



Séminaire sur un nouveau modèle de développement pour le Maroc

Quelle feuille de route pour l'économie fondée sur la connaissance ?

Note pour discussion

10 Avril 2013, Rabat

Introduction

A la demande du Ministère de l'économie et des finances, Direction des études et des prévisions financières, une étude sur l'économie de la connaissance au Maroc¹ a été conduite par le Centre pour l'intégration méditerranéenne.

Fondée sur cette analyse et des missions d'information réalisées début 2012, la présente note vise à stimuler un débat sur les dispositions à prendre par le gouvernement marocain pour améliorer la stratégie de développement du pays à travers le prisme de l'économie de la connaissance. Celle-ci est, en effet, aujourd'hui au fondement de toutes les politiques de croissance conduites dans le monde, quelque soit le niveau de développement économique des pays. Le Maroc, lui même, s'est engagé dans une telle politique de manière plus ou moins explicite depuis une dizaine d'années.

La note ne traite en aucune façon tous les aspects de cette politique, mais elle se focalise sur des points stratégiques qui semblent conditionner les avancées à venir. Tout en prenant acte des progrès réalisés dans de nombreux domaines, la note n'élude pas les problèmes et les difficultés qui persistent, et sur lesquels elle met l'accent dans la perspective de hâter les réformes nécessaires.

L'impératif et le défi de l'Economie fondée sur la connaissance

La trajectoire de développement du Maroc : progrès et limites

Le Maroc a connu une croissance économique soutenue autour de 5% en moyenne au cours de la dernière décennie avec une contribution de la productivité globale des facteurs (PGF) d'environ 10 pour cent. La variation de la PGF sur la décennie précédente était négative.

¹ Les efforts du Maroc dans l'économie fondée sur la connaissance, Abdelkader Djeflat, Consultant CMI, Septembre 2012.

Cette évolution montre que le Maroc s'est installé de plus en plus dans un modèle de croissance économique fondé sur la connaissance augmentant le contenu en technologie et l'efficacité de l'utilisation des facteurs de production. Elle s'est traduite, aidée par le ralentissement de la croissance démographique, par une accélération du PIB réel par tête d'habitant multiplié par un facteur de 2.5 contre une stagnation au cours de la décennie précédente. Ceci laisse à penser que le pays est sorti de la trappe de revenus et a amorcé un cercle vertueux où la croissance tirée par la productivité améliore la compétitivité de l'économie et l'épargne intérieure, qui, à leur tour stimulent la croissance tirée à la fois par l'investissement (le taux actuel se situe à près de 30%) et le commerce extérieur. Toutefois, la position relative du Maroc sur l'indice de l'économie de la connaissance a reculé comparativement à ce qu'elle était il y a une dizaine d'années²

Le taux de chômage a baissé de façon significative passant de 13,4 % en 2000 à 9 % au premier trimestre de 2011 même si celui des jeunes diplômés en milieu urbain reste très préoccupant. En effet, le taux de chômage des jeunes se situe à 14,9 %³ (un peu plus du triple de celui des 35-44 ans (5,2 %) proche de la tendance mondiale) et la structure du chômage montre un poids prépondérant des moins de 35 ans (81 %) et des actifs avec des niveaux d'éducation du collège (29 %).

Cette situation est tout de même meilleure que beaucoup de comparateurs et résulte à la fois de l'accélération de la croissance, des efforts sur l'employabilité, sur l'intermédiation du marché du travail avec la mise en place de l'ANAPEC, et plus récemment la libéralisation de l'activité de placement, mais aussi de la conduite de politiques actives de création d'emploi (avec les programmes d'appui à la création de TPE (Moukawalati), d'insertion des diplômés (Idmaj) et de requalification pour l'adaptation des compétences des demandeurs aux besoins des employeurs (Taehil), qui ont enregistré des résultats positifs. Il est important de saluer la résistance des autorités aux mesures de politique passive d'emploi dans la période de printemps arabe contrairement à d'autres pays, et leur réponse consistant plutôt à renforcer les instruments actuels de placement et de requalification.

L'économie marocaine présente toutefois des faiblesses structurelles. La première concerne la compétitivité ; les importations ne sont couvertes qu'à 50 pour cent. De plus un quart environ des exportations provient de l'exploitation des phosphates dont le Maroc est le premier producteur mondial. Ce déficit structurel important est préoccupant car il ne se réduit pas au fil des ans, poussé par la consommation intérieure qui s'accroît avec le développement de la classe moyenne. Il est, par ailleurs, difficile à réduire par des dévaluations, le dirham étant maintenu dans une parité fixe vis à vis d'un panier de monnaies (euro pour 80 % et dollar pour 20 %).

La deuxième faiblesse concerne le déficit du budget de l'Etat qui atteint des proportions inquiétantes (environ 15 pour cent). Les subventions consacrées aux produits de première nécessité – pain (farine de blé tendre), produits pétroliers, etc. -- contribuent de manière importante à ce déficit. Ces subventions, gérées par la Caisse de compensation, atteignent aujourd'hui quelque 6 pour cent du PIB. L'utilité de ces subventions accordées sans

² Indice de la Banque mondiale, KAM 2011, calculé sur une base de données incluant 120 pays.

³ Le chômage des jeunes est plus alarmant dans le milieu urbain avec un taux de 29,3%.

distinction entre les destinataires est de plus en plus contestée par les analyses économiques conduites à travers le monde, qui observent qu'elles contribuent à accroître les inégalités, bénéficiant autant aux riches qu'aux pauvres. En tout état de cause, les déficits qui affectent le budget de l'Etat réduisent nécessairement sa marge de manœuvre pour des investissements utiles pour le long terme, et notamment ceux ayant trait à l'économie de la connaissance.

Les actions gouvernementales : volontarisme et dispersion

Le gouvernement marocain a pris depuis le début des années 2000 des mesures diverses pour engager le pays sur la voie d'un développement inspiré par l'économie de la connaissance. La libéralisation du marché des télécommunications avec l'octroi de trois licences pour la téléphonie mobile a été, à cet égard, une mesure emblématique. La décision, prise en 2003, d'engager les structures universitaires dans le système LMD, suivant le modèle européen, a été un autre signe important. Par la suite des initiatives ont été prises pour stimuler le développement de l'industrie informatique, notamment par la création de parcs technologiques. Ces dernières années, on a vu se multiplier des plans sectoriels de diverse nature : Pacte National pour l'Emergence Industrielle pour positionner le Maroc sur un ensemble de métiers mondiaux, Plan Maroc Numérique pour accélérer l'informatisation de la société, Plan Maroc Vert pour développer l'agriculture et l'industrie agro alimentaire, Plan Halieutis pour la pêche, etc. Parallèlement un effort important a été réalisé dans l'éducation pour accroître le taux d'alphabétisation particulièrement bas, ainsi que pour augmenter les moyens des universités et favoriser la formation des jeunes (Plan d'Urgence).

Cet engagement dans une stratégie de développement fondée sur la connaissance et l'innovation comporte cependant des limites. Trois difficultés apparaissent, relatives à la coordination, le rythme des réformes et la gestion du changement. Il existe un foisonnement de plans et d'institutions qui parfois se chevauchent sans pour autant qu'il y ait un cadre de planification, de budgétisation, liant l'allocation aux résultats attendus, et de mise en œuvre assurant la cohérence d'ensemble⁴. Par ailleurs, le Maroc a montré une capacité de réformer rapidement comme le montre la révision constitutionnelle de 2011, mais beaucoup de réformes pour l'économie de la connaissance, parfois déjà convenues et essentielles comme le cadre de concurrence ou le statut des PME, souffrent de lenteurs. Enfin, le changement requiert la construction de coalitions qui nécessite de développer le sens de l'urgence sur la base de diagnostics sans complaisance, d'agir suivant une démarche participative et de construire ensemble une vision partagée, et cela n'est pas encore bien présent.

La vision et sa matérialisation

Promouvoir le nouveau modèle de développement

Etant donné l'importance que revêt pour l'avenir du pays la mise en place d'un modèle de développement efficace, fondé sur l'économie de la connaissance, et qui a commencé à

⁴ Des aménagements ont été introduits dans la Loi de Finances visant à stimuler la démarche de la performance dans la gestion des crédits publics, mais un effort de mise en cohérence des actions relatives à l'Economie fondée sur la connaissance est nécessaire.

produire ses effets, mais qui demande à monter sérieusement en régime, ne devrait-il pas être promu comme un « projet de règne », au même titre que l'a été, par exemple, l'Initiative nationale pour le développement humain ? Cela pourrait conférer à l'ensemble de la démarche une solennité utile à la mobilisation de tous les acteurs concernés, tout en la faisant connaître à la population. Cela pourrait aussi faciliter la mise en cohérence des actions, ainsi que leur suivi et leur évaluation.

Une coordination au plus haut niveau : s'inspirer des bonnes pratiques étrangères

Afin de mener à bien un projet d'une telle envergure, il est tout indiqué de mettre en place un dispositif adéquat au plus haut niveau. Le Maroc peut s'inspirer, dans cet esprit, d'expériences étrangères. Ainsi la Corée, au début des années 2000, ayant décidé de réorienter son modèle de développement vers l'économie de la connaissance, suite à la crise asiatique qui l'avait durement frappée, a mis en place un comité interministériel sous l'égide du ministère des finances, chargé d'orchestrer et suivre tous les plans et réformes mis en œuvre, et cela a considérablement accéléré les réformes. Ainsi la Finlande a instauré dès le début des années 90 un Comité chargé de la politique scientifique et technologique, mais couvrant en fait un domaine beaucoup plus large, constitué de tous les ministres, des représentants de haut niveau de la société civile et des milieux d'affaires, et présidé par le premier ministre, se réunissant tous les mois pour arrêter des décisions stratégiques. Ce Comité a été par la suite transformé en un Comité de l'innovation, confirmant a posteriori le travail remarquable qu'il avait accompli en situant la Finlande sur des sommets mondiaux en matière d'innovation.

Ce qui compte, bien évidemment, c'est que de tels organes interministériels, au delà des apparences, soient effectivement dotés de vrais pouvoirs de décision, y compris dans les allocations budgétaires, avec une véritable influence sur les différents services administratifs concernés. Au Maroc, la transformation constitutionnelle récente faisant du premier ministre un chef de gouvernement devrait aider à cela. En tout état de cause si un tel comité est créé, il importe qu'il dispose de toute la légitimité et des leviers administratifs et financiers nécessaires au bon accomplissement de sa tâche. Il conviendrait également d'harmoniser ses fonctions avec ceux établis ou prévus dans d'autres domaines, comme la recherche et l'innovation, qui devraient lui être subordonnés.

Une appropriation par la population : l'engagement de la base dans sa diversité

Il est clair que l'engagement dans un modèle de développement fondé sur l'économie de la connaissance se fera d'autant plus facilement que la population en verra des matérialisations concrètes et des effets tangibles, car le modèle en soi a quelque chose d'abstrait. Engager la population cela veut dire notamment l'associer à l'élaboration des plans et des initiatives qui l'intéressent directement, qu'il s'agisse d'éducation, d'aménagement du territoire, d'informatisation des services publics, etc. Cela devrait se faire d'autant plus facilement que l'on vient de lancer une démarche de « Régionalisation avancée », précisément pour être au plus près des besoins locaux et faciliter la mobilisation des citoyens. Des procédures précises, indiquées dans la suite de ce document, sont à mettre en place.

Il ne faut pas se dissimuler les difficultés que peut rencontrer une large mobilisation de la population du fait du dualisme très fort qui affecte la société marocaine. Une élite hautement éduquée, qui détient les leviers du pouvoir et de l'économie, côtoie une population largement analphabète, qui vit dans des conditions de précarité et de pauvreté. L'économie de la connaissance comme projet de développement lui parlera d'autant plus qu'elle en voit des concrétisations très tangibles, lui donnant à penser que ce n'est pas une « chose » réservée à l'élite. Il serait aussi utile de lier la notion de connaissance à celle de patrimoine immatériel fortement présent dans la mémoire nationale (culture, artisanat, produits de terroir, etc.) et qui fait sens pour une frange importante de la population, notamment rurale.

La cadre institutionnel et économique

L'attention portée par le roi et le gouvernement à un cadre propre à dynamiser l'économie est manifeste, avec, entre autres, ces dernières années, la création d'un Comité national sur l'environnement des affaires fort actif, et les mesures prises en faveur de la régionalisation, récemment amplifiées.

La gouvernance et la corruption

Une bonne gouvernance d'ensemble de la société est une condition nécessaire à la mise en place d'un modèle efficace de développement fondé sur l'économie de la connaissance. Un point important est la lutte contre la corruption. Le gouvernement l'a mise au cœur de ses préoccupations. La corruption est endémique, mais les efforts de simplification des procédures et de leur dématérialisation dans le cadre de l'e-Gouvernement, ainsi que la réforme des marchés publics vont dans la bonne direction. La mise en place d'un portail Internet « Stop corruption » pour faciliter les plaintes des particuliers est également une démarche importante, qui semble susciter l'intérêt des citoyens. Ces dispositions donnent-elle effectivement satisfaction ? Faut-il les renforcer ou les compléter ? De quelle façon ?

La décentralisation est en marche avec la Régionalisation avancée prévue par la nouvelle constitution et la compétition positive entre les walis, nommés sur la base de leur sensibilité à l'investissement privé, est une bonne démarche. Comment articuler la régionalisation et ses diverses formes (décentralisation, déconcentration) avec une stratégie nationale de développement autour de l'EFC ?

Le climat des affaires : des progrès sensibles et des problèmes persistants

Le régime économique et institutionnel a connu des améliorations significatives comme en atteste le progrès de 21 places dans le « Doing Business » qui est appelé encore à s'améliorer en raison de réformes passées ou en cours comme l'élimination de capital minimum pour les SARL, la baisse des délais pour les permis de construire et de connexion à l'électricité ainsi que l'amélioration du service de e-taxation (SIMPL IS, SIMPL IR et B@DR). Cependant, les classements actuels du « Doing Business » et du « World Economic Forum » (WEF) restent en deçà des potentialités et du rang mondial du Maroc et requièrent des réformes d'envergure.

La « soutenabilité » budgétaire est mise en péril par le poids de la Caisse de compensation et de la fonction publique. Le mode de financement du déficit par le marché intérieur risque d'évincer l'investissement privé, les opérateurs percevant le financement comme la principale contrainte au développement des affaires (18,6%, WEF 2011-12, première contrainte, suivie de la corruption), notamment pour les TPE et les PME.

Le foncier, le marché du travail rigide avec de fortes contraintes et des coûts élevés de licenciement⁵ en dépit de la réflexion en cours sur une assurance chômage, la complexité du système fiscal, sont autant de contraintes. L'allocation optimale des ressources est limitée par un cadre de la concurrence avec de multiples barrières d'entrées et une forte concentration économique. De même, la révision des chartes des PME et des TPE n'a pas encore abouti. Le cadre juridique des Partenariats Publics/Privés est à peine esquissé.

Quelles dispositions prendre en priorité pour améliorer le climat des affaires et favoriser les investissements dans des secteurs prometteurs et des entreprises, notamment petites et moyennes, sources de dynamisme et d'innovation ?

L'intégration commerciale : un impératif

Enfin, dernier point d'importance, relatif au cadre économique et institutionnel, l'intégration économique et commerciale maghrébine serait une source considérable de diversification des exportations, et de gain de productivité, profitable à tous les pays concernés. Elle ferait gagner 2 à 3 pour cent de croissance selon certaines estimations. Dans certaines productions, il y a des complémentarités qui seraient du plus grand intérêt pour les économies. Ainsi le Maroc pourrait tirer profit de l'ammoniac algérien pour traiter ses phosphates, dont l'Algérie dispose lors de l'extraction du gaz naturel. Il est à espérer que cette intégration progresse rapidement après les récents signes de relance observés récemment.

Dans le même ordre d'idée, il est important que le Maroc poursuive ses efforts d'intégration commerciale avec l'Afrique sub-saharienne, dont nombre d'exemples montrent l'utilité pour le dynamisme de l'économie marocaine, et la diversification des exportations, sans compter les retombées politiques et géostratégiques.

L'éducation et la formation

Des faiblesses de tous ordres dans l'éducation de base

L'éducation est l'un des talons d'Achille du Maroc. Le Maroc compte 400.000 jeunes déscolarisés, et ceux qui poursuivent leurs études reçoivent une éducation qui présente de sérieuses faiblesses. Le développement quantitatif est freiné par la faible efficience interne notamment en termes de déperdition scolaire. La qualité est faible comme l'attestent les résultats du TIMSS2007. Les faiblesses dans le domaine de la gouvernance des établissements, et dans la formation des enseignants, expliquent en grande partie ces mauvaises performances.

⁵ Le coût moyen d'un licenciement s'élève à 81 semaines au Maroc contre 17 semaines en Tunisie

L'apprentissage des compétences de base a souffert, et continue à souffrir, des conditions dans lesquelles a été réalisée l'arabisation de l'enseignement primaire et secondaire décidée au début des années quatre vingt. Dans nombre de pays, l'enseignement dans les langues locales dans les premières années d'école a démontré son efficacité, et constitue une démarche non seulement tout à fait légitime, mais aussi vivement conseillée. Encore faut-il qu'elle soit bien conduite. Dans le cas du Maroc, comme dans d'autres pays arabes, les choses se sont compliquées du fait que coexistent un arabe dialectal et un arabe classique, auxquels il convient d'ajouter la langue berbère (amazigh). De plus l'enseignement du français, ou de l'anglais, comme langue étrangère est inégalement dispensé, alors que l'expérience montre que l'apprentissage de telles deuxième langues, facilitant l'insertion dans la communauté mondiale, doit intervenir progressivement au bout de quelques années, au niveau même de l'école primaire. Il est en tout cas essentiel pour l'apprentissage et la maîtrise des matières scientifiques⁶. L'ensemble de la politique d'éducation de base, avec la problématique des langues d'enseignement, devrait être remise à plat et réformée à la lumière des acquis de l'expérience internationale en la matière.

Les conduites et comportements individuels des jeunes qui se présentent sur le marché du travail sont une autre source de préoccupation. Ils éprouvent des difficultés de communication, de relations interpersonnelles, voire de discipline, dans des cadres collectifs et professionnels. C'est sur ces points que portent en priorité les programmes de recyclages proposés aux jeunes en recherche d'emplois, notamment lorsqu'ils sont sortis précocement du système scolaire. Ces problèmes de comportement et de communication résultent, en partie, des transitions rapides et brutales qui ont affecté les processus d'urbanisation, les populations perdant les repères apportés et maintenus par les communautés et les familles dans les structures traditionnelles en milieu rural.

Quelle priorité est-elle donnée aujourd'hui à la politique d'éducation dans l'action gouvernementale ? Quelles directions d'ensemble sont-elles indiquées ? Quelles mesures effectives ont-elles été prises pour remédier aux problèmes évoqués ci-dessus ?

L'enseignement supérieur face à de multiples défis

L'enseignement supérieur fait face à une expansion quantitative sans précédent à laquelle il ne semble pas bien préparé au regard du nombre actuel de doctorants, insuffisant du fait de l'absence d'incitations (suppression des postes d'assistant et faible niveau de bourses), de l'opération de départs volontaires de la fonction publique, ainsi que de rigidités à l'éligibilité pour enseigner y compris dans le premier cycle (par exemple pour les agrégés qui animent aujourd'hui les classes préparatoires). L'enseignement supérieur public a bénéficié d'accroissements substantiels de ressources dans le cadre du Plan d'Urgence, mais la démarche contractuelle n'a pas été généralisée, et la faible autonomie financière avec le contrôle a priori des dépenses est une contrainte majeure à leur performance notamment dans le domaine de la recherche. La qualité de la recherche est très inégale, et, comme on l'a évoqué, elle souffre dans les domaines scientifiques de ce décalage entre les langues d'apprentissage (arabe avant le supérieur, et le français, voire l'anglais, après).

⁶ De ce point de vue un problème se pose lors du passage du secondaire au supérieur où les matières scientifiques sont enseignées en français.

L'Académie des sciences et des technologies a pris des mesures utiles, sous forme de bourses substantielles, pour attirer les jeunes talents scientifiques, qui se révèlent dans les études secondaires, vers des carrières de chercheurs. Ces dispositions concernent toutefois un nombre limité de jeunes (quelques dizaines), et elles risquent aussi de ne pas porter tous leurs fruits à terme si les conditions d'exercice de la recherche ne sont pas améliorées, quant aux statuts et aux moyens.

Les établissements d'enseignement supérieur ont fait preuve de souplesse et de créativité pour répondre aux besoins de diversification et de spécialisation de l'économie, en multipliant les filières professionnelles. Celles-ci, généralement, sont d'accès limité et sélectif, et les jeunes qui en sortent trouvent à s'employer sans trop de difficulté. Il n'en va pas de même pour les jeunes qui se sont engagés dans les filières ouvertes, aux enseignements généralistes, notamment dans les sciences sociales et humaines.

L'enseignement privé semble bien se développer notamment dans les niveaux pré-universitaires et les classes préparatoires au détriment de l'école publique (utilisation des enseignants et absence de critères de ressources pédagogiques propres). Au niveau supérieur, l'enseignement privé est naissant, mais il reste contraint par les retards dans la mise en œuvre des textes d'application de la loi, notamment pour la reconnaissance des diplômes.

Dans ce contexte, un débat prend de l'ampleur sur deux sujets « tabous » : celui de la sélection dans l'accès aux études supérieures, et celui de la gratuité des études supérieures. Il est important que les termes des discussions sur ces deux sujets soient bien posés, que les implications des alternatives soient bien étudiées, notamment afin que des mesures puissent être prises pour atténuer les effets d'inégalités de politiques qui, par ailleurs, peuvent avoir une utilité. Ainsi, par exemple, il conviendrait de mettre en place un système de bourses pour les étudiants méritants et dans le besoin, si l'on instaure des droits d'entrée à l'université.

Quels sont les principaux problèmes auxquels est confronté aujourd'hui l'enseignement supérieur au Maroc ? Quelles dispositions les pouvoirs publics ont-ils pris pour y remédier ? Avec quels résultats ? Quelles résistances les réformes rencontrent-elles ?

La formation professionnelle : des améliorations à apporter

La formation professionnelle est assez bien développée avec les institutions existantes, l'établissement de centres dédiés aux métiers mondiaux du Maroc et la conduite d'une opération lancée par l'Office Chérifien des Phosphates (OCP) qui vise plus de 15000 personnes (dont 5.800 devraient être recrutées dans le cadre de la redynamisation de ses sites de production). La formation continue peut-être contrainte, en particulier dans les PME, par les lourdeurs dans le mécanisme de gestion du fonds alimenté par la taxe d'apprentissage professionnelle (1,6% de la masse salariale).

La gestion de la taxe d'apprentissage est assurée par l'OFPPT qui est aussi un acteur majeur de la formation continue (fournissant plus de 65 pour cent de l'offre). De manière générale, il n'est pas conseillé que l'organisme qui délivre les formations soit aussi en charge de la collecte des fonds qui les financent. Il y a là une source potentielle de conflits d'intérêt qui

peut nuire à l'efficacité du système. L'Office, d'ailleurs, aurait souhaité ne plus gérer le fonds, mais ce changement suppose un acte juridique de même niveau que celui qui a créé l'Office (« Daher ») et il n'a pas été possible de le passer jusqu'à présent. L'Office conduit des opérations d'aide à la création d'entreprises, qui concerne plusieurs milliers de personnes, mais elles se développent sans concertation avec L'ANAPEC, qui a mis en place des programmes similaires. Ce manque de concertation ne peut que nuire à l'efficacité des interventions des deux organismes.

La relation avec le secteur privé s'est bien développée ces dernières années avec la participation accrue de ce dernier dans la gouvernance, l'accroissement du taux de professionnalisation des filières et la contractualisation sur la formation continue, mais des contraintes affectent la participation des professionnels à la délivrance des enseignements. Enfin, il n'existe pas d'autorité indépendante de certification et d'évaluation de la qualité.

Quelles mesures prendre pour monter en échelle les capacités du Maroc dans l'enseignement technique et professionnel, et répondre aux besoins croissants de l'économie en jeunes qualifiés ? Comment engager plus avant le secteur productif dans le financement, la conception et la réalisation des programmes de formation ?

L'innovation et la recherche

Des progrès sensibles sont à noter dans ce domaine. On a assisté au développement rapide de nouveaux secteurs liés à l'informatique (services informatiques, offshoring, etc.) avec une floraison de création d'entreprises. L'effort de recherche développement national en proportion du PIB demeure modeste avec 0,7 pour cent, mais il est en croissance, et fait important, il est financé pour presque 30 pour cent par le secteur des entreprises (qui emploient un peu moins de 10 pour cent du personnel de R&D). Ces développements positifs ne doivent pas masquer certaines préoccupations.

Une politique d'innovation en émergence

La politique d'innovation est bien pensée, comportant un ensemble de mesures visant à aider les différentes phases du processus et les différents acteurs concernés (entreprises, chercheurs, financiers, etc.), suivant des mesures éprouvées au niveau international (appui aux « start-ups », à la constitution de clusters, aux collaborations recherche-industrie sur des projets de R&D), et des dispositions utiles, comme, par exemple, l'instauration d'un guichet unique pour l'administration des aides, sous la forme du Centre Marocain de l'Innovation. Toutefois, la politique est encore embryonnaire, et les moyens engagés, quoique non négligeables, demeurent modestes par rapport aux enjeux (environ 500 million de DH sur trois années), L'innovation reçoit, dans les circonstances présentes, une priorité gouvernementale modérée.

De plus l'innovation souffre de l'éclatement du cadre institutionnel : le Comité national pour l'innovation n'est toujours pas mis en place et le Comité interministériel pour la recherche ne s'est pas réuni depuis 2 ans. Par ailleurs, le programme de recherche sur les technologies de l'information alimenté par une taxe sur les chiffres d'affaire des entreprises de télécommunication (120 million de DH) semble inactif.

On observe également des insuffisances réglementaires pour l'incitation à la recherche et à l'innovation, notamment concernant l'établissement d'un statut de chercheur (voir ci-après), l'encouragement de la recherche dans les entreprises et de l'innovation par les jeunes entreprises ou l'essaimage. Les services de transfert technologique ne sont pas satisfaisants, et le projet de l'OMPIC sur les centres de transfert ne progresse pas aussi vite que nécessaire. Le cadre d'examen des demandes de brevets reste insuffisant.

Le capital risque est peu développé. On compte une vingtaine de fonds de capital investissement (contre quatre il y a cinq ans) qui ont investi dans une centaine de projets, mais les fonds d'amorçage, qui demandent beaucoup d'attention des financeurs potentiels pour des sommes modestes, font défaut. De plus les fonds d'investissements en capital ne peuvent faire jouer la fiscalité sur les moins values enregistrées dans les projets – c'est une contre incitation à la prise de risque.

Comment a évolué la politique d'innovation ces toutes dernières années ? Les ressources qui lui ont été octroyées ont-elles été accrues ? A-t-on progressé dans la nécessaire coordination entre ministères et agences concernés ? Quels résultats tangibles résultent des aides et incitations qui ont été accordées?

Une politique scientifique peu lisible

Les conditions dans lesquelles se développe la recherche scientifique au Maroc requièrent un examen approfondi de la part des pouvoirs publics. Les performances du Maroc dans la production scientifique mondiale le situent environ au soixantième rang mondial, un rang comparable à celui du PIB. Ces performances, ainsi que les conditions de valorisation des recherches au service de l'économie et de la société, pourraient, sans doute, être sensiblement améliorées par une gestion plus rigoureuse des moyens et des structures.

Les laboratoires publics sont très performants dans certains domaines, notamment lorsqu'ils inscrivent leurs efforts dans des plans de développement économique d'ensemble, comme dans l'agroalimentaire. Ils sont moins performants lorsqu'ils sont moins bien connectés aux besoins de la société ou de l'économie, comme dans la santé. Du côté des universités et des grandes écoles, les moyens font souvent défaut et le travail des équipes est entravé par des dispositions administratives diverses affectant le recrutement des doctorants, l'affectation des dépenses, etc.

Il est notamment réclamé l'établissement d'un « statut du chercheur » qui permettrait de reconnaître l'activité du chercheur ou du chercheur enseignant en tant que telle, avant l'obtention d'un doctorat, et de la rémunérer en conséquence. Il est important que cette activité soit appréciée et valorisée en prenant dument en compte des travaux et engagements réalisés au bénéfice de l'économie et de la société, et ne donnant pas lieu à des publications en bonne et due forme, trop exclusivement considérées dans l'évaluation et la promotion des chercheurs.

Une certaine opacité affecte la répartition des responsabilités, et surtout les processus de coordination et d'allocation des ressources⁷ au sein des organes en charge de la gestion du

⁷ Notamment les 320 millions de DH dont est doté le fonds de la recherche scientifique et technique

système de recherche, où se côtoient le Centre National de la Recherche Scientifique et Technique, l'Académie Hassan II des Sciences et Techniques, et les ministères de tutelle sectoriels. A cela s'ajoute que le Comité interministériel de la recherche scientifique et technique ne s'est pas réuni depuis deux ans.

Une politique de recherche plus cohérente et plus structurée peut-elle être mise en place ? Dans quelles directions s'oriente l'action des pouvoirs publics ?

La société de l'information

Un taux d'équipement en croissance rapide, mais des tarifs élevés

Les NTIC restent un secteur à haut potentiel de croissance et de diffusion de productivité dans l'ensemble de l'économie. Le Maroc a réalisé des progrès importants dans le classement mondial des indicateurs de TIC en gagnant dix places entre 2010 et 2008 (90^{ème} contre 100^{ème}), un taux de pénétration des mobiles de plus de 110 % à la fin de l'année 2011, et près de 3 million d'abonnés à internet. Toutefois le Maroc souffre de tarifs de télécommunications élevés – ce sont même les plus chers dans la sous région. La cause en est principalement une insuffisance de concurrence.

En dépit des résistances des groupes concernés, le gouvernement serait bien inspiré d'octroyer à un quatrième opérateur une quatrième licence globale – dans le cadre d'un appel d'offres transparent. Cela devrait faciliter aussi l'implantation et l'extension de la technologie 4G, et de l'infrastructure à haut débit. Dans le même temps, il est important de couvrir aussi rapidement que possible les zones blanches qui concernaient encore plus de 9000 villages fin 2011; les techniques satellitaires permettent aujourd'hui de régler plus facilement cette question.

Quelles mesures ont-elles été prises ou sont elles envisagées pour réduire les tarifs publics des télécommunications ?

Des applications encore au stade pilote

Un programme ambitieux a été lancé avec le plan Numéric sous l'égide du ministère de l'industrie et des nouvelles technologies, autour de quatre axes prioritaires : transformation sociale, services publics orientés usagers, productivité des PME, industrie des TI. Mais il y a des retards dans la mise en œuvre des programmes, dus notamment au manque d'engagement des ministères sectoriels dont le concours est essentiel dans de multiples domaines : santé, sécurité sociale, documents administratifs, etc. Le développement des transactions électroniques, important pour le e-commerce, est affecté par des problèmes perçus ou réels sur la sécurité des transactions, et une insuffisance de culture bancaire, plus précisément d'usage des banques au sein de la population⁸. Des progrès sont nécessaires

⁸ La bancarisation de la population a, cependant, bien progressé ces dernières années et atteint environ 50 pour cent. La densité était en 2012 de 6.600 habitants par guichet, niveau supérieur à celui enregistré dans la quasi totalité des pays de la région MENA.

dans ce domaine : l'affectation récente de la certification des signatures électroniques à la Poste, sous l'autorité de l'Agence Nationale de Réglementation des Télécommunications (ANRT), peut y aider. Des dispositifs visant à rapprocher l'informatisation et l'internet des populations, comme les centres d'accès communautaires, ne semblent pas avoir eu le développement et la fréquentation attendus, et doivent être revus.

Quelles mesures le gouvernement envisage-t-il pour accélérer l'usage des technologies numériques par l'économie et la société, et en particulier pour le développement des services publics ?

Les politiques industrielles

Une multiplicité de plans à inscrire dans l'économie de la connaissance

Les politiques industrielles se sont amplifiées ces dernières années, sous la forme des plans évoqués plus haut. Mais ils manquent de cohérence et d'approche systémique et formelle fondée sur l'économie de la connaissance, avec en particulier des faiblesses d'interface entre les structures de formation, de recherche et l'industrie, ainsi que de transfert technologique des IDE et des grandes entreprises vers le tissu de TPE-PME et des petits producteurs. De plus des activités de « niche » comme les industries créatives et le tourisme médical ne semblent pas encore avoir la place qu'ils devraient avoir dans les politiques industrielles du pays.

Ces politiques industrielles ambitieuses s'accompagnent de la mise en place de « plateformes industrielles » pour accueillir dans les meilleures conditions des groupes étrangers, et l'opération de Tanger Tétouan avec les usines automobiles Renault est exemplaire à cet égard. Il est essentiel, comme c'est clairement envisagé et mis en place dans cette opération, que des mécanismes et des incitations facilitent les liens avec les sous-traitants, éventuellement épaulés par des entreprises étrangères, afin de faciliter les transferts de compétences tant dans la technologie que le management, et fournir ainsi des pôles de diversification durable sur le territoire.

Le développement des filières industrielles requièrent une analyse approfondie des chaînes de valeur, avec tous les acteurs concernés pour identifier les points faibles, et les mesures à prendre, avec le concours des pouvoirs publics. Ces mesures, suivant les secteurs, sont très variées ; elles peuvent concerner l'organisation des professions (comme cela a été notamment réalisé avec le plan Vert et les démarches d'agglomération des petits producteurs), les certifications et mises aux normes ISO, les importations d'équipements en assurant les conditions de maintenance locales, les aides à l'exportation...

Quelles orientations ont-elles récemment été données à la politique industrielle ? Comment s'articule-t-elle avec le plan d'ensemble de développement du pays ? Quelles en sont les priorités aujourd'hui ? A quelles insuffisances faut-il éventuellement remédier ?

Un foisonnement de sites innovateurs aux potentiels inégaux et mal évalués

Dans cette perspective, on observe un foisonnement de projets de « parcs technologiques », de « pôles de compétitivité », de « clusters », de « parcs industriels intégrés », de « plateformes industrielles », de « cités de l'innovation », initiés par des ministères, en liaison avec des autorités locales. Ce foisonnement témoigne d'un dynamisme de bon aloi. Il y a, toutefois, un manque d'information mutuelle entre tous les acteurs, ainsi qu'un manque de réflexions sur les tailles critiques nécessaires au décollage durable des sites.

De manière générale, il est hautement conseillé de regarder de près les expériences marocaines qui ont fait leurs preuves, ainsi que les expériences étrangères opérant dans des conditions comparables au Maroc, pour en tirer des leçons et adopter des bonnes pratiques. Ceci est d'autant plus important pour la réussite du programme de Régionalisation avancée. Celle-ci devra s'appuyer sur un processus de diversification spatiale bien conduit, avec une mobilisation adéquate des acteurs locaux engagés dans des processus de développement « organique », partant de la base, et non pas conçus et gérés par le sommet, en s'appuyant sur des avantages comparatifs accumulés au fil des ans. Le cas du « cluster » agro-alimentaire d'Agadir est à cet égard exemplaire.

Comment les parcs technologiques, les zones industrielles, et autres sites innovateurs sont-ils évalués ? Quelle politique le gouvernement entend-il poursuivre à l'égard de ces dispositifs ?

La mise en œuvre de la stratégie

Le Maroc a accompli en une quinzaine d'années des progrès remarquables tant sur le plan politique qu'économique. La poursuite de ces progrès risque d'être entravée par un manque structurel de compétitivité, et cela dans un contexte général d'incertitudes et de crises récurrentes qui pèsent sur l'économie mondiale. C'est pourquoi il est indispensable pour le Maroc de s'engager résolument dans un modèle plus robuste de développement – un modèle fondé sur l'économie de la connaissance. Ce modèle a inspiré les « success stories » observées depuis une quinzaine d'années tant dans les pays émergents que les pays développés. Le Maroc s'y est engagé déjà dans une certaine mesure, mais de manière peu explicite, peu coordonnée au sein de l'administration publique, et aussi incomplète et lacunaire.

L'évaluation, réalisée dans le cadre de cette étude, pour succincte et limitée qu'elle soit, met en évidence un ensemble de points qui devraient retenir en priorité l'attention des pouvoirs publics. Il serait bon qu'un plan d'action détaillé soit élaboré pour guider l'engagement des différentes parties du gouvernement qui sont concernées, avec des indicateurs et des cibles quantitatives à atteindre, par exemple à un horizon de trois à cinq ans, dans les différents domaines d'action de l'EFC.

Cela étant, un certain nombre de dispositions facilitant la mise en œuvre de ce plan d'action pourraient être prises sans délai. Dans cette perspective, quatre questions méritent une attention particulière.

Quels mécanismes de coordination d'ensemble mettre en place ?

La mise en œuvre d'une stratégie formelle et explicite de développement fondée sur l'économie de la connaissance requiert un effort sérieux et soutenu de coordination, comme on l'a indiqué d'entrée de jeu. Une première démarche pilote, transitoire, pourrait être conduite par le Ministère de l'économie et des finances. Il a toute légitimité pour cela, ayant pris l'initiative de cette étude, et ayant aussi la charge *in fine* des arbitrages budgétaires entre les différentes initiatives proposées dans une enveloppe globale, non extensive.

Ne pourrait-on envisager un dispositif de coordination comprenant deux échelons : l'un politique et l'autre technique ? Un premier échelon se situerait au niveau politique des ministres, avec l'implication des principaux ministres concernés : éducation, industrie et commerce, nouvelles technologies, intérieur, etc. Il serait bon d'associer à ce groupe des hauts représentants de la société civile, des milieux d'affaires et des syndicats. Un deuxième niveau, de caractère technique, réunirait les directeurs de ministères et aurait pour tâche d'assurer et suivre la mise en place administrative et budgétaire des dispositions décidées au niveau politique. Il est capital que soient mis en œuvre des mécanismes de suivi et évaluation qui permettent un « monitoring » précis des engagements

Comment initier et piloter des audits, des évaluations et des débats sur des questions clé ?

Un deuxième ensemble de mesures semble nécessaire pour progresser. Il s'agit tout d'abord de s'attaquer aux blocages et aux freins divers qui entravent actuellement le bon fonctionnement de l'économie de la connaissance et de l'innovation, et dont nous avons pointé un certain nombre :

- Des comités qui ne fonctionnent pas (recherche scientifique)
- Des instruments qui ne sont pas utilisés (recherche sur les technologies numériques)
- Des services qui ne se parlent pas (ANAPEC et OFPPT)
- Des industriels qui campent sur leurs rentes (télécommunications)
- Des rigidités administratives avec des contrôles excessifs (autonomie financière des universités).

Des audits doivent être systématiquement lancés pour débusquer de tels problèmes et y remédier.

Il s'agit ensuite de procéder à des évaluations rigoureuses d'un certain nombre de dispositions, quant aux conditions de leur mise en œuvre et à leurs effets en terme d'emplois, d'activités générées, éventuellement d'exportations, etc. Ceci concerne notamment :

- Les divers plans sectoriels et fonctionnels lancés depuis une dizaine d'années ;
- les sites innovateurs de nature diverse, promus ici et là (pôles de compétitivité, parcs technologiques, etc.) ;
- les programmes de formation et requalification, notamment des jeunes.

Enfin il convient d'engager des débats sur des questions complexes qui font l'objet de vues plus ou moins divergentes au sein de la société, et qui appellent des réformes de fond. Cela concerne notamment :

- les langues d'enseignement dans le primaire et le secondaire;
- les questions de gratuité et de sélection dans l'université ;
- la protection des travailleurs et les conditions de licenciement.

Ces trois types d'action -- audits évaluations, débats -- ne devraient-ils pas être conduits par un organe indépendant et neutre, respecté par tous les acteurs, dont le travail peut s'inscrire dans la durée ? Le Conseil économique et social récemment établi, et qui a déjà fait la preuve de son utilité, pourrait peut-être jouer ce rôle et être chargé de mener à bien, ou du moins de superviser, ces tâches ?

Comment réaliser une campagne de communication mobilisatrice et réaliste ?

Par ailleurs, il convient, comme on l'a indiqué, de sensibiliser et mobiliser la population autour de cette stratégie de développement fondée sur la connaissance et l'innovation. Cela peut et doit s'appuyer sur des campagnes de médiatisation bien conçues, montrant des exemples précis de réussite, puisés dans l'expérience marocaine, dérivant directement de ce modèle de développement (entreprises innovantes créatrices d'emplois, écoles de qualité assurant une bonne insertion des diplômés dans l'économie, etc.), – mais ne tombant pas dans la propagande. En parallèle, il convient d'organiser des débats publics en régions, dans les principales villes du Royaume ; les directeurs de CRI sont souvent les mieux placés pour animer de tels débats, qui peuvent déboucher sur des consultations formalisées autour de projets tels que création de technopoles, d'instituts de formation ou autres. Une participation effective des citoyens à la conception et réalisation de tels projets accroît considérablement leurs conditions de réussite. Comme l'a montré l'Initiative nationale pour le développement humain.

Comment mobiliser les Partenaires techniques et financiers ?

Dans toute cette démarche, il est crucial que la coopération internationale apporte un appui efficace. Jusqu' à présent, dans le domaine de l'éducation et de l'innovation, elle semble très en deçà des attentes du Maroc. Il faudrait remédier à cet état de fait par un examen systématique des possibilités et des panoplies de mesures actuellement disponibles, en les complétant le cas échéant par de nouvelles dispositions, ou bien plus simplement en exploitant mieux et plus largement des dispositions existantes qui ont fait leurs preuves, comme les programmes TEMPUS qui organisent et financent des échanges d'étudiants entre le nord et le sud de la Méditerranée. L'implication des Partenaires Techniques et Financiers devrait bénéficier des importantes évolutions observées depuis une année : la nouvelle Politique de Voisinage de la Commission Européenne, la mise en place du Partenariat de Deauville qui débouche notamment sur des propositions relatives à l'aménagement du cadre du commerce et de l'investissement dans la région, et l'implication de la Banque Européenne de Reconstruction et Développement (qui a ouvert un bureau à Rabat).

Conclusion

Un développement soutenu du Maroc, assurant notamment à sa jeunesse les emplois nécessaires, est essentiel non seulement pour l'avenir du pays, mais également pour le progrès du monde arabe en général et de la région méditerranéenne dans son ensemble. L'engagement déjà bien entamé dans un modèle de développement fondé sur l'économie de la connaissance et de l'innovation commence à porter ses fruits. Le consolider et le stimuler requiert des mesures vigoureuses dont on a esquissé les grandes lignes. Les propositions et questions formulées dans cette note correspondent-elles aux perceptions des acteurs, et plus particulièrement à celles des pouvoirs publics, concernés au premier chef ?