

Chômage et pauvreté au Maroc*

Résumé

L'article démontre le lien entre le chômage et la pauvreté et propose une solution pour leur élimination. La solution proposée repose sur deux piliers : le premier consiste à encourager la création d'emplois dans le secteur privé, essentiellement par le biais de l'expansion de crédit aux petits et micro entrepreneurs, alors que le deuxième consiste à utiliser le gouvernement comme « employeur de dernier ressort », qui devrait alors engager tout le surplus de travailleurs auprès des organismes du secteur public à travers une variété de programmes sociaux et de travaux publics. La Banque centrale jouerait un rôle primordial dans le financement de cette opération, qui aurait des effets bénéfiques pour la croissance et le développement du pays.

Mots-clés

Chômage, pauvreté, création d'emplois, crédit, création monétaire, recettes de l'Etat, détermination des taux d'intérêt.

Hassan Bougrine

Laurentian University, Sudbury, Ontario (Canada) et Université Al Akhawayn, Ifrane (Maroc)

* Je tiens à remercier pour leurs précieux commentaires Phil O'Hara, Alain Parguez, Mario Seccareccia, John Smithin et Randy Wray. Je remercie également Houssam Lahrech et Noureddine Marzoug pour leur assistance.

Introduction

La pauvreté est généralement considérée comme étant le plus grand mal social. Au cours de leur histoire moderne, la plupart des pays industrialisés a utilisé des programmes et des politiques dans le but de réduire l'impact de la pauvreté sur les couches les plus vulnérables de la société. L'un des problèmes urgents à l'ordre du jour du sommet du Millenium des Nations Unies (New York, 2000) était l'extrême pauvreté en Afrique et dans d'autres pays en voie de développement. Une revue des rapports des conférences antérieures commanditées par les Nations Unies montre que la réduction de la pauvreté a été une préoccupation depuis au moins 1990. La raison d'être de plusieurs organisations internationales est la lutte contre la pauvreté. Le FMI considère la réduction de la pauvreté comme faisant partie de son nouveau mandat et a récemment créé un organe surnommé « la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance ». Le « rêve » de la Banque mondiale est « un monde sans pauvreté ». Pourtant, la pauvreté demeure un problème majeur dans la plupart des pays en voie de développement. Elle a même connu des augmentations dans certaines parties du monde (1).

(1) En ce qui concerne le Maroc, le pourcentage de la population totale vivant dans la pauvreté a augmenté de 13,1 % en 1990-1991 à 19 % en 1998-1999 (*World Development Indicators*, 2005). Selon la division des Statistiques des Nations Unies, les pourcentages de pauvreté des populations rurale et urbaines sont passés de 18 % à 27,2 % et de 7,6 % à 12 % respectivement, durant la même période.

Les rapports des conférences des Nations Unies sur la réduction de la pauvreté sont presque unanimes sur le fait que le manque d'accès aux opportunités d'emploi est une cause principale de la pauvreté. Par conséquent, des organisations internationales comme la Banque mondiale et l'Organisation mondiale du commerce considèrent que la croissance économique, qui peut être stimulée par les effets bénéfiques de la globalisation et du libre-échange, est le meilleur moyen de résoudre le problème du chômage et de réduire la pauvreté. Cependant, la croissance économique *per se* ne bénéficie pas nécessairement aux chômeurs et ne garantit pas que les emplois créés donnent aux travailleurs un niveau de vie minimum acceptable. Il est aussi important de noter que même si la croissance économique peut créer des emplois, cela ne signifie pas que des postes sont créés en nombre suffisant pour absorber les nouveaux entrants sur le marché du travail et réduire le nombre des chômeurs existants. En effet, certaines études ont montré qu'il n'y a pas de lien direct entre la croissance du PIB et la croissance des emplois ; dans certains pays en voie de développement, on a même observé un déclin des emplois en pleine période de croissance (Muqtada et Basu, 1994 ; Singh, 1991).

C'est pour cette raison que l'on peut dire qu'il serait imprudent de mettre tout le poids sur des politiques visant la croissance du PIB comme objectif primordial. Au contraire, nous montrerons dans cet essai qu'une stratégie de plein emploi, et non tout simplement de croissance économique, devrait être l'objectif principal de toute politique économique aussi bien des gouvernements nationaux que des organisations internationales. En effet, la croissance de l'emploi apparaît comme un contributeur majeur à la croissance économique pour au moins deux raisons :

(i) l'emploi des chômeurs contribue directement à l'augmentation de la production des biens et des services ;

(ii) les revenus ainsi générés servent à supporter une consommation plus élevée et une plus grande demande, donnant ainsi la possibilité aux producteurs de croître et d'engager plus de travailleurs afin de répondre à cette nouvelle demande.

Evidemment, la question est de savoir comment on peut créer des emplois capables d'absorber tous les chômeurs. La stratégie que nous proposons ici repose sur deux piliers : 1. encourager la création d'emplois dans le secteur privé par le biais de l'expansion du crédit aux petits et micro-entrepreneurs ; 2. faire engager tout le surplus de travailleurs (les chômeurs) par des organismes du secteur public à travers une variété de programmes sociaux que nous discuterons en détail dans la troisième section de cet essai (2). En guise de commentaire général, on devrait mentionner que les deux composantes de la stratégie sont complémentaires en ce sens qu'un secteur servira à créer une demande pour l'autre et ainsi promouvoir la croissance et l'expansion à travers les effets de répercussion. Nous donnons ici une brève description des deux piliers de cette stratégie qui a été développée

(2) Certains auteurs ont surnommé ce second pilier "la stratégie du gouvernement comme employeur de dernier ressort" (voir, entre autres, Wray, 1998 ; Forstater, 2000). L'idée centrale peut aussi être attribuée à Keynes (1936) qui recommandait la croissance de la demande agrégée par des programmes de travaux publics.

en détail dans d'autres publications (voir entre autres Bougrine, 2004a et 2004b). Durant les cinquante dernières années, la plupart des pays développés a adopté des politiques économiques visant le plein emploi ou des niveaux d'emploi élevés. Si certains de ces pays ont désormais largement abandonnés ces politiques, cela ne devrait pas décourager des pays comme le Maroc de poursuivre cet objectif. En effet, dans le cas du Maroc, les raisons pour un programme d'action contre le chômage et la pauvreté sont plus pressantes que jamais.

La première raison majeure est que les coûts économiques et sociaux du chômage sont très élevés. Etant donné que l'emploi est la principale source de revenu pour la plupart des gens, la perte d'emploi (le chômage) est une cause majeure de la pauvreté, particulièrement lorsqu'on sait que le système d'assurance-chômage est inexistant ou a une couverture limitée. Le chômage cause aussi une détérioration des talents et de la productivité des travailleurs ainsi qu'une perte permanente d'une production potentielle de biens et de services. Le chômage et la pauvreté sont aussi à l'origine de problèmes sociaux et psychologiques tels que les crimes, les maladies, le suicide, le divorce et le manque de cohésion sociale (3). Ces problèmes sont des obstacles sérieux dans la marche vers le progrès et le développement de toute société.

Le deuxième argument en faveur de cette stratégie est basé sur la déclaration universelle des droits de l'homme qui définit le droit au travail comme un des droits économiques et sociaux (voir article 23). Le droit au plein emploi est aussi protégé par l'article 6 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels qui a été ratifié par la plupart des pays, y compris le Maroc. L'article 6 stipule :

1. Les Etats-parties au présent Pacte reconnaissent le droit au travail, qui comprend le droit qu'à toute personne d'obtenir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement choisi ou accepté, et prendront des mesures appropriées pour sauvegarder ce droit.

2. Les mesures que chacun des Etats-parties au présent Pacte prendra en vue d'assurer le plein exercice de ce droit doivent inclure l'orientation et la formation techniques et professionnelles, l'élaboration de programmes, de politiques et de techniques propres à assurer un développement économique, social et culturel constant et *un plein emploi productif dans des conditions qui sauvegardent aux individus la jouissance des libertés politiques et économiques fondamentales*.

Il faudrait préciser que même si le gouvernement n'était pas légalement tenu à respecter cet engagement, tous les coûts et les problèmes reliés au chômage nous obligent à dire que le gouvernement a l'obligation morale d'assurer le plein emploi de ses citoyens.

1. Sans évoquer la question difficile de l'inégale distribution de la richesse et, en conséquence, la concentration des moyens financiers entre les mains de certaines couches de la société, on peut dire que l'un des problèmes

(3) Le problème de l'émigration désespérée vers le Nord est tellement pernicieux qu'il faudrait lui réserver une étude entière. Certains aspects du problème de la migration ont été étudiés dans le dernier numéro de la revue *Critique économique* (numéro 16, été-automne 2005).

majeurs pour les pauvres et pour les propriétaires de petites entreprises au Maroc et partout dans les pays en développement est l'accès au crédit. Le problème est encore plus sérieux pour les débutants qui cherchent à monter leur propre « petite affaire » en raison du manque d'expérience et de garanties hypothécaires. Ceci fait qu'un grand nombre d'emprunteurs potentiels est exclu à cause des pratiques discriminatoires des banques pour des raisons économiques rationnelles ou pour d'autres raisons comme l'âge, le sexe, etc. Le résultat de ces pratiques très répandues au Maroc est la perte, souvent de façon permanente, de plusieurs opportunités d'emploi. L'extension du crédit aux pauvres, petits et micro entrepreneurs, à des taux d'intérêt très bas ou même nuls peut être un instrument efficace dans la création d'emplois comme l'a montré l'expérience de certains pays d'Amérique latine et d'Asie (voir ILO, 1990 ; Morisson *et al.*, 1994).

Comme il a été mentionné par les Nations Unies, « plusieurs [des pauvres] sont, et peuvent devenir, des entrepreneurs fermiers, commerçants ou producteurs de biens et de services. Pour cela, ils ont besoin de crédit pour acquérir [non seulement les matériaux et] inputs » nécessaires mais aussi le lieu de fabrique (Nations Unies, 1999 : 183). Ces petites entreprises peuvent facilement se spécialiser dans des niches couvrant tous les secteurs de l'économie (agriculture, services, industrie manufacturière). Pour augmenter les chances de succès de ces entreprises, la stratégie doit être accompagnée par des programmes de formation et d'éducation afin d'améliorer les compétences managériales des responsables et de s'assurer que les produits de ces entreprises soient compétitifs (si on cherche à vendre sur des marchés internationaux).

Dans la plupart des pays en voie de développement, les personnes qui ne peuvent avoir accès au marché financier officiel ou formel sont obligées de se tourner vers des prêteurs individuels ou des institutions financières informelles ou semi-formelles. Cependant, l'expérience a montré que le succès de ce type de financement est limité, pour plusieurs raisons :

(i) les prêts que peuvent octroyer les institutions de micro-crédit sont limités par les montants que celles-ci reçoivent des donneurs tout comme le sont les associations d'assistance mutuelle par les montants d'épargne qu'elles peuvent collecter de leurs membres ou de la communauté qu'elles servent ;

(ii) les taux d'intérêt sont souvent usuriers, particulièrement maintenant que les banques commerciales sont entrées dans le business du micro-prêts ;

(iii) dans la plupart des cas, les montants prêtés sont très petits et pour des périodes courtes ;

(iv) les prêteurs demandent souvent des garanties (tangibles ou non) que les postulants ne possèdent généralement pas.

Quelques institutions financières semi-formelles (par exemple Grameen Bank) gérées par des organisations non gouvernementales ont eu un certain succès dans la réduction de la pauvreté par le biais de l'octroi de micro-

crédit aux couches les plus pauvres. Mais le rôle du micro-crédit tel qu'il a été pratiqué jusqu'à présent restera limité pour les raisons mentionnées ci-dessous et pour d'autres que nous développerons plus loin (voir aussi Hulme and Mosley, 1996 ; Khandker, 1998). De plus, il faut noter qu'avec les récentes vagues de libéralisation financière et de globalisation, ces institutions ont été obligées d'adopter des techniques de marché et ont donc commencé à prêter sur des bases commerciales pour pouvoir survivre (4). Même si ces institutions continuent d'octroyer des crédits aux pauvres, les prêts sur des bases purement commerciales ne sont pas la solution pour l'élimination de la pauvreté car, comme nous l'avons souligné auparavant, la majorité des pauvres reste exclue (5). Cette exclusion financière des pauvres ne peut être évitée que par l'établissement d'institutions gouvernementales à but non lucratif. Nous partons donc de l'idée de base selon laquelle donner aux pauvres le financement, l'éducation et la formation nécessaires pour assurer le succès du crédit est une *responsabilité publique*.

C'est pour cela qu'il incombe au gouvernement de s'assurer que la demande de crédit est satisfaite et que la dépense totale au sein de l'économie nationale ne tombe pas en-deçà de la pleine utilisation de sa capacité productive ; faute de quoi, il permettrait l'existence du chômage (voir sur ce point l'explication donnée par Lerner, 1943). Pour atteindre cet objectif, le gouvernement souverain doit créer une « Banque nationale de crédit » avec des succursales dans tout le pays pour octroyer des crédits à tous ceux qui en ont besoin et particulièrement aux pauvres. Il ne s'agit pas ici de charité ou de « folie de bien-être » social comme les néo-conservateurs voudraient nous le faire croire. Au contraire, il s'agit d'une initiative qui montre que le gouvernement a bien le sens des affaires, et ceci parce que :

(i) les prêts doivent être – et seront – remboursés car le gouvernement possède plus de pouvoir que les institutions informelles ou semi-formelles lorsqu'il s'agit de collecter les remboursements ;

(ii) grâce au crédit, les pauvres et les chômeurs amélioreront leur niveau de vie et sortiront de la pauvreté, ce qui leur permettra de participer avec fierté aux affaires communautaires ;

(iii) le gouvernement ne sera pas tant préoccupé par les questions d'assistance sociale et les problèmes associés au chômage et à la pauvreté. Il pourra donc allouer plus d'énergies et de ressources à la poursuite d'autres objectifs nobles (recherche scientifique, développement des facultés artistiques et culturelles des citoyens, etc.).

2. Le deuxième pilier de la stratégie est basé sur le principe selon lequel le secteur public devra absorber tout le surplus de travail en créant des emplois pour toute personne capable et voulant travailler. La majorité des gens, y compris les décideurs de politique économique, s'oppose à une telle option parce qu'elle requière un financement à travers l'usage de fonds publics. Dans ce contexte, deux questions principales sont souvent posées :

(4) Par exemple, El Banco Solidario en Bolivie s'est transformé d'une organisation non gouvernementale à une banque commerciale, et Grameen Bank au Bangladesh est devenue une banque à charte par un décret du gouvernement.

(5) La Banque mondiale et les Nations Unies ont récemment admis ces limitations mais il n'y a aucun changement dans leurs stratégies.

(i) quels travaux feront ces travailleurs que le gouvernement devra engager ?

(ii) où le gouvernement trouvera-t-il l'argent pour les payer ?

La question du financement est donc au centre du débat. Nous tenterons de répondre à chacune de ces questions et donnerons le schéma complet de notre modèle dans les sections qui suivent. Des lectures additionnelles sur cette stratégie et son financement peuvent être trouvées dans Bougrine et Seccareccia (2002 et 2003) et Bougrine (2004a et 2004b).

Concernant la première question, nous ne proposons pas de donner dans cet essai une liste exhaustive des domaines où le gouvernement peut créer des emplois. Cependant, si nous prenons le cas du Maroc où la politique officielle semble avoir fait de la lutte contre la pauvreté et l'analphabétisme un objectif prioritaire (6), il est possible d'identifier au moins trois domaines capables d'absorber un grand nombre de chômeurs.

– Selon la direction de la Statistique, 48,3 % de la population (10 ans et plus) est analphabète. Le problème est beaucoup plus grave pour les femmes et particulièrement dans les zones rurales où le taux d'analphabétisme atteint les 80 %. De simples calculs révèlent que le nombre des analphabètes serait d'environ 12 millions de personnes (plus que la population d'un petit pays comme la Belgique et plus que le double de la population de la Finlande) (7). Si on répartit ces analphabètes en classes de 10 élèves, nous aurons besoin de 1,2 million d'instituteurs, alors que le nombre de chômeurs avec diplôme secondaire et universitaire est seulement de 292 000 personnes selon les dernières estimations de la direction de la Statistique (2002, p. 55). Un programme sérieux d'alphabétisation permettrait non seulement d'engager tous les diplômés en chômage mais créerait un manque énorme de main-d'œuvre qualifiée !

– L'agriculture marocaine est dominée par la production à petite échelle. Ceci est dû essentiellement aux divisions successives des fermes suivant les traditions de l'héritage. La production sur ces petits lots est généralement inefficace et par conséquent ne génère pas de revenus suffisants pour les paysans et leurs familles. La productivité peut être augmentée par l'usage de machines et l'irrigation, mais la plupart des paysans ne peuvent pas se permettre une technique alternative de production. Laissés à eux-mêmes à faire face au sous-emploi et la pauvreté chronique (8), les jeunes petits paysans généralement optent pour l'émigration vers la ville avec l'espoir d'améliorer leur niveau de vie. Cependant, parce qu'ils n'ont pas les connaissances requises (la plupart sont analphabètes), ils finissent par devenir chômeurs de carrière, augmentant ainsi le chômage urbain. Une solution pratique à ce problème serait d'aider ces paysans en leur donnant des motivations pour « rester et travailler la terre ». Cet objectif peut être atteint à travers une réforme agraire permettant aux paysans sans terre de posséder leurs propres terrains et, à travers une politique de crédit qui leur permet d'accéder facilement au crédit, d'acquérir les inputs et matériaux

(6) Voir interview du Roi Mohammed VI au *Figaro*, 4 septembre 2001 et le discours du Premier ministre Driss Jettou, 29 mai 2003. Voir aussi la toute récente Initiative nationale pour le développement humain annoncée par le Roi dans son discours du 18 mai 2005.

(7) A ce propos, il est important de rappeler que la Finlande a réussi à atteindre des niveaux élevés de compétitivité internationale essentiellement grâce aux investissements massifs dans l'éducation nationale et la formation d'une main-d'œuvre hautement qualifiée.

(8) Même si le chômage est souvent présenté comme un phénomène urbain (25,7 % en zone urbaine contre 7,2 % en zone rurale en 1998-1999), il est important de savoir que le sous-emploi est une façade qui cache bien la gravité du chômage rural. Comme preuve, il suffit de mentionner que les données de la Banque mondiale (2001, p. 12) indiquent que 66 % de tous les pauvres résident dans les zones rurales.

nécessaires pour l'adoption de techniques de production plus efficaces. Comme nous l'avons mentionné plus haut, l'éducation et la formation sont des éléments essentiels de cette stratégie, et ils sont encore plus pertinents dans le monde rural étant donné les niveaux élevés d'analphabétisme. D'autant plus que les paysans ne doivent pas seulement apprendre à lire et à écrire, ils doivent aussi apprendre à respecter la terre et protéger l'environnement. Les méthodes courantes d'utilisation du sol (déforestation, usage de produits chimiques toxiques, etc.) sont en train de détruire l'environnement de manière irréversible (changement drastique du climat, manque de pluie, etc.), ce qui affecte la production agricole et les revenus des paysans. Pour cette raison, les écoles et les centres d'alphabétisation doivent avoir une plus grande mission que de simplement montrer aux gens comment lire et écrire.

– On doit reconnaître qu'au Maroc il y a un manque sérieux d'infrastructure publique de base : l'état du réseau routier, en dehors des artères principales construites récemment, est lamentable : il est limité et congestionné ; un manque d'eau potable et de systèmes d'égoûts dans plusieurs communautés (9) ; manque de programmes de collecte et de traitement des ordures ; manque de centres de récréation et d'espaces verts, de lumières, d'écoles et d'hôpitaux, etc. Pour construire et maintenir cette infrastructure, on a besoin d'engager un très grand nombre de chômeurs. Comme on l'a mentionné plus haut, les revenus gagnés par les travailleurs qui participeraient à la construction et au maintien de cette infrastructure permettraient une augmentation de la demande agrégée, ce qui contribuerait à stimuler la croissance économique. Il est temps de rejeter à jamais les arguments selon lesquels le pays ne peut pas se permettre le luxe d'une telle infrastructure, car il ne s'agit pas d'un luxe mais bien d'une *nécessité économique*. Les pays développés ont longtemps compris qu'une mauvaise infrastructure est un obstacle à la croissance et l'expansion d'entreprises privées, petites et grandes, y compris les multinationales (voir Bougrine, 1995) (10). Il faudrait aussi noter que les ressources allouées par le gouvernement à l'infrastructure publique ne constituent pas une simple dépense mais un investissement à haut rendement : création d'emplois, amélioration des niveaux de connaissances et d'éducation, réduction de la pauvreté et une main-d'œuvre en meilleure santé et plus productive. Tous ces éléments contribuent au développement économique et social du pays (11).

(9) D'après la Banque Africaine de Développement (2000), seulement 18 % de la population rurale et 52 % de la population totale au Maroc ont accès à l'eau potable.

(10) On ne devrait peut-être pas oublier que l'une des raisons principales pour lesquelles le Maroc n'a pas été choisi comme hôte de la coupe du monde de football 2010 était justement l'état des infrastructures. Avec le système de rotation instauré, il lui faudra désormais attendre au moins 20 ans avant de pouvoir se représenter.

(11) Les récents projets de construction et de développement d'infrastructures comme le projet de construction du port de Tanger ainsi que l'aménagement de la zone atlantique de la même ville et le projet d'aménagement des deux rives du Bouregreg sont des initiatives encourageantes qui entrent dans cette vision et qu'on devrait multiplier à l'échelle nationale.

Tableau 1
Etat des infrastructures au Maroc

| | 1997 | 1998 | | 1999 | | 2000 | | 2001 | | 2002 | | 2003 | |
|--|------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|
| | | Maroc | France | Maroc | France | Maroc | France | Maroc | France | Maroc | France | Maroc | France |
| Téléphone : fixe et mobile par 1 000 habitants | | 66 | 944 | 131 | 1 070 | 204 | 1 179 | 247 | 1 216 | 284 | 1262 | | |
| % ménages ayant l'électricité (1) | | 55,9 | | 65,9 | | 68,4 | | | | | | | |
| % ménages raccordés au réseau d'égouts (1) | | 46,3 | | 51,9 | | 53,6 | | | | | | | |
| Accès à l'eau potable salubre : % de population totale (1) | | 57,1 | | 63,4 | | 65,9 | | | | | | | |
| Utilisateurs d'internet par 1 000 habitants | | 2 | 92 | 7 | 144 | 14 | 264 | 24 | 314 | 33 | 366 | | |
| Ordinateurs personnels par 1 000 habitants | | 11 | 267 | 12 | 304 | 14 | 329 | 24 | 447 | | | | |
| Routes goudronnées : % du total | | 56 | 100 | 56 | 100 | 56 | 100 | 56 | 100 | | | | |
| Nombre d'hôpitaux (1) | 107 | 109 | 112 | 120 | | | | | | | | | |
| Nombre de lits pour 100 000 habitants (1) | 94,4 | 92,4 | 89,5 | 87,7 | | | | | | | 825,2* | | |
| Elèves par enseignant (1) (primaire) | | 28 | 28 | 29 | | 28 | | 28 | 19,4* | | | | |
| Installations sportives pour 100 000 habitants (1) | | 3,4 | 3,3 | 3,1 | | 3,1 | | | | | | | |

Source : World Development Indicators, 2005, World Bank (<http://devdata.worldbank.org/data-query/>)

(1) Source : Les indicateurs sociaux en 2002, Direction de la Statistique, Haut Commissariat au Plan.

* Source : INSEE (France) (http://www.insee.fr/fr/home/home_page.asp)

On pourrait bien sûr se demander ce que feraient ces travailleurs une fois terminés les projets de construction et d'amélioration des infrastructures et les programmes d'alphabétisation. La réponse donnée par Keynes (1936, p. 128-129) à cette question est éclairante :

« Si le Trésor [ministère des Finances] remplissait de vieilles bouteilles avec des billets de banque et les enterrait à des profondeurs convenables dans des mines de charbon inutilisées qui seraient alors remplies par les ordures de la ville et laissait les entreprises privées, selon le principe du laissez-faire, déterrer ces billets (le droit de le faire serait obtenu, bien sûr, par soumission à appel d'offres pour louer à bail le territoire où les billets sont enterrés), il n'y aurait aucun chômage, et grâce aux répercussions, le revenu réel de la communauté et sa richesse seraient probablement largement plus grands qu'ils le sont présentement. » (Notre traduction.)

Il est évident que Keynes ne voulait pas dire que le gouvernement devrait faire de ces actions le principe guidant sa politique économique. Au contraire, son argument était tout simplement de démontrer qu'il n'était pas difficile pour une société de créer des emplois pour ses chômeurs. C'est pour cela que Keynes s'est d'ailleurs clairement prononcé en faveur d'emplois socialement utiles puisqu'il avançait qu'« il serait, en effet, plus sensible de construire des maisons et des logis ; mais si des difficultés politiques et pratiques empêchaient ceci, la proposition ci-dessous serait mieux que rien » (notre traduction).

Cependant, si la question de la création d'emplois peut être résolue sans grandes difficultés, la question du financement demeure très controversée. Les objections sont essentiellement dues au fait que l'élite politique et ses conseillers économiques continuent de s'inspirer des principes de l'économie (néo)classique. En effet, les principes de toute politique budgétaire, au Maroc comme dans d'autres pays d'ailleurs, sont basés sur l'idée fondamentale selon laquelle les impôts sont la seule source légitime du revenu du gouvernement et donc la *source première et principale* de financement de toute dépense publique et que l'emprunt et la création monétaire devraient être évités. Les théoriciens orthodoxes de la finance publique sont clairs sur ce point et semblent être sûrs de la justesse de leur vision. Par exemple, Toye (2000, p. 36) attribue l'existence de l'Etat de bien-être et de ses programmes sociaux dans les pays développés à la réussite de ces derniers dans « l'établissement d'institutions nécessaires à la taxation directe de la majorité de la population adulte durant la première moitié du vingtième siècle ». Lorsqu'il fait la comparaison avec les pays en voie de développement, il maintient que « l'absence d'impôts personnels directs du côté des recettes du budget justifie l'absence, du côté des frais, des dépenses sur la sécurité sociale, l'éducation et les services de santé ».

En effet, le principe de base du budget public, qu'il soit présenté par un « socialiste » ou par un « conservateur » est clairement que les décisions prises par les autorités fiscales en tant qu'agent collectif doivent obéir aux

mêmes règles que les décisions prises par les agents individuels. Equilibrer le budget signifie cependant que le gouvernement doit accepter l'austérité comme ligne de conduite et, par conséquent abandonner les politiques économiques visant à atteindre le plein emploi et la justice sociale. La conclusion servant souvent de recommandation de politique économique à la fois pour les pays développés et les pays en développement est alors que, puisqu'il y a de fortes raisons politiques et économiques justifiant à la fois les contraintes sur l'utilisation de la dette et de la création monétaire et les limites de l'utilisation d'une imposition accrue « pour augmenter le revenu du gouvernement », la « stratégie interventionniste » de croissance économique est intenable et doit être abandonnée. Cette conception est fondée sur une mauvaise compréhension sérieuse et dangereuse des finances publiques et du rôle de la monnaie dans les économies modernes. Nous montrerons dans cet essai pourquoi cette conception est complètement erronée et donnerons un exposé de notre approche qui est fondamentalement différente.

Selon le point de vue dominant, les impôts sont *nécessaires* au financement de l'activité du secteur public et donc un vaste secteur public *nécessiterait* des impôts plus élevés. Ces derniers sont à leur tour censés diminuer le rendement net de l'investissement privé, décourageant ainsi des projets d'investissement risqués (12). On dit également que des impôts élevés découragent l'épargne individuelle et poussent les ménages à réduire le temps de travail. Pour toutes ces raisons, ils sont considérés comme nuisibles à la croissance économique. Les partisans de cette conception militent par conséquent en faveur d'un secteur public réduit, ce qui signifie une implication plus faible du gouvernement dans l'activité économique et un rôle plus important du secteur privé (c'est-à-dire la privatisation des entreprises publiques et des services publics tels que la santé, l'éducation, etc.) (13).

Cette conception pose plusieurs problèmes que nous présenterons sous forme de commentaires généraux avant de s'attaquer aux fondements théoriques de l'approche elle-même. Premièrement, les impôts *ne sont absolument pas* nécessaires au financement des dépenses gouvernementales. Au niveau macroéconomique, la fonction première des impôts n'est pas de financer les dépenses du gouvernement, mais plutôt de réguler l'économie en prévenant l'inflation (quand la dépense privée est trop élevée) et le chômage (quand la dépense privée est trop faible).

Deuxièmement, puisque les impôts sont considérés comme la seule source légitime des revenus du gouvernement et puisqu'ils sont censés être maintenus le plus bas possible, les décideurs politiques s'abstiennent d'engager des dépenses publiques de tous ordres comprenant les programmes sociaux et les projets d'infrastructure. Cette situation qui prévaut dans de nombreux pays en développement, y compris le Maroc, provient souvent des directives des institutions internationales telles que la Banque mondiale et le Fonds

(12) Lerner (1943, p. 45-46) a démontré que c'est inexact.

(13) En plus de la commercialisation des services de santé et de l'éducation, le gouvernement marocain a déjà procédé à la privatisation d'une dizaine d'entreprises publiques durant les vingt dernières années.

monétaire international. Du point de vue des gouvernements de ces pays, la justification est en effet fort simple : ils ne peuvent se permettre de tels projets parce qu'il n'y a pas de monnaie (d'argent) pour les financer. Cette attitude entrave clairement la croissance économique et maintient des millions de personnes dans la pauvreté, *non pas* parce que les impôts sont bas, mais parce que les dépenses du gouvernement sont arbitrairement attachées aux impôts et par conséquent *maintenues arbitrairement* basses.

Troisièmement, quand le maintien d'un certain minimum de services publics de base s'avère nécessaire ou quand il devient nécessaire d'investir dans les infrastructures, les décideurs politiques recourent à une hausse des impôts, croyant qu'ils sont une source importante du revenu du gouvernement. Ce type de politique fiscale entrave la croissance économique, non pas parce que les impôts découragent des projets risqués d'investissements privés, mais parce que des impôts élevés retirent une large proportion du revenu du secteur privé et réduit donc la dépense totale du même montant, à moins que le gouvernement ne réinjecte dans l'économie ce qu'il a collecté en impôts.

Lorsque les responsables gouvernementaux résistent aux pressions de couper les dépenses publiques et d'équilibrer leur budget à tout prix, les objections et les avertissements des économistes orthodoxes sont à la fois effrayants et trompeurs. Défendant cette position, Toye (2000, p. 33-34), avance que « certains gouvernements, lorsqu'ils sont confrontés à un déficit fiscal insoutenable et des dépenses publiques qu'ils ne peuvent plus réduire, se tournent vers d'autres formes de finances publiques que la collecte de recettes fiscales. Ils essaient de résoudre le problème par l'emprunt ou l'émission de monnaie [...]. *Seulement des gouvernements insouciantes, désespérés ou oppressifs s'aventurent au-delà des limites [...] de ces formes de financement.* » Il explique que les gouvernements ont en premier lieu recours à l'emprunt et à la création monétaire parce que l'assiette de l'impôt est trop étroite pour générer des fonds suffisants. Posant l'hypothèse que l'intérêt sur la dette publique doit être payé à partir de l'imposition, il conclut qu'à moins d'élargir l'assiette, la dette croissante ne sera pas supportable et que la confiance des prêteurs sera ébranlée, limitant ainsi la capacité d'emprunt du gouvernement.

En ce qui concerne la seconde option de financement, Toye (2000) met en avant deux arguments. Le premier est que "la création monétaire" est inflationniste. L'incidence accrue de l'augmentation des impôts réduit la valeur réelle du seigneurage du gouvernement et pousse les agents économiques privés du secteur formel vers le secteur informel. L'assiette de l'impôt s'érode donc, si bien que le gouvernement a finalement peu de chance d'accroître ses ressources en recourant à la création de monnaie. Le second argument contre la « création monétaire » est que la libéralisation des marchés financiers et des changes réduit la demande de monnaie nationale puisque le secteur privé a maintenant la possibilité de l'échanger contre

d'autres actifs, ce qui réduit la capacité du gouvernement à lever des fonds supplémentaires par le biais du seigneurage.

Notre analyse diffère fondamentalement de la conception orthodoxe de la monnaie et des finances publiques. Dans notre approche, l'Etat ne finance pas ses dépenses par des revenus fiscaux et/ou par la vente de titres (c'est-à-dire l'emprunt), puisque dans chaque cas on se trouve dans une phase de reflux du circuit monétaire dans laquelle une partie de la monnaie (ou de la liquidité), correspondant au montant des impôts, est détruite. Toute dépense gouvernementale est *nécessairement* financée par la banque centrale, à moins que celle-ci n'existe pas ou qu'on l'en empêche (comme dans l'Union monétaire européenne), auquel cas la dépense de l'Etat est financée par les impôts et les avances des banques commerciales (voir Parguez et Seccareccia, 2000).

En effet, dans une perspective comptable, il est évident que toutes les composantes du soit-disant « revenu » de l'Etat (que ce soit les impôts, la vente de titres financiers ou physiques) représentent des flux de fonds du secteur privé vers le compte du Trésor à la banque centrale. A tout instant, ces flux réduisent le montant de monnaie disponible dans l'économie. D'une manière similaire, toute dépense gouvernementale représente des flux de fonds du compte du Trésor vers le secteur privé et augmente évidemment la masse de la monnaie. Afin de maintenir un montant de liquidité approprié dans le système, le gouvernement doit donc s'assurer, par l'intermédiaire de son banquier, d'un certain degré de coordination entre ses recettes globales (impôts, emprunts, etc.) et ses dépenses. La nécessité de maintenir un montant de liquidité approprié dans le système est maintenant reconnue comme le meilleur instrument de gestion des taux d'intérêts au jour le jour, comme l'admettent ouvertement la Banque centrale du Canada (voir Howard, 1998 : 60) et la Federal Reserve (Wray, 1998, p. 86).

Cependant, on doit reconnaître qu'en début d'année fiscale, lorsque l'on décide du budget et que le gouvernement engage concrètement les dépenses, les impôts ne sont pas encore collectés (14). En outre, ils ne peuvent pas être collectés en début de période puisque les revenus sur lesquels ils sont prélevés n'ont pas encore été versés. Ainsi, si les impôts peuvent être considérés comme le revenu du gouvernement, ils doivent l'être comme un revenu contingent à la perception du revenu des agents privés et ne peuvent donc être déterminés qu'*ex post*. On devrait alors se demander comment prétendre qu'un revenu *ex post* sert à financer une activité économique *ex ante* ? C'est évidemment impossible. En accord avec la théorie chartaliste (Wray, 1998), la monnaie doit être d'abord dépensée avant d'être collectée en impôts. La dépense de l'Etat est donc logiquement et nécessairement financée par une création de la monnaie, chose que la Banque centrale peut faire à n'importe quel moment puisqu'il s'agit tout simplement de créditer les comptes bancaires des agents privés. Ces opérations de crédit seraient justifiées par exemple suite à l'exécution de

(14) Il ne sert à rien d'argumenter que l'Etat peut utiliser les impôts de l'année écoulée parce que nous sommes justement en train de parler de cette "année écoulée".

travaux pour le compte du gouvernement ou consisteraient tout simplement en des transferts et allocations sociales.

Puisque les impôts ne peuvent être collectés qu'*ex post*, si le gouvernement finançait ses dépenses par les impôts, cela signifierait que le secteur public tout entier s'arrêterait et qu'aucun bien ou service public ne serait disponible. Si ces biens et services existent, c'est que leur production a été déjà financée. Et pour que les opérations du gouvernement aient lieu et que les revenus soient versés dans le secteur public, il suffit que l'arme bancaire du gouvernement (la banque centrale) accepte d'honorer les chèques émis par l'arme fiscale (le Trésor) (15). Puisque ces chèques sont ensuite déposés par le public dans le secteur bancaire commercial, le compte du Trésor à la banque centrale est débité, alors que les comptes des agents privés dans les banques commerciales sont crédités du même montant. C'est ainsi qu'il y a création monétaire (mais pas nécessairement émission de billets puisque ceux-ci ne représentent d'ailleurs qu'un faible pourcentage du total de la monnaie ou liquidité disponible dans le système : voir les bilans de Bank Al-Maghrib). Ce n'est qu'à ce stade que l'Etat peut commencer à collecter les impôts. C'est en outre durant cette phase que la monnaie est détruite et que la « dette » du Trésor envers la banque centrale est éteinte *pari passu* avec le reflux de l'impôt. Il est important de mentionner que durant ces opérations (de débit et de crédit du compte de Trésor), il n'y a aucun mouvement physique ou transfert de choses tangibles qui peuvent ressembler à la « monnaie marchandise ». La monnaie est véritablement scripturale. C'est pour cela que le gouvernement ne peut pas amasser de « grandes quantités de monnaie » en collectant plus d'impôts.

Ce qui a été dit au sujet des impôts est aussi vrai pour toutes les recettes perçues par l'Etat du secteur privé, que ce soit à travers la vente de bons du Trésor (ou autres actifs comme les entreprises publiques), l'émission de licences ou la perception de contributions pour la sécurité sociale, l'assurance-chômage et autres programmes sociaux. L'Etat n'a besoin d'aucune de ces opérations de « reflux » pour financer ses dépenses puisque ces dernières ont déjà été financées par l'arme bancaire du gouvernement, c'est-à-dire la banque centrale. Ceci nous mène à une conclusion évidente mais qui risque de scandaliser l'orthodoxie et ses responsables financiers : le gouvernement ne peut jamais manquer de fonds pour financer n'importe quelle dépense interne (création d'emplois, construction de maisons pour les pauvres, construction et aménagement de l'infrastructure, etc.), pourvu qu'il demeure un Etat souverain ayant sa propre banque centrale qui est légalement autorisée à effectuer le genre d'opérations décrites ci-dessus. Il s'ensuit donc que la réponse à la question « où trouver l'argent ? » devient évidente du moment où on comprend que les gouvernements souverains, qui sont capables de créer de la monnaie lorsque le besoin existe, peuvent ne faire face à aucune contrainte financière à moins qu'ils le choisissent librement.

(15) Le premier paragraphe de l'article 7 des statuts de la Banque du Maroc stipule clairement que « Bank Al-Maghrib est l'agent du Trésor pour ses opérations de banque et de crédit tant au Maroc qu'à l'étranger ». Et l'article 12 poursuit : « ... Bank Al-Maghrib est l'agent financier des établissements et institutions revêtant un caractère public, pour leurs opérations de banque et de crédit tant au Maroc qu'à l'étranger. Le ministre des Finances arrête la liste des établissements et institutions auxquels s'applique la présente disposition. » Les paragraphes 2 et 3 de l'article 35 stipulent que Bank Al-Maghrib donne des avances à l'Etat. Les récents changements de l'article 35 visent une indépendance de Bank Al-Maghrib vis-à-vis de l'Etat marocain, à l'instar de la Banque centrale européenne qui ne dépend d'aucun gouvernement, forçant ainsi l'Etat à perdre sa souveraineté et son monopole de création de monnaie et donc d'utiliser les impôts et les emprunts pour financer ses dépenses, exactement

comme le font les gouvernements municipaux. Dans ce contexte, on doit noter que les Etats-membres de l'Union monétaire européenne ont volontairement choisi ce statut "municipal" dans le souci de faire valoir les principes néoclassiques qui gouvernent le traité de Maastricht. D'autres voient en cette décision une manière de tordre la réalité pour la faire correspondre à la théorie.

Pour clarifier encore plus notre analyse, nous revenons sur les implications du déficit (surplus) public. Comme nous l'avons déjà mentionné, un déficit public augmente la masse monétaire (ou richesse) reçue par le secteur privé pour les services rendus au gouvernement. Lorsque les chèques sont déposés par les citoyens (individus ou entreprises) sur leurs comptes bancaires (avec les banques commerciales), le bilan de ces dernières est augmenté par le même montant du côté du passif (dû aux dépositaires) et du côté de l'actif (puisque les banques commerciales détiennent maintenant la monnaie de la banque centrale). Il s'ensuit que les réserves des banques commerciales avec la banque centrale augmentent. Contrairement aux bons du gouvernement, ces réserves (monnaie du gouvernement) ne paient pas d'intérêt ou seulement un intérêt négligeable. Puisque les banques cherchent à faire du profit, elles ne voudraient pas détenir de fonds qui ne génèrent aucun revenu (ou un revenu négligeable). Lorsque les banques commerciales chercheront à se débarrasser de ces fonds, elles les échangeront contre des bons du Trésor, ce qui augmentera la demande pour ces derniers. Cependant, si le gouvernement choisit de ne pas émettre de nouveaux bons, leur prix augmentera, et le taux d'intérêt diminuera. On obtiendra le même résultat si les banques ayant un excès de réserves cherchent à les prêter sur le marché des fonds (marché interbancaire). Il est donc évident qu'un déficit budgétaire aboutit à un excès de réserves dans le système bancaire et forcera le taux d'intérêt au jour le jour à la baisse, alors qu'un surplus donnera le résultat contraire. Par ailleurs, si le Trésor choisit d'émettre de nouveaux bons, il obtiendra en contrepartie les réserves excédentaires des banques commerciales et par conséquent empêchera le taux d'intérêt au jour le jour de baisser au-delà des limites pré-établies. Il est donc clair que, puisque les banques commerciales préfèrent des actifs produisant des revenus (des bons) et que le Trésor est en position de décider du taux d'intérêt qu'il paie sur ses bons, la banque centrale peut contrôler le taux d'intérêt en contrôlant l'émission des bons du Trésor. La vente (et l'achat) des bons du Trésor (les opérations d'*open market*) servent donc à gérer les réserves bancaires (c'est-à-dire la liquidité) pour des fins de contrôle du taux d'intérêt et non pas à financer les dépenses de l'Etat.

Il n'est un secret pour personne que des taux d'intérêt élevés augmentent le revenu (et la richesse) des rentiers aux dépens des autres groupes de la société. Les effets négatifs des taux d'intérêt élevés sont connus et peuvent être résumés ainsi :

- (i) ils baissent la valeur des actifs détenus par les ménages et les entreprises ;
- (ii) ils augmentent le coût de l'emprunt et par conséquent réduisent la marge des profits des entreprises, ce qui diminue les opportunités d'expansion et de création d'emplois à travers de nouveaux investissements ;
- (iii) ils découragent les ménages qui cherchent à emprunter des fonds pour l'acquisition d'actifs (maison, etc.) ou pour lancer de nouvelles affaires, ce qui limite leurs possibilités d'améliorer leur richesse et leur bien-être.

Nous concluons donc qu'un gouvernement qui adopte une politique de taux d'intérêt élevé cherche à protéger les *intérêts* des rentiers contre ceux des autres groupes de la société. Une telle politique mène nécessairement à une distribution inégale de la richesse. Une politique de bas taux d'intérêt, au contraire, favorise les intérêts de la majorité des citoyens et entrepreneurs puisqu'elle leur permet d'avoir accès au crédit et donc d'emprunter pour acheter des maisons et autres actifs de valeur. Des taux d'intérêt bas permettent la propagation de la richesse à une plus grande partie de la population et contribuent donc à la création d'une « richesse démocratique » en ce sens qu'ils offrent des chances plus ou moins « égales » aux citoyens d'avoir accès à la richesse et d'éviter de tomber dans la pauvreté. D'un autre côté, les politiques fiscales orthodoxes basées sur des surplus budgétaires, et qui aujourd'hui dominent la pensée économique-politique, forcent des millions de gens à vivre dans la pauvreté... et dans l'espoir.

Références bibliographiques

- Banque mondiale (2001), *Kingdom of Morocco : Poverty Update*, Report no 21506-Mor., Publications de la Banque mondiale.
- Banque Africaine de Développement (2000), *Selected Statistics on African Countries*, vol. XX, Statistics Division, Strategic Planning and Research Department.
- Bougrine H. (2004a), « Viable Policies, Programs and Institutions for the Future », in O'Hara Ph. (ed.), *Global Political Economy and the Wealth of Nations : Performance, Institutions, Problems and Policies*, London and New York, Routledge, p. 519-553.
- Bougrine H. (2004b), « Public Debt and Private Wealth », in L. Randall Wray and M. Forstater (eds), *Contemporary Post-Keynesian Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar, p. 24-43.
- Bougrine H. (1995), « Imperfect Competition and the New Theory of International Trade », in Moncarz R. (ed.), *International Trade and the New Economic Order*, Oxford, Pergamon, Elsevier Science, p. 25-31.
- Bougrine H. et Seccareccia M. (2003), « Le rôle des impôts dans l'économie nationale », in P. Piegay et L.P. Rochon (éds), *les Théories post-keynésiennes de la monnaie*, Paris, Economica, p. 162-176.
- Bougrine H., and Seccareccia M. (2002), « Money, Taxes, Public Spending, and the State Within a Circuitist Perspective », *International Journal of Political Economy*, vol. 32, n° 3, p. 58-80.
- Direction de la Statistique (2002), *Activité, emploi et chômage en 2002*, Direction de la Statistique, Haut Commissariat au Plan, Rabat.
- Forstater M. (2000), « Full Employment Policies Must Consider Effective Demand and Structural and Technological Change : A Prime Point of Pasinetti's Political Economy », paper presented at *the Post-Keynesian Workshop*, Knoxville, June.
- Howard D. (1998), « A Primer on the Implementation of Monetary Policy in the LVTS Environment », *Bank of Canada Review*, Autumn, p. 57-66.

- Hulme D. and Mosley P. (1996), *Finance Against Poverty*, vol. 1, London : Routledge.
- ILO (1990), *Employment Challenges for the 1990s*, Geneva, ILO.
- Keynes J.M. (1936), *The General Theory of Employment, Interest and Money*, London, Macmillan.
- Khandker S.R. (1998), *Fighting Poverty with Microcredit: Experience in Bangladesh*, Oxford : Oxford University Press.
- Lerner A. (1943), « Functional Finance and the Federal Debt », *Social Research*, vol. 10, p. 38-51.
- Morisson C. et al. (1994), *Micro-Enterprises and the Institutional Framework*, Paris, OECD.
- Muqtada M. and Basu P. (1994), *Macroeconomic Policies, Growth and Employment Expansion : the Experience of South Asia*, Paper n° 8, prepared under the ILO/UNDP project "Economic Policy and Employment".
- Nations Unies (1999), *World Economic and Social Survey : Trends and Policies in The World Economy*, New York, United Nations.
- Parguez A. et M. Seccareccia (2000), « The Credit Theory of Money : the Monetary Circuit Approach », in J. Smithin, *What is Money ?* London, Routledge, p. 101-123.
- Singh A. (1991), « Labour Markets and Structural Adjustments : A Global View », in Standing, G. and V. Tokman, ed., *Towards Social Adjustment : Labour Markets Issues in structural adjustment*, ILO, Geneva.
- Toye J. (2000), « Fiscal Crisis and Fiscal Reform in Developing Countries », *Cambridge Journal of Economics*, 24 (1), p. 21-44.
- World Bank (2005), *World Development Indicators* (données disponibles sur le site <http://devdata.worldbank.org/data-query/>).
- Wray R. (1998), *Understanding Modern Money : The Key to Full Employment and Price Stability*, Cheltenham, Edward Elgar.