

Qualité des institutions et équité au Maroc : le marteau et les clous de la Banque mondiale

Les rapports que publie régulièrement la Banque mondiale sur l'économie marocaine ne suscitent guère de débats à la mesure des enjeux qu'ils revêtent. Or, ils sont à soumettre à examen pour moult motifs :

i) La politique économique à l'œuvre au Maroc porte l'empreinte du paradigme du développement de l'institution de Bretton Woods. Les choix monétaires et budgétaires comme les réformes de structure sont largement influencés par le Consensus de Washington qui résume le diagnostic et les prescriptions de la Banque mondiale et de l'institution sœur jumelle, le FMI. L'idée maîtresse de ce consensus est que « la meilleure politique du développement économique à suivre » (1) passe par la priorité aux forces du marché et par la limitation des interventions publiques à la protection des droits de propriété et à la promotion des institutions favorables à la concurrence et à l'initiative privée ;

ii) Les analyses de la Banque mondiale puisent leurs concepts et énoncés dans divers champs de l'approche économique du mainstream depuis l'économie de la croissance jusqu'aux théories de la politique économique en passant par l'économie internationale et l'économie institutionnelle ;

iii) Le discours de la Banque mondiale jouit d'une large faveur. Cette faveur tient, dans une large mesure, à des arguments d'autorité qui fonctionnent comme garants de validité. La discipline budgétaire et la stabilité monétaire comme la réforme des institutions de marché sont placées au rang d'évidences irrécusables. La parole d'expert est tenue pour une parole d'évangile. Le consensus au sein de la classe politique, par-delà ses différences, au sujet des recommandations de la Banque mondiale est un témoignage éloquent de l'hégémonie de la pensée régnante du développement ;

iv) Les décideurs de la politique économique s'appuient, dans leur rhétorique, sur le discours de la Banque mondiale et se prévalent des satisfecit qu'elle leur accorde pour légitimer leurs choix.

Rédouane Taouil

Université Pierre Mendès France,
Grenoble
(taouil.redouane@upmf-
grenoble.fr)

(1) Ce credo a été systématiquement mis en avant dans le rapport de la Banque mondiale de 1993.

Le dernier rapport de la Banque mondiale, intitulé *Des conditions propices à une croissance plus rapide et plus équitable*, fait écho à celui qui a été publié en 2006 sous le titre *Memorandum économique pays*, promouvoir la croissance et l'emploi par la diversification productive et la compétitivité. Sa thèse centrale est que le Maroc connaît, malgré des changements institutionnels et une *good governance* macroéconomique, une croissance insuffisante et inéquitable. Cette médiocre performance est imputée aux réglementations qui entravent le marché du travail et le marché des produits à travers les subventions des produits de base.

Pour largement partagée qu'elle soit, cette proposition n'en est pas moins sujette à caution : les institutions de la politique macroéconomique comme les réformes de marché ne sont pas génératrices de la dynamique vertueuse de croissance et d'équité que leur prête la Banque mondiale.

1. Stabilité et équité

Selon le consensus de Washington, la stimulation de la croissance appelle deux formes d'intervention publique majeures. D'une part, le décideur public doit assigner à la politique économique l'objectif de stabilité. A cet effet, il doit s'attacher à mettre en place des dispositifs institutionnels en mesure de garantir la limitation du déficit budgétaire, la soutenabilité de l'endettement et la maîtrise de l'inflation. L'adoption de règles strictes dans ce domaine est tenue pour une condition sine qua non de la croissance. Une telle organisation institutionnelle est censée permettre, à travers l'expansion de l'investissement privé et des revenus, une utilisation des ressources efficiente en mesure d'exercer des effets de cascade. Ces effets se manifestent dans l'accroissement des revenus et de l'emploi et l'amélioration du niveau de vie des plus démunis. La justification invoquée à l'appui de cette thèse est que seul le marché est à même de créer ce mécanisme vertueux de croissance et d'atténuation de la pauvreté, que le décideur public doit se garder de biaiser par des actions de redistribution. Le marché est reconnu apte à garantir un équilibre de plein emploi des ressources en même temps que l'équité. D'autre part, les autorités publiques doivent mettre en œuvre des réformes de structure destinées à libérer les marchés des produits, du travail et du crédit des entraves réglementaires et à renforcer la concurrence. La flexibilité est censée accroître l'efficacité de l'allocation des ressources et élever le taux de croissance potentielle. Conjoncturelle ou structurelle, ces politiques procèdent d'une vision normative selon laquelle la concurrence parfaite est le mode de fonctionnement idéal des marchés (2).

A examiner cette vision on ne peut manquer de songer à cet aphorisme du romancier Mark Twain : « Quand on a un marteau dans la tête, on voit tous les problèmes sous forme de clous ». Elle tient lieu, en effet, de prisme exclusif d'analyse des configurations économiques et sociales. Jugés à l'aune de la norme de la concurrence parfaite, les défauts du système économique

(2) Comme l'a souligné avec force C. Benetti, la théorie positive de l'équilibre concurrentiel s'appuie sur une méthode *normative*, dont la référence essentielle est le premier théorème de bien-être. Celui-ci établit que l'affectation des ressources d'un équilibre de concurrence parfaite est pareto-optimale. Les imperfections concurrentielles sont identifiées en contraste avec les conditions significatives de ce théorème (comportement *price-taker*, système complet de marchés, intermédiation du commissaire-priseur) qui correspondent à la réussite du marché. Cf. « La méthode normative de la théorie économique positive », in H. Brochier, R. Frydman, Bernard Gazier, J. Lallement (eds), *l'Economie normative*, Paris, Economica, 1997.

sont réduits à des imperfections de marché. L'atonie de la croissance, le chômage, la pauvreté, la corruption, etc., sont ainsi imputés au manque de stabilité macroéconomique, à la qualité des institutions ou à l'insuffisante application de réformes structurelles à même d'éliminer les rigidités des marchés. L'équité, qui est placée aujourd'hui au centre du développement, n'est pas saisie autrement qu'au sein du référentiel du marché : « avec des marchés imparfaits, les inégalités de pouvoir et de richesse se traduisent en inégalité des chances, source de gaspillage et d'inefficacité dans l'allocation des ressources » (3). Saisie sous cet angle, l'équité se résume à l'égalisation des chances de construction des ressources individuelles, indépendamment du milieu d'origine, et à la garantie du droit à un niveau de vie au-dessus du seuil de pauvreté absolue.

Selon le rapport de l'institution de Bretton Woods, la gestion macroéconomique est saine mais débouche sur une croissance insuffisante, qui s'accompagne de l'inégalité des revenus et de pauvreté. A y regarder de près, cette thèse atteste une trilogie impossible : l'économie marocaine ne parvient pas à cumuler la maîtrise de l'inflation, la limitation du déficit public et une croissance régulière. Les règles monétaire et budgétaire s'avèrent contre-productives : le coût qu'elles impliquent, en termes de croissance, d'emploi et de bien-être social, est élevé. Dans ces conditions se pose une double question sur la qualité de la stabilité macroéconomique en matière de croissance et d'équité.

La stricte maîtrise de l'inflation impose un sacrifice, en termes de production et d'emploi. Le rationnement du crédit bancaire, auquel contribue la politique monétaire, se traduit par une faible incitation à investir, notamment dans les petites et moyennes entreprises. A cet impact négatif s'ajoute l'alourdissement des charges financières des entreprises débitrices, lequel détériore leurs conditions de rentabilité, compromet leur solvabilité et affaiblit leur capacité d'emprunt. La modération des taux d'intérêt directeurs n'a pas entraîné une baisse conséquente du coût du crédit. La diffusion de la variation des taux d'intérêt de la banque centrale aux taux bancaires est aussi faible que lente. Loin de renforcer la concurrence, la réforme du système bancaire et financier a conduit à des ententes dont l'effet est la rigidité du coût des investissements financés par crédit bancaire. Ce défaut de synergie entre la politique monétaire et la réforme du marché du crédit accentue le biais récessif : outre que l'assouplissement monétaire s'avère peu efficace, la réforme n'a pas contribué à remédier à l'insuffisance de l'offre effective.

A son tour, la règle de maîtrise du déficit public se traduit par une faible réactivité de la politique budgétaire. L'approche gestionnaire des finances publiques interdit l'exercice des effets stabilisateurs comme des effets redistributifs du déficit. En s'en tenant à une stricte discipline budgétaire, quels que soient les chocs défavorables qui affectent l'économie, le décideur public se prive d'actions contra-cycliques à même de réduire les fluctuations et de soutenir l'activité.

(3) Banque mondiale, *Rapport sur le développement économique dans le monde 2006 : équité et développement*, p. 8.

D'autre part, la stabilité macroéconomique ne produit pas les effets de cascade attendus sur la pauvreté. La rigueur budgétaire ne laisse pas de place aux actions de redistribution dont la finalité est d'atténuer l'aggravation des disparités sociales. En vertu d'une règle intangible, le décideur public s'impose une limite qui restreint l'exercice de la responsabilité sociale, dans un contexte où la mollesse de la croissance se conjugue à la montée des inégalités sociales pour accentuer la pauvreté.

Cette qualité de la stabilité incite à s'interroger sur la pertinence des institutions de la politique économique. Or, la Banque mondiale insiste sur la nécessité de poursuivre la rigueur budgétaire en recommandant la réduction de la masse salariale de la fonction publique à 10 % du PIB. L'opération des départs volontaires à la retraite est, à cet égard, une illustration significative des retombées négatives de la subordination de la politique budgétaire à un indicateur global qui relègue l'objectif de croissance derrière l'objectif gestionnaire de limitation du déficit public. Centré sur le solde public, cet objectif ne prend pas en compte la qualité des finances publiques. Ainsi, la contraction de la masse salariale affecte les dépenses dans les secteurs sanitaire et éducatif, pourtant reconnus pour leurs effets positifs sur la croissance à long terme et l'équité.

La priorité accordée à la stabilité macroéconomique sacrifie l'équité. Il y a là, comme l'écrit Amartya Sen, un dilemme : « celui qui existe entre l'engagement d'une société en faveur de l'équité, sa responsabilité sociale (ce qui comprend l'aide apportée à ceux qui seraient autrement démunis et plongés dans la misère), et le besoin de rigueur économique et de conservatisme financier visant à éviter des dépenses publiques excessives » (4).

(4) *l'Economie est une science morale*, Paris, La Découverte, 2003, p. 88.

2. Flexibilité du travail et équité

La Banque mondiale considère que l'accélération de la croissance économique requiert notamment la réforme des institutions du marché du travail. Cette réforme, qui est en fait une dérégulation, repose sur l'idée selon laquelle les réglementations publiques rigidifient les relations salariales et interdisent les ajustements nécessaires à la résorption du chômage. L'allègement du coût du travail et l'assouplissement des conditions d'embauche et de licenciement sont jugées nécessaires à l'instauration de la flexibilité du travail. Ces mesures présupposent que le salaire est le prix de marché d'une marchandise, le travail. Dans cette optique, le salaire est un coût de production du point de vue de l'entreprise. A ce titre, il constitue une dépense dont la maîtrise ou la réduction sont incitatives à l'embauche. Une telle conception du salaire est dénuée de pertinence. La relation salariale met en scène des acteurs dont les engagements réciproques quant à la production des biens obéissent à des principes de coordination hors marché. Ces principes sont loin de posséder la transparence que stipule la concurrence parfaite. Lors de la conclusion du contrat de travail, les caractéristiques du salarié ne sont que partiellement observées par l'employeur, car le travail

n'a pas d'existence antérieure à l'acte de production. Dans le même temps, l'incertitude sur l'exécution du contrat peut conduire l'employé à ne pas fournir l'effort productif attendu. Dans ces conditions, la relation salariale se fonde sur des interactions entre les agents liées aux exigences de révélation de l'effort productif. L'entreprise peut être amenée à offrir un salaire incitatif à la coopération d'un niveau supérieur au salaire qui s'établirait sur un marché concurrentiel. Cette décision, dictée par des considérations d'efficacité, implique que le salaire soit déconnecté de l'état du marché du travail (5). Cet impact positif du salaire sur la productivité ôte au salaire sa fonction d'ajustement : une baisse de rémunération des salariés entraîne un relâchement de l'effort et une diminution des profits. La firme ne peut, dans ces conditions, accroître sa demande de travail en embauchant des salariés peu exigeants. À ce titre, la rigidité du salaire à la baisse constitue une caractéristique interne à la relation salariale.

Comme l'a montré J.M. Keynes, la flexibilité du salaire n'est pas de nature à résorber le chômage (6). Pour mettre en évidence cet effet, Keynes prend en compte non seulement le « marché du travail », mais aussi les forces qui commandent la demande effective. Il soutient que l'emploi est déterminé sur le marché des produits en fonction des prévisions de production des entreprises. Les salaires, fixés par voie contractuelle, ne sont pas des prix qui équilibrent un quelconque marché. De ce point de vue, Keynes s'inscrit en faux contre l'analyse standard qui étudie isolément l'équilibre sur le marché du travail pour déterminer ensuite l'équilibre sur les autres marchés.

Pour l'auteur de la « Théorie générale », la baisse du salaire nominal n'affecte pas, par la baisse du pouvoir d'achat des salariés, le niveau de l'emploi à la hausse. Elle a pour effet la baisse de la demande nominale et un transfert de revenu réel au détriment des salariés dont l'impact final sur l'emploi est défavorable. La baisse des salaires engendre des effets négatifs qui ne peuvent être annulés par l'accroissement de la masse des salaires lié à la hausse de l'emploi. Elle n'entraîne pas une demande accrue du travail en ce qu'elle s'accompagne d'une restriction des débouchés. Le chômage involontaire peut bel et bien exister dans une économie avec flexibilité des salaires.

Le salaire ne saurait être placé au rang d'un simple prix : il combine un effet productivité de par son incidence positive sur l'effort productif, et un effet débouché, compte tenu de son impact sur la demande, la production et l'emploi. Cette double dimension du salaire implique que les revenus salariaux soient en mesure d'exercer des retombées positives, non seulement du côté de la demande, mais aussi du côté de l'offre. L'idée selon laquelle la minimisation du salaire peut constituer un levier de la compétitivité-coût pour les entreprises exportatrices n'est pas sans prêter le flanc à la critique. Si la flexibilité peut être efficace à court terme, elle constitue un obstacle à la recherche de la compétitivité structurelle. Dans le cas des contrats de travail de courte durée, les firmes investissent moins

(5) Tel est l'un des résultats de Shapiro C. et Stiglitz J., « Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device », *American Economic Review*, vol. 74, n° 3, 1984. En dépit de ses démarcations vis-à-vis du modèle canonique de la concurrence parfaite, cet article ne remet pas en cause le concept de marché du travail.

(6) Cette analyse est développée dans le chapitre XIX de *la Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie* (1936), Paris, Payot, 1969. Elle a, au demeurant, donné lieu à peu de débats.

dans les compétences spécifiques des travailleurs et préfèrent le licenciement à l'amélioration de la productivité. En revanche, si les contraintes légales limitent les réductions d'emploi, managers et salariés partagent le même intérêt pour l'apprentissage par la pratique, pour les gains de productivité à long terme et la mise en place d'innovations.

Dès lors, on peut légitimement suspecter les supposées vertus de la flexibilité. Elle est de nature à compromettre aussi bien l'efficacité que l'équité. D'une part, elle présente l'inconvénient de contribuer à l'atonie de la demande domestique dont pâtit l'économie. Si elle offre des opportunités d'ajustement aux entreprises, elle soumet l'emploi et la demande aux fluctuations de la conjoncture et maintient la faiblesse des débouchés pour les entreprises, brime l'incitation à investir et, partant, la croissance. En recommandant une stratégie tirée par les exportations, la Banque mondiale omet le potentiel de la demande au motif que la contribution de la consommation domestique à la croissance globale tend à s'essouffler. Or, le déterminant de la taille du marché intérieur est le pouvoir d'achat. Le salaire minimum interprofessionnel garanti, qui correspond à la rémunération d'une large couche de salariés, a connu, sur la période 2000-2004, une progression annuelle moyenne à peine égale à 1 %. Au regard du rythme d'inflation, son pouvoir d'achat a accusé une baisse moyenne de 0,4 %. Ce coût de l'austérité salariale, qui pèse sur la croissance, risque d'être aggravé par l'assouplissement du contrat de travail. Les conditions sociales d'une large fraction des salariés relèvent, selon le critère des nécessités de base insatisfaites, de la pauvreté structurelle. La flexibilité est susceptible de renforcer l'égali-sation des salaires par le bas et d'accentuer cette forme de pauvreté. De telles conditions ne sont pas en mesure d'assurer l'égali-sation des chances, prônée par la Banque mondiale, en ce qu'elles entravent la construction des ressources individuelles : la faiblesse du revenu maintient l'insatisfaction des besoins fondamentaux, décourage les dépenses d'éducation et de formation et accroît la vulnérabilité.

3. Subvention des produits de base et équité

Le rapport de la Banque mondiale émet un message qu'il qualifie de stratégique : « le passage à des politiques servant les intérêts des pauvres est crucial pour accélérer la croissance et bâtir une société plus équitable ». Le défaut d'équité résulte, selon ce rapport, du fait que les systèmes de protection sociale et de compensation, trop coûteux, bénéficient aux catégories riches. Cet argument est employé pour justifier le démantèlement des subventions à la consommation, au profit d'une politique d'assistance ciblée, qui consiste en aides et en versements monétaires conditionnels à l'accès à des services d'éducation et de santé. Une telle politique est impuissante à lutter contre la pauvreté et à créer les conditions d'équité telles qu'elles sont définies par l'institution de Washington. D'abord, le ciblage de la subvention risque d'avoir pour effet immédiat de dégrader le pouvoir d'achat des populations

qui n'auraient pas droit à l'assistance, en les faisant basculer en-dessous du seuil de pauvreté. Ensuite, la détermination des cibles aussi bien que l'organisation de l'assistance sous forme de transferts monétaires ou en nature favoriseraient l'extension des pratiques de corruption. La poignée de main naguère visible sur des caisses de farine, n'était-elle pas interprétée comme celle des sujets qui détournent ces caisses à leur profit ? Enfin, le principe restrictif de la subvention ne pourrait corriger en rien l'inégalité du système de subvention si la politique budgétaire n'est pas révisée en vue de réduire les avantages disproportionnés que tirent les couches riches des modalités de ponction fiscale (7).

En dépit des apparences, cette « priorité aux exclus » participe de l'objectif de « bonne gouvernance » qui consiste à libérer les forces du marché des entraves publiques et à maîtriser les finances publiques au moyen d'économies budgétaires. Cette politique d'assistance ciblée réduit la lutte contre un phénomène de masse, la pauvreté, à l'aide à une population fort restreinte. Sous cet angle, la conception de l'équité de la Banque mondiale reste fidèle au principe selon lequel la politique macroéconomique ne doit pas être utilisée à des fins sociales ou de redistribution. Cette séparation arbitraire entre les décisions monétaires et budgétaires et leurs effets sociaux et, partant, les droits démocratiques, est irrecevable. Comme l'affirment J.-P. Fitoussi et P. Rosanvallon, « toute politique économique a implicitement ou explicitement un objectif social : elle participe d'un projet de société. Elle ne peut être évaluée hors du champ de la démocratie, comme si elle n'était qu'application d'un principe gestionnaire » (8). À examiner les performances de l'économie marocaine dans cette optique, il apparaît bien que les restrictions monétaires et budgétaires sont génératrices d'inégalités et d'exclusions sociales. Si l'on définit la pauvreté en termes de conditions de vie, son étendue est substantiellement élevée. Bas salaires, travail salarié temporaire et occasionnel, travail semi-légal, travail familial dans les petites unités, sont des facteurs décisifs de pauvreté des segments les plus vulnérables du « marché du travail ». Les inégalités de niveau de vie témoignent des disparités d'accès à la consommation : 50 % des ménages les plus pauvres effectuent à peine 24 % de la masse globale des dépenses. Les dépenses des 10 % les plus démunis n'en représentent que 2,53 %.

Cette pauvreté se conjugue avec le manque de potentialités qui découle de l'absence de dotations en capitaux éducatif, physique ou financier, et du défaut d'insertion sociale. Les inégalités d'accès à la santé, à l'éducation et à un certain niveau de bien-être matériel traduisent une insuffisance des droits à la subsistance, qui nuit d'autant à la valorisation des potentialités que la qualité de l'offre scolaire et des services de santé va en se dégradant. Les individus qui ne peuvent, faute de ressources, investir dans le développement de leurs capacités, expriment une faible demande en matière d'éducation, ce qui réduit leurs possibilités d'insertion et maintient leurs carences en capital humain. Dans ce contexte, le déficit social exprime une

(7) Voir à ce sujet l'étude fouillée de N. Akesbi, « La fiscalité au Maroc : une réforme qui se voulait 'structurelle' », *Economia*, n° 2, février-mai 2008.

(8) *le Nouvel âge des inégalités*, Paris, Seuil, 1996, p. 213.

privation de libertés qui affecte les opportunités permettant aux personnes de choisir entre divers modes de fonctionnement. Les libertés formelles demeurent insuffisantes sans les conditions qui garantissent aux individus l'aptitude de mener à bien des actions, et les possibilités d'accomplissement. La pauvreté d'accessibilité et de potentialité entrave non seulement l'exercice des droits, mais aussi l'efficacité productive, en piégeant l'économie dans un faible niveau d'activité. A son tour, le déficit de croissance consolide le déficit social en excluant des catégories de la population de l'accès aux ressources et aux capacités nécessaires à la mise en œuvre des libertés.

En définitive, les politiques recommandées par la Banque mondiale s'avèrent intrinsèquement génératrices de coûts élevés, en termes de bien-être social. L'instauration de la flexibilité du travail et la suppression de la compensation au profit d'un ciblage des subventions aux pauvres ne sont pas propres à réduire ces coûts. Les politiques d'assistance ciblée risquent, ainsi que l'illustrent des exemples de pays d'Amérique latine comme le Mexique ou le Brésil, de handicaper l'exercice de la citoyenneté sociale à travers des droits sociaux (9). Le pari du développement humain ne saurait être suspendu aux bienfaits du divin marché. Comme l'écrit Joan Robinson : « la main invisible effectue son travail mais elle peut le faire par strangulation » (10).

(9) Cf. B. Lautier, « Les politiques sociales au Brésil et au Mexique : l'assurance, l'assistance, l'absence », in B. Lautier et J. Marques-Pereira, *Brésil, Mexique : deux trajectoires dans la mondialisation*, Paris, Khartala, 2004.

(10) « The Pure Theory of International Trade », *Collected Economic Papers*, Oxford, Blackwell, 1951, p. 19.