caractéristiques du capital-risque, les acteurs qui entrent en jeu dans le cycle de financement et les facteurs pouvant jouer le rôle de freins, voire de leviers quant à son émergence, notamment en termes de coordination de politique publique d'innovation.

Le capital-risque se différencie des autres modes de financement par deux grandes caractéristiques : le financement est accordé sans garanties ; seule la qualité des projets et des porteurs des projets est prise en compte. Le capital-risqueur accepte de prendre des risques élevés si le rendement financier s'avère important (1). Le capital-risqueur ne se limite pas seulement à apporter des fonds mais intervient aussi dans la gestion de l'entreprise (*Hands-on*). Il devient par conséquent un partenaire actif de l'entreprise (2).



Au bout de cinq années, les organismes de capital-risque revendent leurs participations.



DR

Le capital-risque n'est pas seulement tributaire des acteurs « financiers », mais aussi des réglementations, des institutions et des interactions entre les institutions.

Trois grands acteurs interviennent dans le cycle du capital-risque : les apporteurs de capitaux, les organismes de capital-risque et les jeunes entreprises innovantes. Les apporteurs de capitaux confient la gestion de leurs apports aux organismes de capital-risque. Une fois les fonds levés, les organismes de capital-risque sélectionnent les entreprises à financer et interviennent dans leur gestion en apportant des conseils à la fois techniques et managériaux. L'objectif est d'augmenter la valorisation financière de l'entreprise. Au bout de cinq années en moyenne, les organismes de capital-risque revendent leurs participations sur le marché financier ou à une grande entreprise. La plus-value, souvent aléatoire, constitue la rémunération du capital-risqueur et des apporteurs de capitaux.

La première caractéristique est les liens tissés entre la recherche, l'université et la grande entreprise

Ces trois acteurs interviennent dans le cycle du capital-risque, mais avant le déclenchement de ce cycle, il y a d'autres facteurs qui entrent en jeu. Ces derniers peuvent servir de freins ou de leviers à l'émergence du capital-risque (Dubocage, 2000)¹. Il s'agit de l'ensemble des composantes d'un système d'innovation d'un pays : les universités, les grandes entreprises,

les politiques publiques en matière d'innovation et de création d'entreprises, le système éducatif, les caractéristiques du marché du travail et enfin le système financier. Si les États-Unis avec le modèle de la *Silicon Valley* sont aujourd'hui pionnier du capital-risque, c'est bien dû, comme l'ont montré plusieurs études, au « modèle d'innovation » américain. Ce modèle, comme le note Dubocage (2000) présente au moins deux caractéristiques systémiques, en plus des facteurs précités, qui confèrent à la création d'entreprise une importance particulière dans l'exploitation des opportunités technologiques à des fins commerciales. La première caractéristique est les liens tissés entre la recherche, l'université, et la grande entreprise. La recherche scientifique devient alors la principale source d'essaimage. La deuxième est les stratégies d'innovation des grandes entreprises qui favorisent les petites firmes indépendantes sur le plan juridique et financier.

Le capital-risque n'est donc pas seulement tributaire des acteurs « financiers » en place, mais aussi, et surtout, des réglementations, des institutions et des interactions entre les institutions. Ces facteurs sont inéluctablement responsables du dynamisme d'innovation d'un pays et par conséquent de l'émergence et du développement du capital-risque ■

1. DUBOCAGE Emmanuelle, *Le capital-risque : un mode de financement dans un contexte d'incertitude*, Thèse de doctorat, Université Paris XIII, 2003.

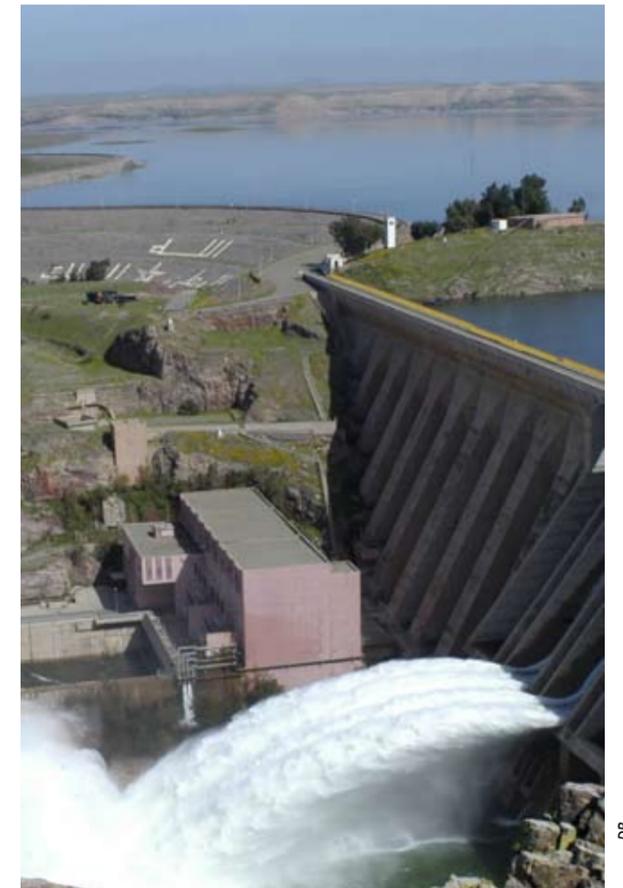
EAU : UNE COORDINATION À PLUSIEURS CYCLES

D'une coordination hiérarchique à une coordination partenariale en transitant par plusieurs expériences mitigées de coordination participative, la politique et la gestion de l'eau est le domaine qui explicite au mieux les hésitations et évolutions enregistrées au Maroc.

Par Zakaria Kadir et Mohamed Mahdi
Ingénieur agronome & anthropologue ; ENA de Meknès

La politique de l'eau d'irrigation au Maroc a été, pendant longtemps, assimilée à la politique des barrages. L'acte de stocker l'eau dans des barrages transforme « l'eau du ciel » en une « eau de l'État » (Pascon, 1978) et pourvoit les pouvoirs publics d'un redoutable outil de gouvernance. Car, « au Maroc gouverner c'est pleuvoir », selon la boutade très galvaudée du maréchal Lyautey, mais qui demeure d'une actualité brûlante de ce lien très fort entre eau et politique.

Très tôt, le potentiel hydraulique et les surfaces irrigables du pays furent estimés. Pascon (1984) soulignera l'étonnante concordance des estimations réalisées à des intervalles très espacés dans le temps (1878, 1928, 1961) et qui situaient ce potentiel autour de 15 à 17 milliards de mètre cube et les terres irrigables à un peu plus d'un million d'hectares. Ces évaluations seront prémonitoires. L'année 1964, le roi Hassan II fera de l'irrigation d'un million d'hectares un projet de règne et consentira d'énormes investissements au développement de la grande hydraulique.



Les barrages transforment l'eau du ciel en eau de l'État.

DR

« Nous avons lancé un défi au temps et à nous-mêmes et avons décidé de réaliser le million d'hectares irrigués », devrait-il rappeler en 1974 au moment de l'inauguration du barrage de l'Oued Makhazine, dixième grand barrage du Maroc.

L'option fut ainsi prise pour un modèle de développement fondé sur l'agriculture où les fellahs, qui constituaient la grande majorité de la population marocaine, se révéleraient de véritables défenseurs du trône (Leveau, 1976). Swearingen (1987) verra dans cette politique de l'eau « l'exécution contemporaine d'une vision coloniale du développement, et l'accomplissement d'une destinée tracée par les auteurs de la politique coloniale française pendant les années trente et quarante », notamment dans des périmètres irrigués assez différents comme le Tadla, le Gharb et le Haouz (Préfol, 1986 ; Pascon, 1983). En effet, le protectorat français a très tôt compris l'importance de l'irrigation en abandonnant sa politique du blé au Maroc, cet ancien « grenier de Rome », en faveur d'une agriculture irriguée sur le modèle Californien et destiné en partie à l'exportation des agrumes. Entre 1929-1933, en effet, « une demi-douzaine de missions coloniales françaises visitent la Californie. » (Swearingen (1987). Et entre 1929-1956, 14 barrages ont été construits qui, déjà, mobilisaient 1.920.000 mètre cube et irriguaient 212.450 Hectares.

La politique de l'eau fut guidée par une vision sécuritaire et politique et par une stratégie de développement pour promouvoir les exportations agricoles



DR Les agriculteurs se sont appropriés la gestion participative de l'eau d'irrigation et sont passés à un projet de construction d'un territoire de développement.

Coordination hiérarchique

Le fait majeur de la mise en œuvre de cette politique de l'eau fut, après l'indépendance, la création de l'Office National de l'Irrigation (1961) puis son remplacement par neuf Offices Régionaux de Mise en Valeur Agricole (1966) chargés de gérer neuf grands périmètres irrigués choisis par l'État et jugés à fort potentiel agricole. L'objectif du million d'hectares à l'horizon 2000¹ fut consolidé par des investissements conséquents pour la construction d'un grand barrage par an et la mise en place d'un important dispositif administratif et institutionnel et la promulgation de textes législatifs applicables à l'eau d'irrigation. Le Code des Investissements Agricoles promulgué en juillet 1969 (CIA) regroupe 49 textes, dont la plupart sont consacrés à l'aménagement hydro-agricole. Ce code réaffirme la domanialité de l'eau², fixe les obligations réciproques de l'État et des agriculteurs et s'institue comme le référentiel de l'intervention de l'État dans la Grande Hydraulique.

La politique de l'eau fut ainsi guidée par une vision sécuritaire et politique à travers le rapport au monde rural et à la notabilité rurale et par une stratégie de développement agricole pour assurer l'autosuffisance alimentaire et promouvoir les exportations agricoles. La légitimité de l'intervention de l'État repose donc

Bilan mitigé de la coordination participative dans la GH

La politique de l'eau d'irrigation est très influencée par le débat dans le monde sur les modèles de gestion de l'eau d'irrigation. La crise de l'irrigation est de plus en plus regardée comme le résultat de la défaillance des systèmes de gouvernance (UNESCO/WWAP, 2003 ; UNESCO/WWAP, 2006). Le modèle centralisé étatique de gestion de l'eau d'irrigation a montré ses limites partout dans le monde. Des modèles alternatifs comme la gestion participative de l'irrigation (Coward, 1980) ou le partenariat public – privé (Préfol et al, 2006) sont expérimentés.

Le Maroc ne restera pas à l'écart de ce mouvement mondial et ses effets se ressentiront sur sa politique de l'eau comme nous tenterons de l'illustrer à travers la présentation succincte de deux expériences, l'une de gestion participative et l'autre de partenariat public-privé. Les années 1980 ont été marquées par l'avènement du Plan d'Ajustement Structurel conduisant au désengagement de l'État. C'est dans ce contexte national et international qu'au Maroc une nouvelle doctrine de Gestion Participative de l'Irrigation (El Alaoui, 2004) a été négociée avec les bailleurs de fonds, depuis le rapport de la Banque Mondiale de 1993 (Groenfeldt et Svendsen, 2000), pour optimiser le fonctionnement et améliorer la rentabilité financière des Offices Régionaux de Mise en Valeur Agricole, et transférer la gestion de l'eau d'irrigation aux « usagers ». La promulgation de la loi n°02-84 et son décret d'application de 1992 ont organisé le cadre juridique pour déléguer la gestion de l'eau d'irrigation à des agriculteurs organisés dans des « Associations des Usagers des Eaux Agricoles » (AUEA). C'est ainsi que 1 633 AUEA furent créées à l'instigation des services techniques de l'État (El Alaoui, 2004).

La loi n°10 – 95 en 1995 allait unifier tous les textes relatifs à l'eau au Maroc, réorienter fondamentalement la gestion de la ressource et appuyer

sur de gros investissements et sur une coordination hiérarchique de la gestion de l'eau. Pour contrôler l'exploitation des ressources hydrauliques, l'État a réalisé des équipements hydrauliques, exécuté les travaux d'équipement interne, imposé un remembrement des terres, des trames d'irrigation, des assolements et des techniques culturales. Dans les grands périmètres, le pouvoir de mobilisation et de contrôle de la ressource en eau est détenu par les autorités publiques par l'intermédiaire des équipes disposant de grands moyens techniques et financiers. En effet, durant les trois premières décennies de l'indépendance, entre 1/3 et 1/4 de l'investissement public a été alloué au secteur agricole, et entre 1/2 au 2/3 de celui-ci visait la Grande Hydraulique (Akesbi et Guerraoui, 1991). Ce choix politique a certes permis le développement de pôles nationaux d'agriculture moderne et a amorti les effets de sécheresses récurrentes, mais il a concentré les investissements dans le 1/10 de la superficie agricole utile du pays produisant ainsi des disparités territoriales et une allocation inégale des ressources. Toutefois, depuis une vingtaine d'années, les investissements publics dans l'irrigation vont vers les subventions en irrigation localisée notamment, alors qu'une grande partie des investissements en agriculture irriguée vient d'agriculteurs privés (puits, forages).

la décentralisation de la gestion de l'eau par la création de sept Agences de Bassin Hydraulique (ABH) à l'échelle régionale. Cette restructuration intervient suite à la conférence de Dublin en 1992 promouvant la doctrine de la « gestion intégrée des ressources en eau » (GIRE).

Le passage d'une coordination hiérarchique à une coordination participative ne fut pas aisé en raison de l'opposition entre les défenseurs de ces deux modèles alternatifs : l'un inspiré par un courant libéral (redéploiement de l'État, libéralisation des marchés, privatisation des industries étatiques, etc.), l'autre par un courant « participatif », voulant démanteler le modèle d'action hiérarchique (Kuper, 2011). Ainsi, la mise en place des AUEA s'est heurtée à deux principales contraintes : d'un côté, le technicien qui n'était pas prêt à céder ses prérogatives à des associations d'irrigants jugées incompetentes pour gérer de grands équipements hydrauliques, de l'autre, le paysan qui considérait que la reprise en main de grands équipements souvent en déliquescence n'était pas une « bonne affaire ». Le ministère des Finances devait porter le coup de grâce au transfert de la gestion de l'eau aux usagers, en annulant la décision du ministère de l'agriculture de laisser 20% des redevances de l'eau aux associations d'irrigants. Sans envie d'existence de par et d'autre, sans moyens financiers, le projet des AUEA était mort-né. En conséquence, ces AUEA sont restées la plupart du temps des coquilles vides (Herzenni, 2002).

La loi n°02-84 délègue la gestion de l'eau d'irrigation à des agriculteurs organisés dans des « Associations des Usagers des Eaux Agricoles »

Engagement des bailleurs de fonds en faveur de la coordination participative dans la PMH

La doctrine de la gestion participative en irrigation a été fortement liée aux négociations avec les bailleurs de fonds, qui conditionnaient souvent leur cofinancement à la mise en place des AUEA. La gestion participative fut expérimentée dans un périmètre dit de « Petite et Moyenne Hydraulique » (PMH) dans le cadre du projet Moyen Sebou, au Nord du Maroc. L'étude de faisabilité de ce projet a été réalisée dans les années 1984, pendant la période où prévalait la coordination hiérarchique, et fut techniquement conçue sur le modèle de la grande hydraulique avec l'aménagement de 6500 ha et la mise en place d'une gestion centrale par le département de l'agriculture. Toutefois, la réalisation de ce projet, durant les années 1994, a coïncidé avec ce débat international et national sur la Gestion Participative de l'Irrigation des années (1994). L'adoption de ce mode de gestion sera une condition suspensive pour que le bailleur de fond, l'Agence Française de Développement (FDA) en l'occurrence, libère les fonds nécessaires à la réalisation des aménagements et des équipements. Concrètement, les agriculteurs, futurs usagers, devront s'organiser dans des AUEA et dans des fédérations des AUEA et gérer directement l'eau d'irrigation.

Pour rendre effective la gestion participative du périmètre et le gérer de manière autonome, les AUEA ont recruté des salariés et livré l'eau aux agriculteurs moyennant leur contribution financière. Pour résoudre les problèmes techniques et financiers liés à la gestion de l'irrigation, les AUEA ont mis en place des règles simples de gestion de l'irrigation qui tranchent avec les lenteurs des procédures administratives habituelles (tour d'eau, jours de pointe quand les agriculteurs demandent à irriguer, recouvrement des redevances, achat à l'avance d'un matériel de maintenance et de rechange, entretien du réseau). L'originalité de ce mécanisme d'appropriation est que les règles de gestion participative soient le résultat

d'un consensus des agriculteurs et d'un travail d'élaboration commune des dirigeants des AUEA et des fédérations, d'un côté, et de l'équipe technique de l'administration, de l'autre.

L'action des agriculteurs s'étendra de la gestion participative à la contribution au développement du territoire rural, notamment dans l'AUEA Loudaya sur plus de 800 ha, dont l'expérience est considérée comme « *success story* » dans la zone. Ce cas illustre la façon dont les agriculteurs se sont progressivement appropriés et ont mis en pratique la gestion participative de l'eau d'irrigation et les équipements agricoles, et sont par la suite passés de la gestion d'un projet d'irrigation au projet de construction d'un territoire de développement (Kadiri, 2012).

Les AUEA deviennent l'arène politique où s'affrontent des visions de projets de société portés par les notables, et de jeunes leaders qui émergent

Dans ce périmètre irrigué aménagé par les soins de l'État et géré par les bénéficiaires, une reconfiguration des rapports de pouvoirs et du leadership local est à l'œuvre. Les AUEA deviennent l'arène politique où s'affrontent des visions de projets de société portés par les traditionnels détenteurs du pouvoir, les notables, et de jeunes leaders qui émergent en accédant aux postes de responsabilité dans ces AUEA. En s'assurant des positions de direction dans les AUEA et en démontrant leur efficacité dans la gestion de l'eau, ces jeunes leaders s'assurent une position de pouvoir dans la société. Cette position sera consolidée par de nombreuses initiatives de mobilisation de l'action collective dans le cadre de coopératives agricoles ou d'association de développement territorial pour l'adduction d'eau potable, la réhabilitation de la mosquée ou la mise



En 50 ans d'indépendance la politique de l'eau au Maroc donne l'image d'un laboratoire.

en valeur agricole. Ce qui ouvre à ces nouvelles élites des possibilités d'occuper l'espace public et d'y légitimer leurs positions de pouvoir. Les nouveaux leaders se positionnent désormais à côté des notables traditionnels, notamment pour siéger au niveau des conseils communaux. L'association d'irrigants devient une arène de compétition où la gestion de l'eau est un levier dans la stratégie des coalitions en compétition lors des élections communales, par exemple. Ainsi, la multiplication des casquettes des leaders locaux, leur implication, ainsi que leur interférence avec les communes rurales font que la gestion participative de l'eau d'irrigation est un facteur déterminant dans l'échiquier politique local.

Ce cas d'étude démontre que la participation des paysans, même *a posteriori*, à un projet préalablement conçu par les technocrates de l'État, a constitué pour ces derniers une occasion d'apprentissage et d'initiation à la gestion de la chose publique, et surtout à la démystification de l'omnipotence de l'État. Dans ce processus, tandis que les techniciens s'égosillent à mettre en avant l'ignorance des paysans et leur incapacité à saisir les rouages techniques du projet et moins encore à en assurer la gestion, les agriculteurs découvrent les fébrilités de l'État en même temps que l'étendu de leurs droits. Parfois, faute de prendre les

décisions, les agriculteurs ont appris à les contester, ou du moins à les refuser, amenant l'État à composer, à chercher des compromis ou des compromissions. Les fédérations des AUEA se déclarent même défenseurs de l'environnement en intentant un procès à la ville de Fès contre la pollution de l'oued Sebou. En tout cas, les prémices d'un nouveau mode de gouvernance impliquant les gouvernés dans la prise de décision, ou du moins faisant semblant de tenir compte de leur avis, sont mises en place.

Coordination partenariale

Le projet pilote El Guerdane est une expérience inédite au Maroc de mobilisation et distribution de l'eau par un acteur privé. Il concerne un périmètre assez particulier situé à El Guerdane, dans le Souss, une zone très affectée par la pénurie en eau et vise à fournir de l'eau à des agrumiculteurs-exportateurs. La réalisation et la gestion de ce périmètre par le secteur privé sont souvent citées comme réussite pour justifier la mise en avant de ce modèle d'action et de coordination de gestion de l'eau d'irrigation (Houdret, 2008).

Le projet pilote, appuyé par des bailleurs de fonds internationaux (IFC, 2004), alimente environ 600 exploitations agrumicoles exclusivement sur une superficie totale de 10 000 ha. L'eau est conduite à partir d'un barrage situé à 90 Km. En 2004, l'appel d'offre pour le projet a été remporté par le groupe Omnium Nord Africain (ONA). L'analyse du montage financier, technique et administratif particulier de ce projet fait dire à A. Houdret qu'il s'agit d'une *privatisation à travers une « royalisation »*. Quant à l'analyse de la carte des bénéficiaires, elle montre que le projet sécurise la production agrumicole de 600 exploitants triés sur le volet. La nature du lien entre ces privilégiés et le pouvoir rappelle et reproduit l'alliance des élites rurales au Makhzen, historiquement scellée par l'attribution des ressources en terre et en eau à des notables, et actuellement à des entrepreneurs de l'agriculture et à de nouveaux propriétaires terriens.

La crise de l'irrigation est de plus en plus regardée comme le résultat de la défaillance des systèmes de gouvernance

Ce cas de partenariat public-privé est considéré comme pionnier par des institutions internationales et par le département de l'agriculture. (IFC 2004 ; Gueddari 2006). Ce projet substitue une coordination partenariale à la coordination hiérarchique et étatique jusque-là dominante. Les acteurs publics, le secteur privé et la société civile se trouvent impliqués dans la gestion de l'eau.

Dans un document récent publié par le Ministère de l'agriculture marocain, nous relevons : « *Après la réussite du projet El Guerdane, qui est le premier projet PPP concrétisé dans le domaine de l'irrigation, des études de structuration de la mise en gestion déléguée du service de l'eau ont été lancées pour 8 périmètres : Loukkos (30 300 ha), Tadla (109 000 ha), Doukkala (104 600 ha), Gharb (113 350 ha), Moulouya (77 280 ha), Haouz (143 000 ha), Chtouka Ait Baha (14 000 ha) et Azzemour Birjdid (2 500 ha)* ».

Dans cet extrait, l'intention d'abandonner la gestion participative en faveur de la privatisation de la gestion de l'irrigation des périmètres de Grande Hydraulique est clairement annoncée. Dans la mesure où les AUEA continuent à exister formellement, cette situation reflète une logique composite de l'État, partagée entre un modèle d'action participatif et un modèle de délégation au secteur privé. Alors qu'en PMH l'adoption de la GPI est toujours d'actualité, le débat aujourd'hui est tourné vers le modèle PPP et les systèmes d'irrigation économes en eau³ au niveau de la GH. Ces systèmes sont fondés sur une logique d'investissement basée sur les subventions étatiques et sur des solutions techniques liées à la productivité agricole et à la rationalisation de la ressource en eau.

Mais ces systèmes font encore débat sur le plan international quant à la réalité de l'économie d'eau qu'ils ambitionnent. En tous cas, le risque des nouveaux modes de gouvernance est de se traduire par la marginalisation croissante des petites exploitations agricoles ou le déclenchement de conflit entre les acteurs impliqués dans la gestion et l'usage de l'eau.

Dans sa thèse, Houdret dévoile les différents types de conflits autour de l'eau générés par cette gestion privative :

- les conflits entre agriculteurs en général ;
- les conflits entre agriculteurs de grandes et de petites exploitations ;
- les conflits entre agriculteurs et l'Office Régional de Mise en Valeur Agricole ;
- les conflits entre les utilisateurs d'eau potable et ceux d'eau agricole ;
- les conflits entre usagers d'eau potable.

Pour la gestion participative du périmètre de manière autonome, les AUEA ont recruté des salariés et livré l'eau aux agriculteurs moyennant leur contribution financière

Au final, la politique de l'eau d'irrigation au Maroc fut imprégnée des débats internationaux sur le modèle de coordination à adopter. C'est de la sorte qu'en 50 ans d'indépendance, cette politique donne l'image d'un laboratoire où divers types de coordination de la gestion de l'eau ont été expérimentés. Le bilan de cette politique est mitigé : la coordination participative en GH est un « fiasco » mais ses résultats paraissent encourageants dans les PMH, du moins dans le cas de Sebou ici

présenté. Actuellement, la politique tend franchement vers une libéralisation du secteur par délégation de la gestion de l'irrigation. Toutefois, sans négociation préalable, notamment en impliquant les agriculteurs dans ces processus, la question de la gouvernance de l'eau et de la sécurité sociale se pose plus que jamais dans un contexte où la rareté de la ressource est devenue un défi majeur ■

Références

- Kuper Marcel, Debbarh Abelhafid. (eds), Actes du séminaire modernisation de l'agriculture irriguée, Projet INCO-WADEMED 19-23 Avril 2004, Rabat, Maroc, 2004.
- Herzenni Abdellah, « Les ORMVA, les AUEA et la gestion participative de l'irrigation », in Hommes, Terre, Eaux, pp. 37-46, 2002.
- Houdret Annabelle, Les conflits autour de l'eau au Maroc. Origines sociopolitiques et écologiques et perspectives pour la transformation des conflits, Thèse de doctorat en sciences politiques, Université de Duisburg-Essen et Université Paris 8, Duisburg, Allemagne, 2008.
- Kadiri Zakaria, L'Action publique à l'épreuve de la participation : Généalogie du projet d'irrigation du Moyen Sebou au Maroc, Thèse de doctorat en sociologie politique, Aix Marseille Université, France, 328 p, 2012.
- Popper, K., « Effets Socio-géographiques de la politique des barrages au Maroc » - Rabat, 1984.
- Swearingen Will D., 1987, « Terre, politique et pouvoir au Maroc », in Revue de l'Occident musulman et de la méditerranée, N°45, pp. 41-54.
- Kuper Marcel, « Des destins croisés, regards sur 30 ans de recherches en grande hydraulique », Cahiers Agricultures 20(1-2), pp. 16-23, 2011.
- Pascon Paul, Le Haouz de Marrakech, Rabat, CURS, CNRS, IAV-Rabat, 693 p, 1983.
- Pascon Paul, « De l'eau du ciel et l'eau d'Etat. Psychologie de l'irrigation », in Hommes, Terre et Eaux, Vol. 8(28), pp 3-10, 1978.
- Ministère de l'agriculture et de la pêche maritime du Maroc, Bilan de la nouvelle stratégie agricole marocaine. Plan Maroc Vert, Rapport d'étape (2008 - 2011).

SISYPHE*

LE MAGHRÉBIN

Le Maghreb économique ou l'éternel recommencement. L'histoire de cette entité est jalonnée par une constante inamovible : des discours unionistes à outrance et des actes concrets qui les contredisent aussitôt !

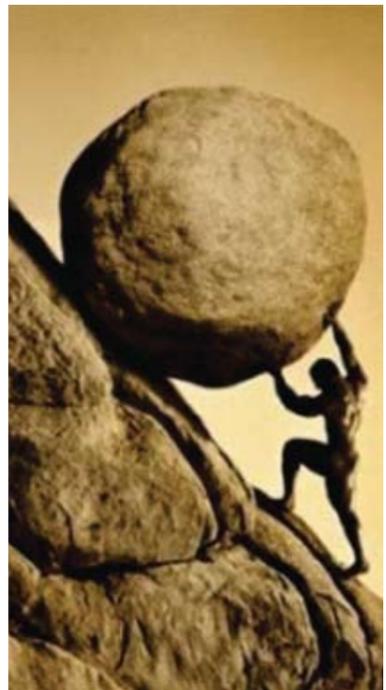
Par Bachir Znagui

Journaliste et consultant, Cesem-HEM

L'histoire de la coordination des politiques économiques maghrébines est celle d'un mythe où s'illustre la dis-coordination préméditée de politiques économiques constamment divergentes, leurs lots de conflits s'ajoutant aux difficultés objectives d'un tel projet. On s'étonnera dans ce parcours de plus d'un demi-siècle de la détermination flegmatique des bureaucraties de ces mêmes États à sauver ce qui pouvait l'être de ce rêve mais se retrouvaient désavoués chaque fois par leur haute hiérarchie, celle-là même qui leur avait ordonné de le tenter. Une chronologie succincte d'une mort annoncée synthétise cet état de fait.

Le Maghreb économique pré mortem 1963-1964 : un mauvais départ ?

En Avril 1964, malgré la récente guerre des sables qui jette un froid sur l'édification maghrébine s'est réunie une conférence d'experts sur le développement industriel du Maghreb, à laquelle participait la Libye, absente jusque-là. Cette première conférence étant renforcée par deux réunions interministérielles à Tunis et à Tanger dans la même année. Si la volonté politique [formellement] était présente, les discordances sur le format de l'intégration régionale semaient le doute : Union douanière, zone de libre-échange ? Principal résultat, il a été décidé d'instituer des organes chargés



* Dans la mythologie grecque, Zeus condamna Sisyphes à pousser un rocher en haut d'une colline. Une fois en haut, celui-ci dévalait l'autre versant. Sisyphes devait donc inlassablement reproduire les mêmes gestes.

d'étudier les différents problèmes et d'élaborer les projets de décisions dans le cadre d'objectifs généraux en matière de coopération économique.

1964-1975 : Le CPCM¹ ou la tentative avortée du rapprochement économique

La conférence de Tanger a procédé à la création du Comité Permanent Consultatif (CPCM) « chargé d'étudier l'ensemble des problèmes afférents à la coopération économique dans le Maghreb ». Cette institution au statut consultatif, très flou, a joué un rôle historique. Elle avait muri à cette époque déjà des études et des propositions en matière de coordination et d'harmonisation des politiques maghrébines bien au-delà de celles que les praticiens et experts économiques tentent aujourd'hui de présenter. Elle s'est notamment renforcée d'un Centre d'études industrielles sis à Tanger et d'autres institutions spécialisées².

Chargé d'élaborer un plan d'accord intergouvernemental sur cinq ans³, le CPCM s'est vu refusé sa proposition minutieusement préparée lors de la conférence de Rabat en 1970. En dépit de ce rejet, le CPCM a persévéré et réussi à présenter une proposition sur la question des règles d'origine en matière commerciale en 1971, laquelle n'a pas abouti également...

1989 : Le nouveau souffle apporté par l'UMA⁴ ?

Le retour maghrébin n'a eu lieu qu'en 1989 avec la création de l'UMA. Le texte de création de Marrakech assure que le but de l'Union est de poursuivre une politique commune dans différents domaines dont économique : « L'UMA œuvre pour la réalisation du développement industriel, agricole, commercial et social des États membres, la réunion des moyens nécessaires à cet effet, notamment en mettant sur pied des projets communs et en élaborant des programmes globaux et sectoriels ». En 1990, l'option de l'Union douanière est explicitement exprimée par une résolution présidentielle, puis en 1991, le Secrétaire général de l'UMA a eu la

charge d'examiner les perspectives d'une zone de libre-échange. La CNUCED⁵ avait financé une étude dans ce sens, ce qui a abouti en 1994 à la rédaction d'un projet de convention comprenant le concept de cette zone, ses institutions, les mécanismes de suivi de son déploiement...

Mais toute coordination, même en termes économiques⁶, ne se concrétise, dans le cas maghrébin, que par des cadres plus larges et la présence d'autres intervenants. C'est justement le cas du 5+5 : la coopération avec les cinq pays européens (Portugal, Espagne, France, Malte, Italie) où les questions sécuritaires sont les plus présentes, mais où se dessinent aussi des coordinations en matière des transports, des énergies renouvelables et de l'environnement ■

VERBATIM :

Propos recueillis auprès de M. Hassan Sqalli, ancien directeur des affaires économiques et financières de l'UMA.

« À la fin de 1975, déclare-t-il, le Maroc a perdu tout enthousiasme, c'était quasiment la fin du CPCM. »

« Avec le concours de la CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement) et du PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement), le CPCM avait préparé un modèle d'intégration économique à travers les domaines monétaire, commercial et des investissements intermaghrébines. Le projet préconisait des mesures parmi lesquelles un abaissement des tarifs douaniers de 10% par an sur cinq ans et une libéralisation totale du commerce des produits industriels maghrébines. Le rejet de ces propositions a été dur à supporter par les experts qui y ont travaillé. »

« En 1999, tout était prêt! Rien n'a été fait pourtant. »

1. Comité Permanent Consultatif.
2. Soit une vingtaine de comités ou de commissions placés sous sa tutelle. Entre autres, la commission des transports (ferroviaire, aérien, maritime.), de l'énergie.
3. Cet accord porte sur la libéralisation du commerce régional, le développement du commerce des produits agricoles maghrébines, la réduction des interdictions ou de restrictions d'importations de produits en provenance des pays arabes, la mise en place des mesures protectionnistes à l'égard des pays tiers, la création d'un système de paiement pour encourager le commerce régional et la coordination des politiques d'industrialisation.
4. Union du Maghreb Arabe
5. Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement
6. Il est intéressant de constater à ce propos que les échanges entre Etats membres s'effectuent encore aujourd'hui en dollars américains

Professeur

Abderrahman HADJ-NACER

À propos des incoordinations maghrébines

Propos recueillis par
Bachir Znagui
Journaliste et consultant, Cesem-HEM

Auteur de La martingale algérienne, réflexions sur une crise (Éditions Al Barzakh), Abderrahman Hadj-Nacer ne mâche pas ses mots. Il dissèque à la manière de l'économètre qu'il est les sources des incoordinations maghrébines. Hadj-Nacer affirme : « Nous ne sommes pas encore maîtres de nos destinées. » Pourtant, il n'est pas pessimiste ; à regarder ce qui se passe ici et ailleurs, il dit : « Il y a de l'espoir ! »

Quelle importance accorder à la coordination des politiques économiques aujourd'hui, dans le contexte largement libéralisé d'une économie globale ? Comment peut-on coordonner des éléments à la fois complexes et peu maîtrisables ?

Je suis un économiste économètre, je vais donc vous donner un avis plus politique qu'économique ou commercial. Cela fait de nombreuses années que je travaille sur le Maghreb. Je me rends dans tous ces pays pour essayer de comprendre. À ce stade, il me semble qu'il y a un conflit de légitimité qui empêche toute réflexion de nature strictement économique ou commerciale. Je vais parler des pays qui posent problème au reste du Maghreb, l'Algérie et le Maroc, mais on trouve à peu de choses près la même situation pour la Libye et la Tunisie. À mon sens, il existe dans ces pays un conflit interne entre les pouvoirs réels et les pouvoirs apparents ; entre l'économie formelle et l'économie informelle. Puis entre ces pays eux-mêmes, il existe un

« Opter pour la coordination entre les économies du Maghreb signifie remettre en cause les fondements des économies de rente dans ces pays. »



conflit sur la forme de légitimation des pouvoirs. L'Algérie tient sa légitimité du sang versé contre les ennemis, tandis que le Royaume du Maroc tient sa légitimité de la lignée de sang. Dans aucun des deux cas, nous n'avons une légitimation fondamentalement par le peuple. Tous ces conflits rendent difficile la coordination légale. Il y a même des formes de légitimation illégales qui s'affirment comme obstacles majeurs à cette coordination, aujourd'hui. Le commerce interfrontalier entre le Maroc et l'Algérie a été chiffré de part et d'autre à 2 milliards de dollars environ (Je parle du trafic ordinaire des denrées et biens de consommation industriels, pas du narcotrafic). Alors, pensez-vous que les gens qui sont derrière ces opérations pourraient accepter facilement de renoncer à cette manne pour un commerce légal où ils gagneraient beaucoup moins et devraient payer des impôts ? Ce sont ces types d'intérêts qui expliquent de part et d'autre l'atavisme concernant l'ouverture des frontières et la référence récurrente à l'existence de problèmes fondamentaux entre les deux pays nécessitant un règlement préalable, Sahara compris.

Il y a des formes de légitimation illégales qui s'affirment comme obstacles majeurs à la coordination

Si on reprend du côté tuniso-libyen, on retrouve encore du vol organisé autour des pipelines par lesquels transitent les hydrocarbures. Il y a une double comptabilité, l'une officielle qui n'inscrit qu'une partie du produit réellement transféré, l'autre partie provenant des puits arrive alors que le compteur est arrêté. Elle est chargée par des groupes bien organisés et protégés pour la consommation au rabais et sans payer d'impôt. Ces recettes hors du circuit formel permettent à des systèmes et des pouvoirs de ne pas rendre des comptes à leurs citoyens. Les frontières de l'Algérie avec la Libye ou la Tunisie, sont également des lieux de trafics illicites.

Opter pour l'unité maghrébine et pour la coordination entre les économies maghrébines signifie entre autres, actuellement, être en mesure de remettre en cause les fondements des économies de rente dans ces cinq pays, sans exception.

Les coordinations maghrébines ne pouvaient se faire dans le cadre des institutions. Celles-ci n'avaient aucune latitude à trancher !

Gardez-vous quelques événements en mémoire sur la coordination maghrébine au cours de votre parcours professionnel ?

Du temps où j'étais gouverneur de la Banque d'Algérie, je ne voulais pas trop me soumettre aux attitudes protocolaires. Je venais me concerter avec mon homologue marocain Mohamed Sekkat, sans me préoccuper des formalités. Mais je me suis rendu compte que déjà les coordinations maghrébines ne pouvaient se faire dans le cadre des institutions. Celles-ci n'avaient aucune latitude à régler la question !



Le commerce interfrontalier entre le Maroc et l'Algérie a été chiffré de part et d'autre à 2 milliards de dollars.

Sur le plan historique, avant ou après l'UMA, n'y avait-il pas de tentative de coordination réussie des politiques économiques ?

Tant que les pouvoirs étaient encore en construction, encore en projection, c'était possible, les gens y croyaient. Mais à partir du moment où ceux-ci se sont établis, nous avons été tous condamnés au double discours, tous sans exception.

Je vais vous parler de mon cas personnel. Lorsque j'étais gouverneur de la Banque centrale, la situation des réserves en devises était catastrophique. L'UMA venait d'être lancée. J'ai proposé alors Mohamed Sekkat, le gouverneur de Bank Al Maghrib à l'époque, de monter une caisse pour régler les paiements du commerce bilatéral au lieu de le réaliser en devises, créer une sorte de fonds de garantie financé à parité par chacun des deux pays. Au début, il était plutôt favorable, mais plus tard, il m'a fait savoir qu'il ne pouvait pas souscrire à ce projet car il n'avait pas d'instructions favorables. Cette situation a été fréquente dans toutes les relations maghrébines et je l'ai vécue à plusieurs reprises.

Le volet politique a toujours été dominant, mais on parle justement du coût de l'absence d'une coordination maghrébine en matière économique, même en Europe. Peut-on en parler ?

En 1993, les Européens m'avaient confié, sous le patronage de Raymond Barre, une étude sur le coût du non Maghreb.



Ces recettes hors du circuit formel permettent à des systèmes et des pouvoirs de ne pas rendre des comptes à leurs citoyens.

Ils ont débloqué un premier versement pour sa réalisation. L'étude a démarré, puis il y a eu soudain une révolution de palais à Bruxelles. Le responsable de la région m'informa que l'étude n'allait pas se faire, le Royaume du Maroc n'étant pas favorable à sa réalisation, préférant d'abord intégrer l'Europe puis faire le Maghreb. Où était le vrai ?

On a évoqué dans les médias des chiffres qui quantifient le manque à gagner des relations économiques maghrébines. Qu'en est-il ?

Il n'y a pas eu d'études dans ce sens à ma connaissance, mais on a comparé par rapport à l'Europe en estimant qu'une amélioration de la croissance des pays maghrébins de 3% allait se traduire par une amélioration de 1% du PIB européen. Même si la Banque mondiale a travaillé sur de tels instruments pour la question de la croissance et de l'ouverture commerciale, tout cela est assez approximatif. Un travail sérieux n'a pas encore été fait sur cet aspect.

Une amélioration de la croissance des pays maghrébins de 3% allait se traduire par une amélioration de 1% du PIB européen

À ce jour, les initiatives maghrébines réussies se font à l'instigation de parties extérieures. Nous ne sommes pas maîtres de nos destinées

Enfin, peut-on espérer parvenir à une convergence économique, dans l'avenir ? Quel type de système, en matière de coordination régionale maghrébine entre économies, est possible pour sortir de cette impasse ?

À ce jour, les initiatives maghrébines qui réussissent se font à l'instigation de parties extérieures. Le gazoduc a vu le jour grâce aux Européens, la lutte anti-acridienne s'est faite grâce à l'ONU, même le groupe 5+5 ne fonctionne que grâce aux pays européens. Nous avons chaque fois une intermédiation européenne qui nous amène à faire des progressions ou des régressions. Nous ne sommes pas encore maîtres de nos destinées. Je vais vous donner un exemple concret : l'OCP sans la Sonatrach algérienne perd de l'argent, il pourrait gagner mieux dans la valorisation du phosphate s'il utilisait des dérivés du gaz algérien. La sidérurgie aurait pu bénéficier des gisements de minerai de fer dans les régions algériennes proches de la frontière marocaine. Imaginons l'exploitation du fer de Gara Djebilet sur un port atlantique au Maroc...

Les États-nations ne deviennent-ils pas en quelque sorte des handicaps au développement des économies ?

Le débat est là, mais il porte sur plusieurs aspects. Les oligarchies économiques dans les États-nations, et parfois aussi celles plus étendues et dépassant les États-nations, sont des formes de pouvoirs qui, pour nourrir leur hégémonie, fragilisent les institutions.

Je suis avec attention ce qui se passe en Italie par exemple. Les Italiens affrontent à la fois leurs oligarques et ceux qui dominent le monde, leur combat se structure autour d'une donnée importante de l'économie italienne, celle de la défense des intérêts des petites et moyennes entreprises italiennes.

D'autres batailles en Europe, en Amérique et même au Maroc (avec des conditions historiques différentes) se déroulent autour de la question ardue de la représentation et du système politiques. Je pense aux Indignés en Espagne ou au Mouvement 20 février au Maroc. Ces contestations estiment que la représentativité politique a été phagocytée par les oligarchies, empêchant les sociétés de s'exprimer.

Dans ces conditions, je commence à avoir de l'espoir. Il y a émergence de nouvelles perspectives. Je suis plus optimiste par rapport à l'avenir maghrébin ■

Biographie succincte

Né en 1951 à Alger, Abderrahmane Hadj-Nacer est docteur en sciences économiques. De 1989 à 1992 il a été gouverneur de la Banque centrale d'Algérie. Après 3 années à la Banque Lazard, il s'est concentré sur le Maghreb en créant des instruments financiers spécialisés. Par ailleurs, il travaille en tant que consultant dans le secteur bancaire privé tant à l'étranger qu'en Algérie et est membre de plusieurs comités de réflexions internationaux, dont le comité d'orientation scientifique du Cesem, centre de recherche de HEM.





COORDONNER LE MARCHÉ INTÉGRÉ DE L'ÉLECTRICITÉ

Les ressources énergétiques sont inégalement réparties au Maghreb, d'où l'importance d'une coordination des politiques énergétiques. Secteur structurellement et culturellement marqué par le monopole public, la tentative de sa redéfinition s'avère difficile. La mise en place progressive d'un marché maghrébin de l'électricité avance peu. Les problèmes politiques demeurent un obstacle insurmontable.

Par Nadia Benalouache
Doctorante en Géographie, IRMC- Tunis

Les tentatives de coordination des politiques énergétiques à l'échelle maghrébine s'inscrivent non seulement dans un processus plus global d'intégration régionale mais œuvrent également pour des actions plus spécifiques au domaine de l'énergie. L'enjeu énergétique au Maghreb, au-delà de la question des ressources en hydrocarbures, se cristallise autour de la mise en place d'« un marché intégré de l'électricité », qui suppose des relations matérielles comme immatérielles, facteurs d'interdépendances territoriales. La réussite de ce projet dépend, toutefois, de la capacité à intégrer dans un ensemble cohérent les différents intervenants et à déléguer certaines prérogatives au profit de l'intérêt commun, sans imposer de hiérarchie. L'approche proposée interpelle des échelles de réflexion tant nationales



DR Le taux de dépendance énergétique au Maroc est de 94%.

que sous-régionales et régionales (euro-méditerranéennes) ainsi que différents niveaux de décision. L'énergie est un facteur essentiel du développement économique et social des pays retenus (Maroc, Algérie, Tunisie). Néanmoins, les

ressources énergétiques sont inégalement réparties dans la région, d'où l'importance d'une coordination poussée des politiques énergétiques pour renforcer l'union régionale et organiser la solidarité.

L'indispensable collaboration énergétique

Caractérisé à la fois par l'abondance et la rareté, le Maghreb est énergétiquement hétérogène. Au Maroc, le taux de dépendance énergétique dépasse 94%. La consommation énergétique marocaine

est presque deux fois supérieure à la production énergétique du pays tandis que l'Algérie, largement excédentaire, produit trois fois plus que ce qu'elle ne consomme.

Bilan énergétique des pays du Maghreb central en 2012

	Maroc	Algérie	Tunisie
Production d'énergie (en kt de pétrole-équivalence*)	970	139 000	7 500
Consommation d'énergie (kt de pétrole équivalence)	16 268	43 872	9 802
Importations nettes d'énergie (en % de la consommation d'énergie)	94%	- 194%	24%

* Les formes d'énergie primaire ainsi que l'électricité primaire ont été converties en équivalent pétrole

Source : la Banque mondiale

Les échanges énergétiques entre les trois pays sont surtout de nature électrique et sont réalisés au travers d'interconnexions déjà exploitées¹ ou en cours de construction. La première interconnexion électrique a relié l'Algérie à la Tunisie au début des années 1950. Des avantages significatifs sont permis par l'interconnexion des réseaux tels que l'échange mutuel d'électricité, la réduction du coût de production et les économies d'investissement. Le secours instantané de puissance est programmé dans l'objectif de se soutenir conjointement en cas d'aléas de l'un des deux réseaux. Plus que de constituer un réseau multilatéralement connecté, ces structures servent exclusivement une logique bilatérale d'échange électrique. Ces interconnexions fonctionnent, qui plus est, largement en deçà de leur possibilité. En ce qui concerne les hydrocarbures, les échanges régionaux

sont très faibles. Alors que l'Algérie détient, avec la Lybie, plus de 64% des ressources énergétiques de la région, ils ne fournissent pas plus de 1,4% de leurs exportations d'hydrocarbures aux pays voisins. Du fait de l'hétérogénéité des dotations en ressources ainsi que de l'achèvement différencié de la structuration du réseau électrique dans chacun des pays, la coopération énergétique demeure encore difficile.

Les échanges énergétiques entre les trois pays sont surtout de nature électrique et sont réalisés au travers d'interconnexions déjà exploitées ou en cours de construction

Le processus de construction d'un « marché maghrébin de l'électricité » : de la tentative avortée de l'Union du Maghreb arabe à l'impulsion récente de l'Union pour la Méditerranée

En 1972, sous l'égide des États maghrébins², l'Office National de l'Électricité (Maroc), la Société Nationale de l'Électricité et du Gaz (Algérie) et la Société Tunisienne de l'Électricité et du Gaz (Tunisie), opérateurs publics nationaux, fondent le Comité Maghrébin de l'Électricité (COMELEC). La création du COMELEC vise à promouvoir l'échange régulier des informations entre ses membres, la coordination des moyens d'équipement et le suivi de l'interconnexion des réseaux. En 1999, le COMELEC crée la Commission des Interconnexions Maghrébines (CIM). Pourtant, les efforts consentis dans la région en matière d'échanges d'électricité restent peu conséquents. En 2008, en effet, 0,6 TWh d'électricité ont été échangés entre les pays fédérés, ce qui représente seulement 0,7% de la demande (91 TWh) de l'ensemble des pays de l'UMA. Le conflit politique du Sahara occidental entre l'Algérie et le Maroc a marqué un coup d'arrêt dans le processus d'unification maghrébine et paralysé les ambitions de l'UMA.

Dans le prolongement des objectifs initiés par l'UMA, la volonté d'une intégration sous-régionale et régionale des marchés de l'électricité est pensée à partir des années 2000 dans un cadre euro-méditerranéen. La 3^e et la 4^e conférences euro-méditerranéennes des ministres en charge de l'énergie, tenues à Athènes puis à Rome en 2003, et desquelles s'en est suivi de nombreuses manifestations, affichent le dessein politique du Maroc, de l'Algérie et de la Tunisie d'œuvrer, en collaboration avec la Commission européenne, à la mise en place progressive des conditions nécessaires au développement d'un marché maghrébin de l'électricité et à son intégration future au marché intérieur de l'électricité de l'UE. L'établissement progressif, par ailleurs, d'une logique de marché dans le secteur de l'électricité est un enjeu capital.

Le projet n'aboutira sans doute pas sans la coopération soutenue des autorités de régulation (dans le cadre du MEDREG³ par exemple) dont les impératifs, entre autres, sont d'établir une tarification adéquate et d'élaborer des règles communes pour faciliter les échanges bilatéraux d'électricité et l'utilisation des réseaux, l'accès à ces derniers devant être transparent et non discriminatoire. L'instauration d'une logique de marché qu'accompagne la mise en place de règles de marché communes préfigure une réorganisation profonde du secteur au sein de chaque pays partenaire.

En 2008, en effet, 0,6 TWh d'électricité ont été échangés entre les pays fédérés, ce qui représente seulement 0,7% de la demande (91 TWh) de l'ensemble des pays de l'UMA

La Déclaration ministérielle de Limassol en 2007 intègre, dans le processus de réformes du secteur de l'énergie, la notion de développement durable. Ce sont justement les projets de développement durable qui ont permis la relance de la construction de l'« Euro-méditerranée » avec la création en 2008 de l'Union pour la Méditerranée (UPM), pilotée directement par les chefs de gouvernement. Parmi les objectifs formulés par l'UPM, le Plan Solaire Méditerranéen (PSM) est une priorité majeure. Ce dernier reprend le projet de constitution d'un marché euro-méditerranéen de l'électricité bien qu'il ne concerne que la production d'« électricité verte » issue de ressources renouvelables. Concrètement, il s'agit de construire des capacités additionnelles de production d'électricité bas carbone dans les pays du pourtour méditerranéen, d'une puissance totale de 20 gigawatts, à l'horizon 2020 et de les interconnecter. Afin de garantir la rentabilité du projet, une partie de la production serait exportée vers l'Union européenne.

Le Plan Solaire Méditerranéen ou la relance du projet ? Les déficits de coordination

La volonté de mise en place d'un marché euro-méditerranéen d'« électricité verte » rend indispensable les réformes nationales dans le secteur électrique pour encourager le développement des énergies renouvelables et faciliter la coordination régionale. L'analyse de l'organisation du secteur dans chacun des pays, dans le domaine des énergies renouvelables notamment, révèle aujourd'hui des obstacles de taille pour permettre, à terme, une véritable coordination autour du projet. De nombreux facteurs d'ordre politique, législatif, économique, financier et technique compromettent effectivement la réussite du projet.

La création d'une autorité de régulation qui soit réellement autonome et pourvue d'un pouvoir de décision incontestable au niveau national, voire régional, est loin d'être évident. Des trois pays, seule l'Algérie a créé un organe de régulation, la Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz (CREG). D'après le décret exécutif N° 04-92 relatif aux coûts de diversification de la production d'électricité de 2004, il revient à la CREG de fixer le prix du Kwh de référence de l'électricité d'origine renouvelable et d'obliger l'opérateur historique (SONELGAZ) à acheter cette électricité, mais ce n'est toujours pas le cas. Les opérateurs historiques conservent un trop grand monopole sur le secteur. En Tunisie, par exemple, la loi 2009-7 relative à la maîtrise de l'énergie autorise la production indépendante d'électricité à partir des énergies renouvelables, mais oblige les producteurs à vendre les excédents à la STEG exclusivement, dans la limite de 30% de l'électricité générée. Ce plafond est imposé afin d'éviter toute concurrence commerciale directe au détriment du marché des énergies renouvelables qui doit de ce fait pâtir d'un manque de rentabilité, les investissements privés étant peu encouragés.

Le renforcement des réseaux de transmission électrique intermaghrébins suppose, en outre, de réviser la tarification (pour les coûts de transit notamment), et interroge, plus généralement, la question de la libéralisation du secteur. Un marché entièrement libéralisé n'aurait théoriquement plus besoin de tarifs de transits car les prix sont fixés par un système d'enchères.

Enfin, excepté le Maroc, aucun des deux autres pays n'a pour le moment défini de cadre pour l'exportation de l'électricité verte. La loi 13-09 relative aux énergies renouvelables stipule, en effet, que « la promotion de la production d'énergie à partir de sources renouvelables, de sa commercialisation et de son exportation par des entités publiques ou privées » est permise. Toutefois, sans la création au préalable d'une autorité de régulation autonome, cette initiative ne peut être appliquée ■

Levier de l'intégration régionale, la construction d'un marché intégré de l'électricité au Maghreb ne peut être étudiée sans considérer le rôle de l'Union européenne. Les injonctions d'un développement durable ainsi que la nécessaire transition énergétique justifient encore davantage cette volonté. Toutefois, la coordination autour de ce projet sous-tend concrètement des réformes nationales extrêmement lourdes, d'un point de vue législatif, réglementaire, financier et technique. Secteur structurellement et culturellement marqué par le monopole public, la tentative de sa redéfinition dans une perspective régionale et de sa privatisation, même partielle, s'avère difficile, d'autant qu'elle implique des pays aux trajectoires politiques différenciées, et aux relations parfois antagonistes.

1. 2 x 220 kV entre le Maroc et l'Algérie ; 1 x 150 kV, 1 x 400 kV, 1 x 220 kV, 90 kV entre l'Algérie et le Maroc ; 2 x 440 kV entre l'Espagne et le Maroc.
2. Les pays membres de l'Union du Maghreb arabe sont la Mauritanie, le Maroc, l'Algérie, la Tunisie et la Lybie. L'UMA a été créée en 1989 par un traité signé par les chefs d'États à Marrakech.
3. Il s'agit de l'association des régulateurs méditerranéens pour l'électricité et le gaz.

Mohamed BERRADA

La crise nous oblige à plus de cohérence

Propos recueillis par
Bachir Znagui
Journaliste et consultant, Cesem-HEM



Le manque de cohérence peut être la preuve de faiblesse, d'indécision ou d'opportunisme

L'entretien avec Mohamed Berrada, économiste, homme d'affaires, et ancien ministre des Finances est un véritable voyage entre l'économie, la philosophie, les questions d'entreprise, les problèmes socio-politiques et sociaux. Pour parler de la coordination selon lui il faut d'abord avoir une vision globale, c'est-à-dire analyser les liens entre les phénomènes, chaque partie étant en interaction avec les autres. La perte de repères en matière de pensée économique provient principalement d'après Berrada du fait qu'on ne regarde pas suffisamment les liens, on ne perçoit pas les phénomènes dans leur globalité.

Vous avez occupé autrefois des fonctions politiques et diplomatiques, vous avez dirigé des entreprises publiques et privées. Pensez-vous, à travers les expériences que vous avez vécues, que la fonction de « coordination » a toujours été prise en compte par les responsables dans le processus de décision ?

Toujours, lorsque la coordination s'avère pertinente. En effet, l'importance de la coordination dans le processus de décision dépend du niveau de responsabilité auquel vous vous référez ! Sur un plan purement théorique, à la base de la pyramide, les préoccupations sont circonscrites et s'articulent autour d'une activité en particulier. À l'inverse, le top management est appelé à coordonner l'ensemble des activités de ses collaborateurs. Il doit ainsi agir avec une vision globale. Dans les manuels de management, on utilise souvent le « *think global, act local* » pour s'y référer !

Autrement dit, le rôle du top management est d'avoir une vision globale du système dont il a la responsabilité et d'en assurer la cohérence pour atteindre un objectif déterminé. La coordination implique une logique. Ce n'est pas un exercice aisé dans la mesure où elle induit des arbitrages et *a fortiori* crée des évictions et des distorsions. La théorie des organisations a démontré la difficulté à asseoir une organisation logique et rationnelle. Les enjeux des acteurs étant souvent divergents voire contradictoires, certaines parties peuvent manifester de fortes résistances et bloquer l'action de coordination du top management.

Une économie, une nation, un gouvernement constituent chacun à sa façon un ensemble. Disons un système ! Mais pour que ce système fonctionne de manière cohérente, il faut relier ses composantes de manière telle que cela lui permet d'atteindre les objectifs fixés. Ainsi dans une économie, il y a différents secteurs d'activité. La politique sectorielle ne consiste pas seulement à mettre en place une série de mesures destinées à booster un secteur déterminé, mais aussi d'analyser les liens avec les autres secteurs, de prendre en considération les conséquences de ces mesures sur les autres secteurs, et d'une manière plus cohérente, sur l'ensemble de l'économie.

La politique sectorielle ne consiste pas seulement à mettre en place des mesures destinées à booster un secteur déterminé, mais aussi de prendre en considération leurs conséquences sur les autres secteurs et l'ensemble de l'économie.

Vous utilisez le terme de coordination en même temps que celui de cohérence, ne pensez-vous pas qu'il y ait ici une certaine confusion entre ces différentes notions ?

C'est vrai que lorsqu'on parle de coordination, on évoque un certain nombre de concepts qui interviennent dans l'action de coordonner, notamment celui de convergence, de cohérence ou d'harmonisation. Je pense que tous ces concepts appartiennent à la même famille, celle qui consiste à identifier et analyser les liens entre les parties pour les ordonner dans une logique qui lui permet d'atteindre un objectif défini. Prenons le cas particulier du concept de « cohérence ». En physique, c'est la force qui fait tenir ensemble des molécules. En économie, c'est l'action de tenir ensemble des politiques, pour que l'ensemble soit logiquement intégré, harmonieux et intelligible. Le terme « intelligible » ici est très significatif ! Mais, je dois le reconnaître, je ne pense pas que la « cohérence parfaite » puisse exister dans la réalité. Je préfère parler de « manque de cohérence » dans l'approche d'un phénomène ou d'une politique économique. Le manque de cohérence peut être la preuve de faiblesse, d'indécision ou d'opportunisme. Un exemple simple d'actualité : celui de la nécessité de réduire le déficit du Trésor, combiné à l'incapacité du gouvernement à réformer la caisse de compensation et de réduire les charges qu'elle induit. En politique, il est difficile de parvenir à une cohérence parfaite ! On parle de cohérence imparfaite, impliquant des solutions partielles, car dans une société pluraliste, les intérêts sont divergents et exigent souvent des arbitrages. On assiste ainsi à des contradictions internes, à des changements de cap au fil du temps, à des événements inattendus qui infléchissent l'orientation initiale des pouvoirs publics !

Dans le terme de convergence, il y a un peu de géométrie...deux lignes qui tendent, qui convergent... vers le même point, vers le même but. Cela nécessite bien sûr beaucoup de coordination au préalable. Dans le terme d'harmonisation,

il y a l'idée d'orchestration, c'est-à-dire l'action d'établir des proportions heureuses entre plusieurs choses, de les mettre en accord, de les harmoniser. Par exemple, harmoniser les tarifs de l'eau et de l'électricité entre différentes régions.

Voulez-vous dire qu'il est inutile de rechercher de la cohérence dans les actions que nous menons, parce qu'elle est irréalisable ?

Non, ce que je veux dire, c'est que plus l'environnement dans lequel s'inscrit l'action est complexe et instable, plus la société est ouverte sous l'effet du développement de la démocratie, plus grands sont les risques de devoir poursuivre en parallèle des objectifs multiples, apaiser des mouvements revendicateurs variés et affronter de nouveaux défis, à mesure de l'évolution de la situation. Vous savez, une cohérence absolue des politiques implique que les fonctions de préférence des divers groupes puissent s'agrèger en un choix collectif sans ambiguïté. Dans les faits, c'est exactement l'inverse qui se produit, en raison des règles de la majorité, induites par les principes démocratiques ! On a l'impression que seul un régime dictatorial dans un environnement stable pourrait parvenir à une cohérence totale et systématique de ces politiques... Alors, je dirais qu'au lieu de rechercher plus de cohérence dans vos actions, il faudrait plutôt chercher à en réduire les incohérences, en faisant si possible la distinction entre les incohérences nécessaires et les incohérences inutiles, entre les incohérences délibérées et les incohérences involontaires, par exemple.

Ne pensez-vous pas que l'action de coordination doit aussi s'inscrire dans le temps ?

C'est vrai, vous avez raison. Lorsqu'on parle de coordination, on a tendance à privilégier l'aspect spatial ou statique : la coordination entre différentes parties à un moment donné. Le facteur temps n'est pas toujours pris en compte. Or, une politique économique est basée sur un programme qui s'étale dans le temps. La coordination ne doit donc pas

se faire uniquement dans l'espace, mais aussi dans le temps. Tenir compte des évolutions de l'environnement ! C'est à ce niveau que se situe par exemple l'intelligence économique, avec le concept de veille, qui consiste à balayer l'environnement pour détecter les changements avant qu'ils ne surviennent, et prendre les dispositions nécessaires pour s'y adapter. « Certains sentent la pluie, d'autres se laissent mouiller », a dit un écrivain. Le problème est que souvent on est prisonnier des préoccupations au jour le jour, par le court terme. On règle en priorité les problèmes qui surviennent chaque jour. Pour l'avenir, on verra plus tard. Prédominance de l'opérationnel, au détriment du stratégique ! Là aussi, cela dépend du niveau hiérarchique. Le président d'une grande entreprise doit se consacrer à réfléchir sur l'avenir de son entreprise, à mettre en place une stratégie de développement en relation avec les évolutions des technologies et des marchés, définir des objectifs à long terme et coordonner les actions de ses directeurs pour atteindre ces objectifs. J'ai vu malheureusement des présidents engloutis dans les problèmes opérationnels, que ses directeurs ne parviennent pas à résoudre, parce que le travail d'équipe n'existe pas. L'organigramme de l'entreprise est conçu selon un modèle « râteau », avec un président et quinze directeurs, entraînant par là même un fort besoin de coordination, alors même que les énergies s'épuisent pour résoudre les conflits entre les directeurs, chacun n'acceptant aucune immixtion des autres dans les affaires de sa direction. Vous avez une idée de ce qui se passe lorsque chaque responsable tire la couverture de son côté : beaucoup d'incohérence dans le fonctionnement de l'entreprise ! La coordination en matière d'organisation de la firme implique une volonté d'implication, d'intégration et de travail en équipe, en cherchant des synergies entre les directions ... 2+2= 5.....et le travail du président est de communiquer, de faire adhérer son équipe à ses objectifs, auxquels ils auraient contribué. Il est clair que la réussite d'une entreprise dépend non seulement de la qualité de son chef à savoir définir une

vision à long terme, mobiliser, déléguer et coordonner, mais aussi de l'originalité de son organigramme.

Qu'en est-il de la cohérence des politiques sectorielles qui ont été mises en place ?

Il y a eu beaucoup de débats sur cette question. Incontestablement, les douze dernières années ont été marquées par des programmes ambitieux au niveau des investissements publics, des infrastructures, des politiques sectorielles comme le plan émergence, de l'INDH, etc. Cela s'est traduit par une croissance continue, de meilleure qualité que celle enregistrée au cours des décennies précédentes. Mais par certains côtés ces actions ne s'inscrivent pas toujours dans une vision globale et cohérente qui permet d'optimiser les efforts. Car en définitive, on recherche bien de la croissance ! La croissance, c'est bien la variation du PIB ! Et le PIB c'est bien la somme des valeurs ajoutées ! Il faut donc chercher à promouvoir tout ce qui crée de la valeur au niveau national. Et la valeur ne se crée pas à travers une seule entreprise, mais à travers une suite d'entreprises reliées d'une manière ou d'une autre entre elles.

Les produits agricoles exonérés à la sortie de la ferme, subissent la TVA dès lors qu'ils sont transformés ; c'est une charge qui réduit la compétitivité de l'industrie et affaiblit la perception des relations intersectorielles...

La compétitivité est déterminée par le niveau d'intégration d'un secteur ou d'une économie. Plusieurs questions restent posées. Prenons le cas des délocalisations : dans quelle mesure les investissements provenant d'opérations de délocalisation pourraient atteindre

un niveau suffisant de compétitivité si parallèlement elles ne sont pas accompagnées d'un plan destiné à promouvoir des investissements qui leur sont liés pour répondre à leurs consommations intermédiaires ? Prenons le cas du secteur textile : Il n'y a pas eu de vision globale destinée à renforcer son intégration et donc sa compétitivité. Chaque branche, la filature, le tissage, la finition, la confection s'est contentée, dans le cadre de l'association concernée, de défendre ses propres intérêts sans que cela soit inscrit dans l'intérêt général du secteur. La conséquence est que beaucoup d'entreprises marocaines ont disparu au profit d'importation d'entreprises étrangères. Le fleuron de l'industrie textile marocaine, le Cotef, est actuellement squatté ! Prenons enfin le cas de l'agro-industrie. Il est naturel de chercher à développer les relations entre le secteur agricole et le secteur industriel, qui constitue un débouché important pour le développement de ce dernier. Renforcer l'intégration entre ces deux secteurs pour en améliorer la valeur ajoutée et la compétitivité. Des incohérences fiscales l'en empêchent dans la mesure où les produits agricoles sont exonérés à la sortie de la ferme, alors qu'ils subissent la TVA dès lors qu'ils sont transformés. Cela se traduit par une charge pour l'industrie qui réduit sa compétitivité. Des exemples qui montrent parfois une faiblesse dans la perception des relations intersectorielles.



Développer des relations entre les secteurs agricole et industriel constitue un débouché important.

DR



Nous devons veiller à ce que le politique ne régresse pas devant la pression de l'économie ou du financier.

Alors à qui revient, d'après vous, le rôle de coordination ?

Le chef de l'État donne des orientations, définit une vision. Le gouvernement est appelé à la mettre en œuvre. Le gouvernement est un système avec un chef dont le rôle est de coordonner et de contrôler les actions de ses membres. C'est bien sûr plus compliqué que pour le chef d'entreprise car les problèmes et les interférences sont autrement plus délicates. À l'organisation technique s'ajoutent les problèmes politiques. C'est pourquoi le chef du gouvernement doit disposer d'une infrastructure matérielle et humaine importante, de compétence de haut niveau, pour faire son travail d'analyse et de coordination. Il doit disposer de suffisamment d'autorité pour imposer sa solution en cas de conflit entre ministres. J'ai vu dans le passé des ministres qui avaient plus de pouvoir que le Premier ministre, et qui de ce fait bénéficiaient de plus d'attention en matière de distribution et d'utilisation des crédits, et dont les secteurs évoluaient plus vite que les autres avec les distorsions attendues sur le plan global... Alors quelle coordination pouvait-il assurer ? Comme je l'ai dit le chef de gouvernement doit avoir une vision globale et à long terme des actions que mène son gouvernement. C'est d'ailleurs le rôle aussi de chacun

des ministres, des secrétaires généraux et des directeurs, chacun dans son domaine de compétence. Mais là aussi, il faut reconnaître que la priorité n'est pas toujours donnée à la vision à long terme. En effet, il arrive qu'un gouvernement apporte des réponses ponctuelles à des problématiques structurelles pouvant générer des impacts négatifs à long terme. On peut citer à titre d'exemple le recrutement et l'augmentation des salaires dans la fonction publique pour diminuer le chômage. Si une telle mesure règle un problème social dans l'immédiat, elle peut aggraver le déficit du Trésor, et donc le niveau d'endettement du pays, que les générations futures ou les gouvernements à venir devraient rembourser. Il est important de noter que chaque action publique a des effets collatéraux. Comment sceller chez les responsables, en permanence, une vision responsable, globale et à long terme ? À côté du gouvernement, il y a des institutions qui travaillent dans ce sens, comme le conseil économique, social et environnemental, ou le Haut Commissariat au Plan, qui dispose de toutes les compétences nécessaires pour faire ces analyses.

Vous évoquez fréquemment l'idée de vision globale, que représente celle-ci pour vous ?

Vous savez, le phénomène de globalisation qui nous envahit a renforcé les interdépendances, augmentant les incertitudes, et le monde est devenu plus complexe. La complexité, pour reprendre les termes de mon ami Edgar Morin, vient du mot latin *complexus*, c'est-à-dire ce qui est tissé ensemble dans un enchevêtrement d'entrelacements. Devant cette complexité, on est parfois inquiet. Notre inquiétude provient du fait que nous avons appris à séparer les éléments pour mieux les analyser, sans en entrevoir les liens. Une crise survient. On essaie d'en déceler les origines dans le secteur concerné, sans chercher à regarder s'il n'y a pas d'autres causes qui viennent d'autres secteurs. On prend alors des mesures intrinsèques qui ne donnent pas les résultats escomptés. Alors on s'inquiète !

En ne regardant pas suffisamment les liens, chacun se trouve isolé dans son fief, veillant à son autonomie, et c'est la dichotomie qui devient le mode de management classique. Or, l'expérience montre que ce sont les sociétés les plus ouvertes sur les autres qui réussissent le plus, non pas à cause de la richesse de leurs éléments constitutifs, mais en raison de leur capacité à mettre ensemble ces éléments. Voir global n'est pas faire la somme des parties. Ici, le tout est supérieur à la somme des parties. C'est la substance de la vision globale ! Quand je parle de tissage, c'est pour dire que ce qui est important, ce ne sont pas seulement les parties, mais les liens qui les sous-tendent. Avoir une vision globale, c'est analyser les liens entre les phénomènes, car chaque partie interagit avec les autres. « Chaque chose est aidée et aidante, causée et causante », disait Pascal. Chaque cause produit un effet qui devient la cause d'un autre effet, dans un processus de « re-liance », une sorte de boucle auto-productive, enclenchant un mécanisme amplificateur.

Les sociétés les plus ouvertes sur les autres réussissent, non pas grâce à la richesse de leurs éléments constitutifs, mais en raison de leur capacité à mettre ensemble leurs éléments

Prenons l'exemple de notre université. Il n'y a pas de liens naturels entre les universités du Royaume qui leur auraient permis de s'enrichir mutuellement. Pire, il n'y a pas de liens entre les institutions de la même université. À l'intérieur de chaque faculté, les départements travaillent de façon dichotomique ! Il faut encourager la transdisciplinarité, car la science elle-même s'enrichit par les apports et la combinaison des différentes disciplines. La médecine a enrichi dans le passé l'analyse économique, les mathématiques ont développé les

Les universités américaines sont les plus performantes dans le monde, en raison de leur intégration dans le tissu économique et social, mais surtout de la manière avec laquelle ils coordonnent et relient leurs activités

analyses sociologiques, etc. Ce n'est pas un hasard si les universités américaines sont les plus performantes au monde, en raison de leur intégration dans le tissu économique et social, mais surtout de la manière avec laquelle elles coordonnent et relient leurs activités. Nous devons donc apprendre à re-liaison ce qui est séparé, pour mieux comprendre les phénomènes complexes et agir. Ainsi, l'interniste peut déceler les causes d'un mal que le spécialiste n'a pu déceler car provenant d'un organe qui n'était pas concerné.

Je comprends l'importance que vous attribuez au phénomène de la re-liance dans le processus de coordination. Mais de tels concepts sont-ils pris en considération dans la définition des politiques économiques, par exemple au niveau des finances publiques ?

Manifestement toute action économique produit des effets induits sur les autres secteurs qu'il faudrait évaluer. Dans un système d'économie planifiée de type soviétique, on dressait un tableau input-output – appelé tableau de Leontief – qui mettait en évidence les liens entre secteurs, et qui permettait de mesurer l'impact d'une mesure déterminée sur les autres secteurs. Une mesure destinée à booster le secteur du tourisme par exemple, provoquait un accroissement de la production d'acier, de ciment, d'appareils sanitaires, etc. qui entraînaient eux-mêmes un accroissement de la production d'autres secteurs. Il s'agit ici d'une coordination rigide, planifiée et autoritaire.

L'ouverture économique accroît les interdépendances et une plus grande complexité dans la définition des politiques économiques !

Evidemment, aujourd'hui ce schéma de fonctionnement d'une économie fermée sur elle-même est hors d'usage, en raison de l'ouverture économique et de l'importance des échanges mondiaux, qui ont certes alimenté la croissance de l'économie mondiale au cours des vingt dernières années, avec l'émergence des BRIC, mais en aggravant les inégalités dans le monde. Certes, la libéralisation du commerce mondial est un facteur de croissance. La Maroc a été un acteur actif dans les négociations de l'Uruguay Round et de l'avènement de l'OMC. Il a conclu un accord de libre-échange avec l'Union européenne. Et surtout, il a conclu des accords bilatéraux de libre-échange avec plusieurs pays dont les USA, la Turquie, l'Égypte. Mais disons-le tout de suite, l'ouverture économique accroît les interdépendances et une plus grande complexité dans la définition des politiques économiques ! Toute politique a ses revers qu'il faudrait intégrer dans le cadre d'une vision globale.

Ainsi, les échanges se sont bien accrus ! Mais le problème est, aujourd'hui comme hier d'ailleurs, que les exportations couvrent moins de la moitié des importations. Si autrefois le déficit commercial était couvert par le solde des transferts courants, ce n'est plus le cas aujourd'hui, et les avoirs extérieurs se dissolvent lentement, avec comme seul recours possible, le crédit extérieur pour les maintenir à un niveau acceptable, pour ne pas bloquer l'activité économique. Retour à l'endettement ?

À ce déficit extérieur s'ajoute un autre déficit, celui du Trésor ! Les dépenses dépassent les recettes et le Trésor doit recourir aux emprunts intérieurs et extérieurs pour le financer. Le manque de mesures pour réduire les dépenses

de fonctionnement aggravera ce déficit et provoquera à terme un effet d'éviction au détriment des secteurs productifs. Voilà donc comment la politique des finances publiques peut nuire aux secteurs productifs. Mais ce n'est pas fini. Comment réduire ce déficit ? Augmenter les impôts ? Comment ? En augmentant les taux ? Cela risque de réduire les recettes fiscales. L'expérience a montré que c'est en diminuant les taux et en élargissant la base imposable qu'on améliore les recettes. On l'a vu au cours des années 2000. Mais le vrai facteur accélérateur des recettes fiscales réside dans la croissance économique ! En conséquence, pour réduire le déficit du Trésor, il faudrait chercher à soutenir la croissance. Comment ? Par la demande publique ? Elle est créatrice de déficit. En boostant la consommation des ménages par les crédits et les prix bas découlant de l'ouverture économique ? Eh bien, cela va aggraver la situation du commerce extérieur, et du niveau des réserves de change, car tout soutien à la consommation intérieure profiterait surtout aux entreprises étrangères !

Comment en est-on arrivé là ? Par manque de coordination des politiques économiques ?

Dans une certaine mesure, oui. Mais pas uniquement ! L'insuffisance de coordination de la politique économique est mixée avec celle de la politique financière, de la politique monétaire, de la politique de change, des politiques sectorielles, des politiques sociales, en liaison avec le problème de l'éducation ou de la transition démographique que le pays vit actuellement.

Un mot sur la transition démographique. Elle se traduit par une baisse de la fécondité, du nombre d'enfants par femme en âge de procréer, et donc progressivement par la baisse de la population active et le vieillissement de la population. La conséquence, c'est que si on ne prend aucune mesure pour rallonger la période d'activité, ou pour augmenter les cotisations, les caisses de retraite seront en faillite ! Que fait-on actuellement ? Pas grand-chose.



Aujourd'hui comme hier le problème est que les exportations couvrent moins de la moitié des importations.

On gagne du temps et on laissera l'ardoise aux gouvernements suivants à un moment où les mesures à prendre risquent d'être plus douloureuses. C'est le meilleur exemple de la nécessité de coordination des politiques sur le long terme !

Cette insuffisance de coordination et de vision globale, comme je viens de la définir, n'est pas l'apanage du gouvernement actuel, mais la situation actuelle découle aussi de l'insuffisance des réformes structurelles des gouvernements précédents car les réformes structurelles, comme vous le savez, produisent leurs effets avec un décalage dans le temps. Les liens s'établissent dans l'espace, mais aussi, je l'ai dit tout à l'heure, dans le temps !

L'ouverture commerciale tous azimuts a entraîné un processus de désindustrialisation manifeste, que le plan émergence ne pourrait combler

Ainsi, l'ouverture commerciale tout azimut, sans préparer nos entreprises à la concurrence internationale, a entraîné un processus de désindustrialisation manifeste, que le plan émergence ne

pourrait combler. La désindustrialisation doit être reliée au processus irréversible du transfert de la population rurale vers la ville qui s'étendrait sur les cinquante prochaines années. Aujourd'hui, 37% de la population marocaine vit en milieu rural qui représente encore 17% du PIB ! Dans les pays développés qui sont les plus grands pays producteurs agricoles, ces ratios sont de 3% et 4% ! Partout, c'est le secteur industriel qui a créé le plus d'emplois pour absorber cet afflux de population. Le renforcement de notre secteur industriel est donc une nécessité vitale pour notre équilibre social. Mais renforcer le secteur industriel, c'est renforcer sa compétitivité. Voilà donc ici un concept essentiellement global, qui implique une multitude de facteurs ! Car quand je parle de compétitivité, ce n'est pas celle qui est liée aux coûts intrinsèques de l'entreprise qui m'intéresse, mais celle qui est reliée à des facteurs exogènes. L'éducation par exemple est un facteur décisif de compétitivité. Comment faire concurrence avec un taux d'analphabétisme de 35% avec des pays comme la Chine où le taux est de 5% ?

Alors, vous voyez comment, en partant d'une simple politique du commerce extérieure, on aboutit au problème de l'éducation. En construisant un tableau entrée-sortie du type Leontief, on pourrait facilement déterminer le secteur qui aurait le plus d'effet d'entraînement sur les autres, et c'est bien sûr, celui de l'éducation ! Aurait-on pu mettre à niveau d'abord notre secteur éducatif avant d'ouvrir notre économie à la concurrence internationale ? La réponse est non ! La coordination des politiques publiques conduit à instaurer un équilibre intelligent entre les différentes préoccupations de la société, entre les exigences du court terme et la nécessité de construire une vision à long terme. Il n'y a pas en effet de conflit entre le court terme et le long terme. Mais c'est une question de dosage, et donc de coordination avec un souci de cohérence. Toute politique économique doit être appréhendée dans une vision globale qui met en harmonie plusieurs actions qui s'enchevêtrent entre elles pour

atteindre l'objectif fixé. Bien que notre monde d'aujourd'hui soit marqué par une multitude de paradoxes, une combinaison intelligente de la politique budgétaire, axée sur un choix judicieux des priorités au niveau des investissements publics, de la politique monétaire et financière pour encourager les investissements privés, de la politique de taux de change pour compenser les effets de l'ouverture commerciale sur les prix intérieurs, aurait pu préserver notre capacité productive et améliorer notre valeur ajoutée. Mais dans ce cas, c'est le modèle de croissance qui devrait être remis en question. Notre modèle est basé sur la consommation alors que nous avons besoin de produire localement.

Vous parlez de paradoxes dans le monde d'aujourd'hui, est-ce que cela est lié à l'insuffisance de coordination des politiques économiques entre les pays ?

Bien sûr, on retrouve des paradoxes un peu partout. La crise de l'euro, la croissance zéro chez notre principal partenaire, notre locomotive économique, ont pour origine principale, la faiblesse de coordination des politiques économiques, budgétaires et monétaires des pays de la zone. Il est impossible de créer une zone de libre-échange avec une monnaie unique, alors même que chaque pays mène sa propre politique budgétaire. La conséquence, ce sont les dérapages budgétaires des pays qui n'ont pas acquis une culture de rigueur budgétaire. Ces dérapages budgétaires se traduisent par un endettement excessif que la solidarité de la zone doit supporter. Et voilà qu'on efface purement et simplement des milliards de dollars de dette à des pays membres, alors que pour le Maroc, on l'a accompagné jusqu'au remboursement de la totalité de sa dette. Solidarité européenne oblige ! Un signal paradoxal quant aux déclarations fastueuses concernant le projet de construction euro-méditerranéenne avec l'UPM.

La crise économique en France, avec la montée du chômage, pousse un gouvernement socialiste à entreprendre des mesures protectionnistes, alors même qu'il a été le défenseur du

libre-échange dans les négociations internationales. On veut réduire les délocalisations et on vise le Maroc. Comble de paradoxe, on ne s'aperçoit pas que notre déficit commercial avec la France est bien plus important, ce qui correspond d'une certaine manière à une délocalisation d'entreprises marocaines en France !

Ces paradoxes, on les retrouve aussi dans l'évolution de la pensée économique, qui au cours des dernières décennies, a subi un mouvement de balancier. D'abord, après la deuxième Guerre mondiale, la politique keynésienne, avec les trente glorieuses, a conduit à l'apparition d'une classe moyenne importante mais aussi à une aggravation des déficits internes et externes des principales économies. En 1976, Milton Friedman, le père du monétarisme, reçoit le prix Nobel d'économie pour son approche néolibérale. Il inspire les politiques de Margaret Thatcher et de Ronald Reagan. Pour ce dernier, « L'État est le problème et pas la solution du problème. » La lutte contre l'inflation, l'indépendance des banques centrales, la déréglementation, la flexibilité du marché du travail, s'imposent tout autour de la planète. La révolution conservatrice bouleverse aussi les institutions financières internationales et le « consensus de Washington » prescrit l'ouverture totale des économies en développement, la réduction des budgets publics sociaux, la priorité aux exportations.

Face à la répétition des crises financières et aux excès de la mondialisation, des voix dissonantes se font entendre, comme celles de l'Indien Amartya Sen, Joseph Stiglitz ou Paul Krugman qui remettent à jour les thèses keynésiennes. Pour cela, on leur attribue le prix Nobel. Aujourd'hui, la crise mondiale, l'intervention publique qu'elle a rendue nécessaire et la montée en puissance des pays émergents donnent une forte légitimité à ces nouveaux courants. Mais le modèle économique qu'ils proposent n'est pas encore achevé et leur influence politique reste faible.

La pensée économique est en perpétuel mouvement, devant les changements rapides qui affectent notre environnement. Nos étudiants perdent leurs repères, et nos politiques aussi. Quelle idéologie peut incarner un parti politique ? Nous avons l'impression que nos partis disent tous à peu près la même chose, parce qu'ils ne sont certains de rien. Faut-il revenir à l'enseignement de la politique keynésienne dans nos universités ? Comment moraliser le capitalisme ? L'hypothèse de l'efficacité des marchés et du retrait de l'État survivra-t-elle à la crise ? Par quoi peut-on remplacer les modèles économiques qui ont fonctionné depuis plus de vingt ans ? La lutte contre l'inflation doit-elle rester la priorité ? Et le rôle de l'État ? Doit-il appuyer une politique de la demande ou une politique de l'offre ? Plusieurs questions auxquelles nul ne peut répondre aujourd'hui de manière précise.

Alors quelle conclusion tirer de ces évolutions ?

C'est que le monde est devenu plus complexe. Aujourd'hui, on considère injustement que la seule crise qui vaille est économique. D'abord, on ne fait pas suffisamment le lien entre les phénomènes économiques eux-mêmes. Subprimes, tarissement du crédit, Lehmann Brother, Grèce, Cds, avenir du dollar ou de l'euro, réévaluation du yuan, tous ces événements sont reliés entre eux. Ensuite, la crise économique et financière conduit à une crise sociale par l'augmentation du chômage, qui lui-

même conduit à une crise politique. Mais la crise économique a aussi des liens avec d'autres crises : la crise de l'État, la crise de la ville et de la sécurité, de la famille, de la démocratie, de l'école, de la justice, les crises politiques internationales, comme la crise israélo-palestinienne, la crise de l'Iraq, la crise climatique. « Toute chose, disait Pascal, est causée et causante, aidée et aidante. » La perte de repère en matière de pensée économique provient principalement du fait qu'on ne regarde pas suffisamment les liens, on ne perçoit pas les phénomènes dans leur globalité.

Enfin, en prenant l'ensemble de ces phénomènes de manière systémique, c'est à une profonde crise de civilisation qu'on se trouve confronté, une crise des valeurs, une crise de la pensée. Par le jeu de la mondialisation, la civilisation occidentale agit sur notre culture et nous transmet des réflexes d'égoïsme et de communautarisme religieux, politique ou ethnique. Nous devons donc éviter une décomposition de notre société. Nous devons veiller à ce que l'économie soit associée à tous les aspects de la vie sociale, sous la conduite du pouvoir politique. Nous devons veiller à ce que le politique ne régresse pas devant la pression de l'économie ou du financier. Le problème, ce n'est pas de redresser l'économie ou de faire de la croissance, mais de dire ce que sont nos orientations mélioratives. Mettre l'accent sur ce qui est porteur de sens. Et ce qui est porteur de sens peut redonner vie aux pratiques, aux institutions qui forment notre vie collective ■

Biographie succincte

- 1944 Naissance à Casablanca
- 1967 Thèse de doctorat en sciences économiques (Université de Bordeaux)
- 1986 Ministre des Finances
- 1994 Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire en France et Délégué du Maroc auprès de l'UNESCO
- 1999 Directeur Général de l'OFFICE CHERIFIEN DES PHOSPHATES
- 2001 Président directeur général de la compagnie ROYAL AIR MAROC
- 2006 Création au sein de l'Université Hassan II, du centre de recherches juridiques, économiques et sociales, « LINKS », ayant pour mission de favoriser les synergies entre le monde des entreprises et de l'Université

PEUT-ON CONCILIER LES PARADOXES DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES ?

Par Bachir Znagui
Journaliste et consultant, Cesem-HEM

Si l'on s'accorde à considérer que les politiques économiques sont l'ensemble des interventions des institutions étatiques dans l'activité économique, quelle coordination peut-on faire lorsqu'on a de mauvaises interventions ? Celle-ci relève notamment de la gouvernance de ces politiques, de leur cohérence et leur convergence, elle ne pourrait aboutir donc qu'à des désastres.

On a pu le constater à travers ce dossier d'*Economia*, la coordination des politiques économiques est une affaire qui concerne les stratégies économiques territoriales, sectorielles, fiscales, budgétaires, financières, monétaires et commerciales du Maroc. Elle s'impose aussi dans les relations et les accords bilatéraux ou multilatéraux qui le lient avec d'autres États. Puis, dans une économie mondiale globalisée et concurrentielle, la coordination est aujourd'hui nécessaire pour le Maroc à travers les organisations internationales pour faciliter les flux commerciaux, assurer leur sécurité, leur intégration aux niveaux production et marché internationaux et donc leur potentiel compétitif.

Ainsi, pour avoir une coordination adéquate, un État a besoin d'une vision économique d'ensemble à laquelle adhèrent avec cohérence ses diverses

Pour avoir une coordination adéquate, un État a besoin d'une vision économique d'ensemble

politiques économiques, une doctrine nationale en quelque sorte pouvant avoir des effets d'entraînement et de motivation sur les acteurs.

Les pertes cumulées du manque de coordination des politiques économiques nationales marocaines sont colossales, on peut commencer par les estimer en s'intéressant à la déperdition des avoirs extérieurs liés à des produits stratégiques comme l'énergie et les carburants, à l'hémorragie de la caisse de compensation en relation avec les minotiers et les céréales...

On peut le démontrer aussi à travers le quotidien : l'État, qui édicte une loi sur les modes de paiements, ne paie pas ou tarde à payer, conformément à cette loi, les entreprises prestataires ou fournisseurs qui travaillent avec lui au point de mettre certaines d'entre elles en faillite !

On peut se demander, à l'instar de nombreuses personnes, pourquoi le dirham garde sa valeur trop élevée par rapport aux monnaies fortes alors que cela induit une envolée constante des importations et

une régression continue des exportations.

Ce dossier a remis de nouveau sur la table la question fondamentale de la gouvernance car il n'y a pas de coordination valable sans avancée sérieuse à ce niveau, notamment sur les volets de l'évaluation et de l'audit des politiques économiques marocaines, tout comme celui de la transparence et de l'accountability des acteurs et intervenants.

Ce dossier a indiqué aussi l'indissociable tandem de la politique et de la politique économique car les facteurs de blocage des coordinations des politiques économiques s'expriment et se manifestent souvent sur le terrain politique ou social. Enfin, le clivage économique/non économique n'est pas hermétique. L'exemple de la politique de l'Éducation et de la formation dans un pays et son immense impact sur les performances des politiques économiques est plus que pertinent, il indique que la coordination a toujours besoin d'un horizon, un projet de société auquel les intervenants aspirent. Dans un État qui présente comme atout principal de son attractivité une main-d'œuvre bas de gamme et bon marché et où les jeunes revendiquent en majorité de faire partie d'une bureaucratie déjà pléthorique et inefficace, la coordination des politiques économiques frôle l'incohérence !

HEM
La performance réfléchie

ANNIVERSARY
25&MORE



TOUTES LES
FILIERES OUVERTES
DANS TOUS LES CAMPUS
HEM SONT
ACCREDITÉES

Chiffres clés

- 25 ans d'existence
- 6 Campus
- 1 Centre de recherche
- Près de 3000 diplômés occupant des postes de responsabilité au Maroc et à l'étranger

Modèle pédagogique

- Équilibre pertinent entre compétences professionnalisées, culture générale et développement personnel de l'étudiant
- Corps professoral marocain et étranger d'excellence
- 9 spécialités proposées

International

- Partenariats avancés et effectifs avec des institutions étrangères prestigieuses (Dauphine, IAE Lyon, Sc-Po Paris, Panthéon Assas, ...)
- Double diplomation

Accès parallèles

- Système d'admission parallèle en 2^{ème}, 3^{ème} et 4^{ème} année (Master 1)
- Concours d'accès parallèles écrits et oraux à dates fixes

CALENDRIER DU CONCOURS D'ACCÈS EN 1^{ère} ANNÉE

Limite d'âge : 21 ans

Possibilité de bourses pour les plus méritants octroyées par la **FONDATION HEM**

Possibilité de financement partiel par un système de crédit bancaire

	Session de juillet	Session de septembre
Date limite du Dépôt de Dossier	Mercredi 24/07/2013 avant 12h00	Samedi 14/09/2013 avant 12h00
Épreuves écrites	Jeudi 25/07/2013	Lundi 16/09/2013
Mathématiques	de 09h00 à 11h00	de 08h30 à 10h30
Culture générale	de 11h30 à 12h30	de 11h00 à 12h00
Français	de 13h00 à 16h00	de 14h00 à 17h00
Épreuve orale	Vendredi 26/07/2013 et Samedi 27/07/2013	Mardi 17/09/2013 et Mercredi 18/09/2013
Proclamation des résultats	Mardi 30/07/2013 à 11h00	Samedi 21/09/2013 à 11h00

Campus Casablanca : Avenue Al Qods - Californie - Tél. : 0522 52 52 52 - hem@hem.ac.ma
Campus Rabat : Intersection Mohammed VI - Akkrache, Lot. Mouline N° 3, Souissi - Tél. : 0537 65 26 26 - hem.rabat@hem.ac.ma
Campus Marrakech : B.P. 2426, Lot les Riads de l'Atlas, Mbarka III - Agdal - Av. Mohammed VI - Tél. : 0524 38 17 17 - hem.marrakech@hem.ac.ma
Campus Tanger : Lot. Ghandouri, Route de Malabata - Tél. : 0539 30 19 19 - hem.tanger@hem.ac.ma
Campus Fès : Route d'Imouzzar, 3 Avenue Manama - Zohor 1 - Tél. : 0535 60 90 00 - hem.fes@hem.ac.ma
Campus Oujda : Lots n° 09-10-11 du Lotissement Chabab, Zone Immeuble, Al Qods - Tél. : 0536 50 32 32 - hem.oujda@hem.ac.ma

*pour le développement de la formation,
la culture et la recherche managériales*

Trois objectifs :

- **OCTROYER DES BOURSES D'ETUDES**
sur l'ensemble des campus de HEM

- **DEVELOPPER L'EDUCATION
MANAGERIALE POUR TOUS**
à travers l'Université Citoyenne® (cycle de
séminaires ouvert à tous à titre gracieux)
et des programmes de formation en gestion
ciblés, nécessaires au développement des
projets professionnels des plus démunis

- **ENCOURAGER LA RECHERCHE**
à travers le CESEM,
centre de recherche de HEM

Pour en savoir plus : www.hem.ac.ma

Pour effectuer vos dons, merci de contacter le

0522 52 52 52 - fondationhem@hem.ac.ma