

# Gouvernance et Développement Participatif

RAPPORT THÉMATIQUE

## RAPPORTEURS

Myrième ZNIBER  
Mostafa KHAROUFI



*Ce rapport a été élaboré dans le cadre des travaux du Rapport sur " 50 ans de développement humain au Maroc et perspectives pour 2025 ". Il a été rédigé sous la responsabilité de Mme Myrième ZNIBER, qui a animé les travaux du groupe thématique " Gouvernance et Développement Participatif ", ainsi que M. Mostafa KHAROUFI.*

*Le rapport s'est appuyé notamment sur les contributions suivantes :*

- **La lutte contre la corruption : le cas du Maroc**, *Abdeslam ABOUDRAR*
- **Droits de l'Homme et démocratisation au Maroc : bilan et perspectives**, *El Habib BELKOUCH*
- **L'évolution du processus électoral au Maroc**, *Nadia BERNOUSSI*
- **La place des femmes Marocaines dans la vie publique et dans la prise de décision**, *Sabah CHRAIBI*
- **Rapport sur l'état d'avancement de la construction d'un cadre juridique du développement humain et des processus de réformes législatives et réglementaires liés à l'encouragement du développement général et humain en particulier**, *Farid EL BACHA*
- **Rapport sur le cadre conceptuel, législatif et réglementaire des processus de décentralisation et de régionalisation au Maroc**, *Mohammed EL YAAGOUBI et Abdallah HARSI*
- **Le processus de réforme et de mise à niveau de la justice et les réformes dédiées à assurer le règne de la loi**, *Ahmed GHAZALI*
- **Evolutions du partenariat et modalités de pilotage et de gestion du développement humain**, *Abdellah HERZENNI*
- **L'évolution et les perspectives constitutionnelles au Maroc**, *Abdelaziz LAMGHARI MOUBARRAD*
- **Gouvernance et modernisation de l'administration**, *Abdelouahad OURZIK*



# Sommaire

■ I- De la notion au concept de gouvernance	9
■ II- Approche méthodologique	13
■ III- Contexte général de l'héritage historique	15
1- SUR LE TERRAIN DE L'ÉVOLUTION CONSTITUTIONNELLE	16
1-1- LA GENÈSE : DE 1956 À L'ADOPTION DE LA CONSTITUTION DE 1962	17
1-2- 1962-1992: LA CONSTRUCTION CONSTITUTIONNELLE	17
1-3- LA CONSTITUTION DE 1992	17
1-4- RÉFORMES POST-CONSTITUTIONNELLES DEPUIS 1992	19
2- GESTION DES TERRITOIRES ET DÉMOCRATIE LOCALE : DE L'ASCENSION DE LA BUREAUCRATIE TERRITORIALE À L'AMBIGUÏTÉ DU DÉVELOPPEMENT	20
■ IV- 1976-2005 : les enseignements de la décentralisation - transfert des compétences, dissonances et jeux des acteurs	22
1- ORGANISATION COMMUNALE	22
1-1- OPPORTUNITÉS APPORTÉES PAR L'ORGANISATION COMMUNALE	22
1-2- DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR L'ORGANISATION COMMUNALE	23
1-3- ÉVOLUTION DE L'ORGANISATION COMMUNALE	24
2- RAPPORTS ENTRE GOUVERNANTS ET GOUVERNÉS	26
2-1- LA RÉFORME DU SECTEUR PUBLIC ET DE L'ADMINISTRATION	26
2-2- UN PROCESSUS DE DÉCENTRALISATION PIÉTINANT	27

3- COMMENT SORTIR D'UNE GESTION PEU ENGAGEANTE ET FAIBLEMENT MOBILISATRICE ?	31
4- L'AFFIRMATION PROGRESSIVE DE LA RÉGIONALISATION	32
4-1- LE POTENTIEL DE DÉVELOPPEMENT DES RÉGIONS	35
4-2- LA FONCTIONNALITÉ DES CADRES SPATIAUX	35
4-3- LA VIABILITÉ DES PÔLES: CHEFS-LIEUX DE RÉGIONS	35
4-4- LE TRAITEMENT RÉSERVÉ AUX MAILLONS FAIBLES DE L'ORGANISATION DE L'ESPACE	36
4-5- LES TENDANCES LOURDES DE L'ORGANISATION DE L'ESPACE	36

## ■ V- La question du genre et ses implications sur le développement

---

## ■ VI- La question de la justice : un niveau faible du capital institutionnel

---

## ■ VII- La lutte contre la corruption

---

1- LA CORRUPTION DANS LA MENTALITÉ COLLECTIVE	50
2- LES CAUSES DE LA CORRUPTION	51
3- LES CONSÉQUENCES DE LA CORRUPTION	52
4- MESURES ADOPTÉES POUR LUTTER CONTRE LA CORRUPTION	52

## ■ VIII- Les processus électoraux : une moralisation qui s'est longtemps fait attendre

---

## ■ IX- Reconquérir la solidarité par le partenariat 58

---

- 1- RECHERCHER UNE PLUS GRANDE PROXIMITÉ 60
- 2- L'ÉVOLUTION DIFFÉRENCIÉE DU CADRE NORMATIF 62
- 3- DISPOSITIF DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ :  
UN COMBAT LIVRÉ TARDIVEMENT ? 63
- 4- RELATIONS DE TRAVAIL : MALGRÉ UNE VOLONTÉ  
DE MODERNISATION, LE PASSIF RESTE LOURD 65

## ■ X- Consolidation de l'état de droit économique 68

---

- 1- CODE DU COMMERCE DE 1996 :  
DES INNOVATIONS MAJEURES 68
- 2- DROIT BOURSIER : RÉFORMER POUR APPUYER  
L'OUVERTURE DE L'ÉCONOMIE NATIONALE 68
- 3- DROITS D'AUTEUR : UNE RÉGLEMENTATION  
RÉCENTE QUI COLLE AUX STANDARDS INTERNATIONAUX 68
- 4- AVANCÉES DU DROIT BANCAIRE 69
- 5- LIBERTÉ DES PRIX ET CONCURRENCE :  
UNE RÉGULATION PLUS EFFICIENTE DES  
MÉCANISMES DU MARCHÉ 69
- 6- CRÉATION DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS  
ET CONSOLIDATION DE L'ÉTAT DE DROIT 70

■ **XI- La question des droits de l'homme** 71

---

■ **XII- Leçons à tirer de 50 ans d'indépendance** 74

---

1- LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION 78

2- POUR PLUS DE TRANSPARENCE  
DANS LES AFFAIRES PUBLIQUES 78

3- LA PRISE EN COMPTE DE LA FEMME,  
UNE NÉCESSITÉ DU DÉVELOPPEMENT HUMAIN 79

4- LA RÉFORME DE LA JUSTICE POUR REHAUSSER  
LE NIVEAU DU CAPITAL INSTITUTIONNEL 80

5- UN CADRE NORMATIF SOUVENT MODERNE  
MAIS DIFFICILEMENT MIS EN ŒUVRE 80

■ **XIII- Perspectives en matière de gouvernance** 81

---

LISTE DES ENCADRÉS 85

REPÈRES BIBLIOGRAPHIQUES 86

# I- De la notion au concept de gouvernance

Malgré le caractère polysémique de la notion de gouvernance, ses nombreuses définitions partent toutes des mêmes préoccupations : comment se doter d'instruments, de lois et de règles admises par les pouvoirs publics et les citoyens, et qui assurent l'efficacité nécessaire aux institutions et aux citoyens pour garantir un développement humain durable ?

La gouvernance est l'objet d'un regain d'intérêt de par le monde. Plus que jamais, les pays ont besoin d'outils et d'actions participatives innovants afin de relever les défis auxquels ils sont confrontés et de répondre aux perspectives de développement économique, social et culturel. De fait, les méthodes traditionnelles de gestion des collectivités locales cèdent progressivement la place à la gouvernance participative et responsable.

## Encadré 1 : Concept de Gouvernance

Né au sein de l'entreprise, le concept de gouvernance signifiait l'ensemble des dispositifs destinés à gérer de la meilleure manière la coordination interne et le partenariat avec des acteurs de l'environnement tels que les sous-traitants. Depuis les années quatre-vingts, la gouvernance a été utilisée dans les milieux d'affaires, dans l'appréhension des modes de gestion et d'organisation des institutions locales et dans les relations internationales, en particulier au niveau des institutions financières internationales. L'utilisation du concept de gouvernance a été étendue au champ des transformations des formes de l'action publique selon des approches différentes mais dont les éléments communs mettent l'accent sur :

- la coordination entre acteurs multiples
- les différentes formes interactives de participation à la formation de politiques gouvernementales
- l'ensemble des modes de gestion d'affaires communes, de coopération et d'accommodement entre des intérêts divers et conflictuels

Appréhendant les transformations de l'action publique, la gouvernance insiste sur :

- La remise en cause du monopole gouvernemental dans la gestion des affaires publiques et la préconisation de nouvelles formes de régulation, de responsabilisation et de prise de décisions.
- L'interdépendance des pouvoirs associés à l'action collective nécessitant un processus d'interaction/négociation de participation et de coordination pour s'attaquer ensemble aux problèmes et réaliser des objectifs et des projets communs. En général, les raisons de ces préoccupations trouvent leur origine dans les crises gouvernementales dues aux modes de gestion traditionnels et de pouvoirs coercitifs exercés par des institutions qui en ont le monopole, et dans les dysfonctionnements qui caractérisent l'action publique. Ainsi, la notion de gouvernance offre un cadre conceptuel d'appréhension des processus de gouvernement et d'identification, sur une base analytique, de l'orientation des changements nécessaires à apporter à la gestion d'actions multiples et aux buts divers. Un tel cadre peut se limiter à un champ où la gouvernance s'identifie à une approche gestionnaire. Dans ce cas l'intérêt se porte sur les politiques publiques, les modes de coordination et de partenariat entre acteurs et les problèmes que soulève la gestion de ces aspects, ainsi que sur les possibilités de modernisation des

structures de gouvernement et la transformation des modes de régulation. Pris au sens large, le cadre conceptuel de la gouvernance s'étend à l'appréhension des questions de partager des pouvoirs et des responsabilités, de processus de décision et de rôles des institutions de l'organisation sociale et politique, il intègre aussi les questions de la démocratisation du fonctionnement étatique, de la mobilisation civique et des initiatives locales et citoyennes. La finalité de la gouvernance est d'analyser toutes ces questions dans leur interdépendance et de proposer les réformes et les transformations requises pour assurer un développement socio-économique et une cohésion sociale durables.

*PNUD - Maroc : Rapport National sur le Développement Humain 2003.  
« Gouvernance et accélération du développement humain »*

La gouvernance se définit comme l'exercice de l'autorité politique, administrative, sociale et économique visant à assurer un développement participatif et durable sur le plan économique, social, éducatif, culturel et environnemental, et ce afin de répondre aux besoins des populations en services de base (emploi, logement, santé, éducation, culture,...), sans distinction de genre, d'origine ou autres. Elle suggère le respect des valeurs universelles de la démocratie qui sous-entend l'existence du pluripartisme, de syndicats et d'élections libres et démocratiques permettant aux citoyens de choisir librement leurs représentants.

La gouvernance veut aussi se référer à une méthodologie qui permet de combattre les négligences, de supprimer les retards et d'éradiquer les mauvaises pratiques. Elle stipule des exigences de qualité autant que de quantité, notamment dans la lutte contre les dysfonctionnements qui peuvent affecter la vie des citoyens et perturber l'activité des institutions publiques et administratives.

Mais l'intérêt pour la gouvernance ne peut être la préoccupation d'un seul groupe de personnes : gouvernements, partis politiques, syndicats, parlements, spécialistes de la gestion publique, ONG, Universités, secteur privé, etc. Cet intérêt gagne à être partagé, voire à représenter une exigence citoyenne et suppose d'ouvrir la voie au dialogue et à la participation, et d'accepter que le citoyen, agissant individuellement ou collectivement, puisse faire connaître ses critiques au sujet des actions de développement.

Dès lors, la gouvernance requiert la mise en place d'outils et de mécanismes de coopération et de régulation entre l'Etat, les pouvoirs décentralisés et les acteurs de la société de façon à pouvoir négocier les changements, à promouvoir le partenariat, à éviter les blocages et les conflits, et à faciliter l'application des décisions.

Le Maroc, qui se montre sensible aux impératifs de la gouvernance, étant convaincu que cette approche contribuera à un fonctionnement plus harmonieux, cohérent et efficace de ses institutions publiques et administratives, se trouve depuis quelque temps dans une période transitoire marquée par l'adoption de réformes volontaristes et la persistance d'un passif qui s'exprime à plusieurs niveaux par des inerties.

Sur la base de la thématique de la gouvernance, le présent rapport propose de revisiter l'histoire récente et le présent du Maroc, replaçant l'évolution des réformes tentées par ce pays dans leurs contextes et retraçant leurs insuffisances et leurs limites. Les cinquante années qui séparent le Maroc de son indépendance sont riches d'enseignements et demeurent également pour beaucoup source de déception. Si ce pays n'a pas connu de grandes convulsions politiques menaçant son unité et son système politique, il

n'en a pas moins subi une forte pression liée à plusieurs facteurs endogènes se traduisant momentanément par des crises profondes touchant différents secteurs de la société et de l'Etat.

Par rapport aux pays de la région MENA, si la situation du Maroc est relativement en avance, notamment en termes d'engagement dans la lutte contre la pauvreté, l'exclusion et l'analphabétisme, elle apparaît tout de même paradoxale :

- un discours plaçant la gouvernance au cœur des préoccupations publiques ;
- mais un immobilisme (ressenti ou de fait) au nom d'un maintien des équilibres d'un pays qui serait socialement fragile.

Le Maroc entreprend depuis le début des années 1990 des réformes politiques et institutionnelles. Revêtues souvent de métaphores comme «l'ajustement, la mise à niveau, la régulation», dotées de cycles variables, obéissant à une logique d'objectifs, de procédures et d'acteurs différents<sup>2</sup>, et mises en œuvre parfois sur le mode des essais, elles semblent induire aujourd'hui une dynamique qui place le thème de la gouvernance et de la participation de la population au cœur du débat sur la démocratie et le développement. En effet, recherchant les outils et les actions de gouvernance participative, le Maroc tente de relever les défis auxquels il est aujourd'hui confronté et de répondre aux nouvelles exigences du développement économique, social et culturel.

#### **Encadré 2 : Améliorer la gouvernance pour accroître la participation**

Pour l'ensemble des pays du MENA, les réformes doivent aller au-delà de simples réformes de la politique commerciale et de la signature de nombreux accords commerciaux -marque des années 1990- pour s'étendre à des réformes plus profondes de la politique domestique.

Un programme élargi de réformes devra venir en complément aux réformes identifiées :

- Améliorer la gouvernance pour accroître la participation active des citoyens et l'obligation de l'Etat de rendre des comptes...
- Intégrer les questions du genre au processus de développement.
- Aborder les problèmes du chômage et des marchés du travail et absorber une population active croissante dans un système économique plus dynamique.

*Extrait de la zone pan-arabe de libre-échange :  
«Niveau de la Gouvernance et de la croissance dans le monde arabe», document de la Banque Mondiale, 2004.*

Il faut dire que les méthodes traditionnelles de gestion y ont montré leurs limites, d'autant que la crise du modèle de développement suivi depuis quatre décennies et les mouvements sociaux qui se sont exprimés (parfois violemment) dans les villes au cours des années 1980 et 1990, ont remis en cause non seulement l'ordre post-colonial, mais également la capacité du pouvoir politique à résoudre les problèmes du chômage, de la pauvreté, à satisfaire les demandes de la population en services sociaux et à répondre aux aspirations des jeunes générations.

<sup>2</sup> Il faut rappeler que par le passé ces réformes ont eu des cycles et des durées variables : 1958-1960 (gouvernement Abdallah Ibrahim) ; 1983-1993 (Politique d'ajustement structurel) ; 1993-2010 (mise à niveau en relation avec l'accord avec l'Union Européenne) ; 1998-2002 (législature d'alternance), mise à niveau compétitive sous le gouvernement actuel...

Ceci a suscité l'apparition de revendications politiques et syndicales axées sur le thème de la justice sociale, des libertés publiques, des droits de l'homme et de la femme et la critique des valeurs occidentales.

S'il faut enregistrer des avancées sur le plan institutionnel, même si les progrès accomplis sont souvent lents, parfois partiels, il faut aussi noter que le Maroc a également été secoué par une série de chocs qui se sont manifestés sous formes de mouvements sociaux revendicatifs dans les campagnes et dans les villes ou de tentatives de coups d'Etat (soulèvement dans le Rif en 1959, émeutes à Casablanca en mars 1965, putsch de Skhirat en juillet 1971, attaque du Boeing Royal en août 1972, émeutes touchant plusieurs villes en 1981, 1984 et 1992, grève générale du 14 novembre 1989, attentats terroristes le 16 mai 2002, etc.).

Mais le Maroc, qui a connu une intégration progressive de ses différentes composantes socio-politiques, s'efforce aujourd'hui de construire un édifice politique doté d'institutions crédibles devant garantir une sécurité et une stabilité nécessaires à tout processus de développement économique durable.

Pays ouvert, le Maroc vit, depuis une vingtaine d'années, une période de mutation historique. Et on peut dire que les deux dernières décennies restent les plus marquantes concernant les réformes : ajustement structurel, libéralisation économique et privatisation, décentralisation interne et ouverture externe matérialisées par la signature d'accords de libre-échange avec plusieurs pays, prémisse d'un Etat de droit, réformes constitutionnelles (1992 et 1996). L'arrivée au gouvernement de partis politiques qui étaient traditionnellement dans l'opposition, représente un changement notable par rapport à une situation caractérisée par un certain statu quo qui prévalait depuis la fin des années 1950.

En effet, le pays se montre sensible, depuis le début des années 1990, à la nécessité de procéder à des réformes pour assurer sa cohésion sociale et répondre aux impératifs d'un mode de gouvernance démocratique. Un tel intérêt demeure sur le plan évènementiel corrélatif à la publication, en novembre 1995, d'un rapport de la Banque Mondiale mettant clairement à nu les défaillances économiques et financières ainsi que les déficits organisationnels<sup>3</sup>. Aujourd'hui, les pouvoirs publics semblent convaincus que l'approche basée sur une bonne gouvernance pourrait contribuer à un fonctionnement plus harmonieux et efficace des institutions administratives et politiques. C'est ainsi qu'un chantier de réformes a été ouvert, conduit avec des succès divers, notamment dans plusieurs domaines : lutte contre la pauvreté, administration, élections, enseignement, famille, justice, etc.

---

<sup>3</sup> Ce rapport avait fait d'ailleurs l'objet d'un commentaire remarqué de Feu le Roi Hassan II, lorsqu'il a déclaré en novembre 1995 aux parlementaires : « J'ai lu ces rapports et trouvé douloureuse leur éloquence et pénibles leurs chiffres. Les comparaisons qui y figurent empêcheront tout être consciencieux de trouver le sommeil »

## II- Approche méthodologique

Le présent rapport décrit le processus de construction et de gestion de l'édifice politique et institutionnel marocain, à travers les mécanismes décisionnels qui se sont succédés depuis l'indépendance, l'évolution constitutionnelle, la gestion des territoires, la participation des populations dans le processus de développement, les processus électoraux, tout en accordant une attention particulière aux questions spécifiques des droits de l'homme, du genre, de la justice et de la lutte contre la corruption. Une lecture des processus de prise de décision dans ces domaines particulièrement cruciaux devrait permettre de percevoir les avancées et les limites des réformes entreprises en rapport avec le système de gouvernance, ainsi que l'apport et le rôle des structures se réclamant de la société civile et des contre-pouvoirs (média, parlement, syndicats, ONG, associations, etc.) dans le processus global du développement social et culturel du pays. Une telle approche ambitionne d'identifier le nœud du problème qui semble récurrent aux yeux de plusieurs observateurs, à savoir la difficulté pour les institutions au Maroc de permettre l'épanouissement effectif d'une culture politique favorisant le dialogue, l'efficacité et l'efficience et garantissant l'existence de contre-pouvoirs et d'une justice indépendante.

Cet état des lieux s'appuie sur les éléments fournis par les thèmes fondamentaux traités dans les rapports élaborés par les différents contributeurs au groupe Gouvernance et développement participatif (Voir liste des contributeurs au Groupe thématique Gouvernance et Développement participatif en référence).

Un recours au comparatisme à l'échelon de la Région MENA ou avec d'autres pays à revenu similaire sur la base d'indicateurs globaux, mettant en compétition quelques 200 pays à partir de quelques dimensions en relation avec les principes d'une gouvernance<sup>4</sup> démocratique permet de normaliser l'approche méthodologique choisie. Ces indicateurs se résument comme suit :

- la stabilité politique et l'absence de violence, un critère qui permet de vérifier la stabilité politique et sociale, cette dernière prenant en compte, en outre, la violence et la criminalité intérieure ;
- l'efficacité du gouvernement, indicateur de l'efficacité des administrations publiques, prenant en compte l'aspect qualitatif des administrations et des services publics, le niveau de compétence des fonctionnaires, ou encore l'indépendance des administrations vis à vis de la pression politique et la crédibilité des annonces du gouvernement ;
- le vote et la responsabilité : il s'agit d'un critère qui reflète la transparence de manière générale et le fonctionnement démocratique des administrations et des institutions publiques, notamment dans la prise en considération des voix des citoyens et dans l'existence de contre-pouvoirs comme des médias indépendants ;

---

<sup>4</sup> Institut de la Banque Mondiale. - Nouveaux indicateurs de gouvernance pour 209 pays (période 1999-2004). - Washington, 2004

- la qualité de normalisation : un indicateur plus focalisé sur les politiques mises en œuvre. Il comprend l'impact de mesures peu favorables à l'économie de marché comme le contrôle des prix ou une supervision bancaire inadéquate, ainsi que la perception des obstacles découlant de réglementations excessives dans des domaines comme les échanges internationaux, ou l'environnement dont bénéficie le secteur privé ;
- la règle de droit : il s'agit de la mesure du degré d'application des textes décidés, de leur mise en œuvre effective. L'indicateur prend également en compte les aspects de respect et protection de la propriété, d'indépendance de la justice, etc. ;
- le contrôle de la corruption.

### III- Contexte général de l'héritage historique

Peut-être faudrait-il commencer par rappeler que le Maroc avait déjà tenté au cours de son histoire contemporaine de mettre en œuvre une succession de réformes. Conduites d'abord sous le règne du Sultan Moulay Hassan Ier (1873-1894)<sup>5</sup> puis pendant la période coloniale qui a exacerbé délibérément ses contradictions, elles sont restées sans effet notable face à la pression des puissances coloniales et à la résistance au changement des populations, principalement en milieu rural.

Dès les premières années de son indépendance, le Maroc est confronté à des espérances multiples, doublées de l'impatience des populations qui sont demeurées frustrées et privées de leurs droits sous le protectorat. En effet, les dépossessions foncières (plus de 3 600 000 paysans sans terre), les déficits en matière d'éducation (à peine 15% des enfants scolarisables fréquentaient l'école en 1955) annoncent de grandes difficultés sociales qui vont alimenter en partie des antagonismes et des tensions et peser sur les orientations politiques prises par le pays<sup>6</sup>.

Aujourd'hui encore, des contraintes de taille s'imposent au Maroc : le poids de la dette extérieure, la faiblesse des investissements limitant la croissance, la dégradation des ressources naturelles qui ne suffisent plus à satisfaire la demande grandissante d'une population qui a plus que triplé depuis 50 ans. De plus, le Maroc est encore occupé au Nord (Ceuta, Mellilla, épisode de l'île de Leila), souvent bloqué à l'est par la fermeture de la frontière avec l'Algérie et demeure contesté au Sud dans ses provinces Sahariennes. Un état de fait qui de toute évidence influence, voire limite les marges d'action de l'Etat, en matière de développement économique et social.

En outre, les gouvernements actuels doivent croiser le fer avec les trois maux formés par la pauvreté (plus de 13,7% de la population), l'analphabétisme (plus de 40% des habitants) et la corruption qui ont des conséquences sur la formation de l'esprit citoyen, sont à l'origine de tant d'échecs, de désenchantements et de rendez-vous manqués et face auxquels ne peuvent faire long feu, une réforme du code électoral ou quelques dispositions législatives ou constitutionnelles.

Les effets d'une crise économique et sociale semblent limiter les perspectives d'avenir pour de nombreux jeunes qui recherchent des issues dans le départ définitif de leur village ou ville, pour tenter de gagner l'Europe, parfois au péril de leur vie à travers le Détroit de Gibraltar ou vers les îles Canaries (plus de 400 corps de victimes repêchés au large des côtes espagnoles en 2004).

<sup>5</sup> En conclusion du chapitre sur les antinomies du réformisme officiel, l'historien Abdallah Laroui écrit : « Nous avons essayé de voir dans ce chapitre la défense d'un Makhzen obligé de se réformer... Des indices nous ont permis de conclure à l'existence d'un petit groupe de « légistes » au service exclusif des intérêts de l'Etat, libéré de toute considération. Etait ainsi détecté un mouvement de laïcisation balbutiant, sans grande capacité d'épanouissement, mais indéniable cependant. Dès lors, nous pouvons définir cette action qui, sous la pression étrangère, visait à renforcer le Makhzen et qui en définitive l'affaiblit irrémédiablement : libéralisme précolonial, occulté sous le protectorat dans la mesure où il s'épuisait dans l'action coloniale directe. Sur le plan des faits, il s'agissait, au moyen de réformes – militaires, éducatives, fiscales - d'édifier les bases de l'Etat moderne, tel que le définit par ailleurs la sociologie et l'histoire comparative ». Les origines sociales et culturelles du nationalisme marocain. Paris : François Maspéro, 1980, p. 303

<sup>6</sup> Kenbib M. D., « Note sur cinquante ans d'indépendance du Maroc », Contribution au Rapport HDR 50

Malgré des avancées réalisées depuis les années 1960 sur le plan institutionnel, même si les progrès accomplis sont parfois partiels, des déficits majeurs sont toujours là, têtus et menaçants : lenteur des grandes réformes touchant l'administration, la justice, tandis que la politique économique demeure plutôt soucieuse d'équilibre budgétaire et frileuse en matière d'investissements et de création d'emplois.

Classé 129<sup>ème</sup> dans le Rapport Mondial sur le Développement Humain, au cours de l'année 2004, et continuant de régresser depuis 1990<sup>7</sup>, le Maroc connaît une situation économique et sociale difficile, marquée par les effets d'une sécheresse récurrente depuis les années 1980, et de faibles performances de son économie agricole qui conduisent à un accroissement de l'exode rural, de la pauvreté et du chômage : sur une population de 29,9 millions d'habitants, on recense environ 250 000 départs annuels des campagnes vers les villes ou leurs banlieues, 5,3 millions de pauvres, contre 4,6 millions en 1985 et plus de 10% de la population active au chômage.

## 1- SUR LE TERRAIN DE L'ÉVOLUTION CONSTITUTIONNELLE

---

Au Maroc, la question de l'évolution constitutionnelle occupe une place fondamentale, tandis que ce qui se rapporte à la réforme de la Constitution figure parmi les déterminants du jeu de pouvoir en ce sens qu'il éclaire plusieurs aspects de la situation politique actuelle.

Le cadre constitutionnel et son évolution peuvent être analysés en trois volets : la genèse (1956 à l'adoption de la Constitution de 1962), la construction constitutionnelle (1962-1996) et les perspectives à partir des potentialités ouvertes par la Constitution de 1992<sup>8</sup>.

### 1-1- LA GENÈSE : DE 1956 À L'ADOPTION DE LA CONSTITUTION DE 1962

Au lendemain de son indépendance (1956), le Maroc affichait l'ambition de passer d'une monarchie traditionnelle à une monarchie constitutionnelle, ce passage concernant également l'ensemble de la société politique. Malgré l'instauration de mécanismes destinés à être de futures institutions constitutionnelles (Conseil National consultatif composé des représentants des différents milieux politiques, économiques, syndicaux et religieux -1956-, Pacte Royal -1958- et Conseil constitutionnel -1960-), des différences sont apparues entre une conception constitutionnelle de la Monarchie, conçue et encadrée directement par le Roi, et un autre processus voulu par les partis d'opposition issus du mouvement national, dans lequel le centre de décision se trouverait plutôt au sein du législatif, qu'aux mains de l'exécutif.

Ainsi, les réclamations de l'élection d'une assemblée constituante, formulées dès les premières années de l'indépendance par l'Union Nationale des Forces Populaires, le parti Communiste et l'Union Marocaine du Travail, servaient-elles d'argument pour décrier les insuffisances d'une approche institutionnelle, et au delà, remettre en cause un statu quo politique qui va durer quatre décennies, réclamant une participation des partis issus du mouvement national à la gestion des affaires de l'Etat.

<sup>7</sup> En 1990, le Maroc est classé 116<sup>ème</sup> ; en 1996 : 123<sup>ème</sup> en 2004 : 129<sup>ème</sup>.

<sup>8</sup> Lamghari-Moubarrad Abdelaziz, « L'évolution et les perspectives constitutionnelles au Maroc », Contribution au Rapport HDR 50, 2005.

## 1-2- 1962-1992 : LA CONSTRUCTION CONSTITUTIONNELLE

Le manque de consensus entre les partis du mouvement national et le pouvoir monarchique au sujet des textes constitutionnels, longtemps considérés comme « octroyés » par ce dernier, explique à quel point l'absence d'un processus « constituant » limitait la participation de l'ensemble des acteurs concernés à la construction d'un édifice politique démocratique.

Ainsi, de fait, la Constitution de 1962 n'a pas vécu bien longtemps, puisque le 7 juin 1965, l'état d'exception était décrété et le Roi Feu Sa Majesté Hassan II, annonçait son intention d'exercer personnellement les pouvoirs législatif et exécutif. Il va désormais concentrer entre ses mains outre les prérogatives que lui confère la Constitution, celles réservées au premier ministre. Une telle tendance va être consacrée par la Constitution de 1970 puisque celle-ci attribue au Roi de nouveaux pouvoirs qu'il n'avait pas dans le cadre de la Constitution de 1962. Cette méprise sur le sens que la Monarchie et les partis d'opposition donnaient au processus de constitutionnalisation et au partage du pouvoir qui devait l'accompagner explique le repli des partis d'opposition dans une attitude de refus (appel au boycott du référendum constitutionnel de 1962), puisque durant au moins une décennie, ces derniers affichaient leur distance à l'égard du palais.

Trois éléments sous-tendent cette évolution :

- l'absence d'une réelle majorité dégagée par les élections organisées lors du printemps de 1963 ;
- les émeutes de mars 1965 à Casablanca ;
- la difficulté de parvenir à un accord avec les partis d'opposition sur le fonctionnement des institutions.

Par la suite, la Constitution du 10 mars 1972 n'avait fait l'objet que de quelques retouches qui n'ont pas mis en cause les mécanismes qui commandent le déroulement de la vie politique au Maroc. De même, les deux révisions de la Constitution adoptées par référendum en 1980, la première portant sur la majorité du Roi et la seconde sur la prolongation du mandat de la chambre des représentants de 4 à 6 ans et l'élection du président de la chambre pour trois ans au lieu d'un an, s'inscrivent dans une logique analogue.

Dès lors, les péripéties de la vie politique au cours des années 1970 et 1980 vont marquer le paysage marocain avec de fortes permanences et un paradoxe : un jeu politique pour pluraliste qu'il soit, offrant un multipartisme qui n'a jamais été effacé avec des espaces de liberté d'expression longtemps sous contrainte. Ce n'est qu'au seuil des années 1990 que ce processus quasi-conflictuel qui a longtemps inquiété les partis et la société, va connaître un dénouement facilitant le passage d'un système où les conflits sont souvent exprimés à l'état brut, avec un recours à la coercition, vers une plus grande souplesse justifiée, il faut le souligner, par une intégration progressive des forces politiques.

## 1-3- LA CONSTITUTION DE 1992

Ainsi, avec l'avènement de la Constitution de 1992, on pourrait dire que le Maroc est entré dans une ère constitutionnelle encadrée par des principes et des règles pré-établis, prétendant à une permanence et qui s'imposent au respect de l'ensemble des acteurs du jeu politique. Cette Constitution marque probablement

les limites d'une concentration personnelle des pouvoirs et semble ainsi prélude, pour la première fois dans l'histoire marocaine, à un début de consensualisme politique, même si son avènement continuait à nourrir un certain scepticisme quant à la capacité du système à rendre effectif un train de réforme large et ambitieux.

Car le consensus alimenté par des formes de discours et consolidé par l'apparition de pratiques de dialogue n'intéressait alors qu'une partie du corps politique et social (syndicats traditionnels, partis récemment créés). De plus, si le processus entrepris durant la décennie 1990 semble réel, sa traduction, dans la vie de tous les jours, par des comportements fondés sur l'éthique de la confiance et la participation reste relativement lente.

Le soutien apporté par l'opposition au texte constitutionnel de 1992, même si elle n'avait pas participé à son élaboration est significatif. Et l'importance de l'événement réside moins dans sa portée à court terme que dans sa valeur symbolique, car c'est la première fois en près de quarante ans qu'un début d'accord a vu le jour entre la Monarchie et l'opposition. Si la Koutla (USFP, Istiqlal et PPS, à l'exception de l'OADP) a accepté la réforme politique proposée, ce n'est pas parce qu'il s'agit de la meilleure offre faite jusqu'à présent par le pouvoir, mais probablement par pragmatisme pour débloquer une situation dualiste qui a caractérisé l'histoire politique du Maroc, et permettre à l'opposition d'assumer la responsabilité de gouverner, afin d'échapper à l'usure à laquelle la soumet son maintien dans un rôle d'opposition.

Et même si cette entrée ne bénéficiait pas d'un accord franc et unanime de toute la société politique, la Constitution de 1992 accorde désormais plus de poids à l'autorité du premier ministre et de nouvelles attributions au parlement pour contrôler la politique du gouvernement (en optant pour la consécration de la loi donnant un délai de 30 jours pour la promulgation de la loi après sa transmission au gouvernement par la Chambre des représentants). Cette Constitution affiche également, pour la première fois, « l'attachement du Maroc aux droits de l'homme tels qu'ils sont universellement reconnus ».

Il faut dire qu'à partir des années 1980 et surtout 1990, et corrélativement à l'apparition de mouvements sociaux (grèves et émeutes) et à l'émergence d'une culture politique du compromis, de la négociation et subsidiairement de la participation, aussi bien dans les pratiques politiques, le débat général va s'inscrire dans un cadre plus consensuel dominé par une question fondamentale : comment gouverner ? Quel types d'institutions promouvoir ou mettre en place pour mieux résorber les problèmes sociaux, répondre aux attentes des citoyens, arbitrer les intérêts en présence, mettre en œuvre et appliquer un cadre légal rénové ?

L'émergence d'un pacte politique entre le Palais et les partis d'opposition et le train de réformes constitutionnelles négociées qui s'ensuit sont le résultat d'une longue maturation ayant abouti à réaliser trois conditions principales d'un changement politique: un compromis négocié entre la monarchie et les partis du Mouvement national (koutla), accessoirement et indirectement avec les islamistes qui sont désormais une force organisée. Par cette « entente », chaque partie s'engage à ne pas utiliser, ou à tout le moins, à sous utiliser sa capacité à porter atteinte à l'autonomie organisationnelle ou aux intérêts vitaux des autres et, en dernier lieu, les acteurs politiques concernés acceptent un cheminement lent et progressif qui ne remet pas en cause la distribution actuelle du pouvoir<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Tozy Mohamed, « Réformes politiques et transition démocratique », in Maghreb-Machrek, n° 164, avril-juin 1999, p. 73

L'accord sur un certain nombre de principes entre le pouvoir et les partis d'opposition – élections régulières, possibilités d'alternances, état de droit, etc.- avec des modalités rendant effectifs certains droits qui protègent les particuliers et les groupes sociaux contre les actes arbitraires ou illégaux commis par l'Etat ou les tierces parties, est le fruit d'une négociation laborieuse, conduite en plusieurs étapes. Des termes comme «consensus», «dialogue», «concertation», «partenariat» commencent à devenir récurrents, pour traduire une ambiance politique, qui apparaît, aux premières années de la décennie 1990, plus comme une recherche d'un nouvel équilibre que comme une consolidation de l'apprentissage d'une culture politique fondée sur le respect des droits et des principes universels de la démocratie.

Mais si la révision de la Constitution, le 4 septembre 1992, exprime d'une certaine manière, une réaction aux mutations soutenues que connaît la société marocaine, elle apparaît également comme une réponse aux attentes formulées explicitement par les bailleurs de fonds internationaux et les partenaires occidentaux des pouvoirs publics. Elle semble enclencher enfin une dynamique qui facilite l'éclosion de structures ayant pour mission d'étudier et de proposer des solutions à différents problèmes sociaux et d'asseoir une culture plus démocratique, fondée sur la concertation, le partenariat, le consensus et la justice : Ministère chargé des Droits de l'homme (1993), Tribunaux administratifs (10 septembre 1993), Conseil Constitutionnel, Conseil National du Dialogue Social, Conseil National de la Jeunesse et de l'Avenir, Bicaméralisme élargissant la base socio-politique, professionnelle et territoriale de la représentation, constitutionnalisation du Conseil Economique et Social.

#### **1-4- LES RÉFORMES POST-CONSTITUTIONNELLES DEPUIS 1992**

Une telle évolution incite à la mise en place de réformes indispensables au développement de l'économie et de l'entreprise pour répondre manifestement aux appels d'acteurs issus de la classe politique et de la société civile, en faveur d'une nécessaire modernisation des institutions et des processus de prise de décision. En témoigne la mise en œuvre d'un ensemble de «pactes» et d'«accords» : signature du Gentleman's Agreement (en juillet 1996) entre la Confédération Générale des Entreprises du Maroc (CGEM) et le Ministère de l'Intérieur ; paraphe des accords couronnant un dialogue social, le 1er Août 1996 réactualisé depuis en avril 2000 et le 30 avril 2002, sous l'égide du Premier Ministre avec les principales centrales syndicales, la CGEM et le Ministère de l'Emploi ; approbation de la Constitution en septembre 1996 par la majorité des partis politiques et du corps électoral, arrivée au pouvoir d'un Gouvernement de l'alternance.

L'alternance politique et la désignation, le 4 février 1998, par Feu Le Roi Hassan II, de Abderrahmane Youssoufi comme premier ministre, après les scrutins communaux de juin 1997 et législatifs de décembre 1997 (remportés laborieusement par l'opposition issue du mouvement national) apparaît comme un aboutissement d'une succession de réformes.

L'ouverture entamée depuis la fin des années 1990 semble s'ancrer davantage à la faveur d'un renouveau du débat sur la Constitution et la défense de la Monarchie Constitutionnelle et vise l'Article XIX de la Constitution, une définition des prérogatives Royales et une recherche d'un équilibre des pouvoirs en faveur du premier ministre. Ce débat marque une évolution assez nette par rapport au jeu de négociation et de

modération entretenu par les partis politiques à l'égard du pouvoir Royal, notamment depuis la seconde moitié des années 1970. Ses acteurs ne sont plus seulement les partis historiquement issus du mouvement national qui connaissent un vieillissement de leur élite et des archaïsmes dans leur fonctionnement interne, mais de nouveaux partis d'opposition et quelques représentants de la société civile comme la Gauche Socialiste Unifiée (GSU) et le Parti de la Justice et du Développement (PJD), certaines composantes de la société civile : Association Fidélité à la Démocratie, Mouvement Amazigh, Association Marocaine des Droits de l'Homme (AMDH) ainsi que le Mouvement de Revendication d'une Constitution Démocratique (le Parti de l'avant-garde Démocratique et Socialiste (PADS) et le Mouvement «Ennahj Dimocrati», Association Alternatives.

Occupant une certaine place au niveau des médias, notamment auprès de la presse non partisane, trouvant un relais auprès d'un certain public, le débat actuel revêt une nouvelle dimension notamment face aux difficultés éprouvées par la transition démocratique et aux dysfonctionnements du régime politique marocain. Il permet de faire trois remarques essentielles :

- l'absence de discours officiel sur toute réforme constitutionnelle ;
- la demande n'est plus l'apanage des partis issus du Mouvement National, mais de composantes de la société civile, ainsi que des formations de l'extrême gauche et de l'opposition extra-parlementaire ;
- le discours qui porte une telle demande a tendance à se durcir et à se radicaliser, plaidant dans certains cas pour une monarchie parlementaire, même si la faible représentativité de ses auteurs réduit la portée politique de leur demande.

## 2- GESTION DES TERRITOIRES ET DÉMOCRATIE LOCALE : DE L'ASCENSION DE LA BUREAUCRATIE TERRITORIALE À L'AMBIGUÏTÉ DU DÉVELOPPEMENT

---

Au lendemain de son indépendance, le Maroc a entrepris l'édification d'un Etat doté d'une administration territoriale structurée. Le monde rural, par exemple, est resté soumis pendant plusieurs décades, à l'ordre contraignant instauré par l'autorité française. «Une multitude d'agents marocains, dont les commandements sont calqués approximativement sur le système tribal, relaie l'action des officiers d'Affaires indigènes et des contrôleurs civils<sup>10</sup>» .

Ce processus explique une centralisation aux mains du Ministère de l'intérieur de toutes les compétences qui touchent à l'aménagement du territoire et à son développement. Devenu une « administration carrefour » pour tout accès aux populations, la prépondérance administrative de ce ministère est basée sur un réseau serré d'agents d'autorité (wali, gouverneurs, pachas, caïds, chioukh, moqaddems, etc.) et sur une agrégation de structures administratives (information, urbanisme, aménagement, etc.).

---

<sup>10</sup>Leveau Rémy, « Le fellah marocain défenseur du trône », Paris : Cahiers de la Fondation Nationale de Sciences politiques, n° 203, p. 7

Le resserrement progressif du maillage territorial va marquer l'édification d'un Etat «moderne» par l'augmentation du nombre de circonscriptions. La multiplication de celles-ci, officiellement pour rapprocher l'administration des citoyens, a consacré cette orientation durant les cinquante dernières années. Limités à 14 en 1959, pour une population de près de 11 millions d'habitants, les provinces ont vu leur nombre grimper à 53 (celui des préfectures à 14) pour une population atteignant 26 millions d'habitants au recensement de 1994. En liaison avec une accélération de ce mouvement amorcée en 1971, on compte, en moyenne, la création d'une nouvelle circonscription territoriale tous les 18 mois. Les conséquences de ce maillage sont multiples :

- un cadre territorial rétréci et de moins en moins adapté à un aménagement visant un développement efficace et durable ;
- une multiplication des circonscriptions qui entraîne une lourdeur des procédures et allonge les délais d'exécution des projets de développement ;
- une réduction de la part de chacune d'elles en ressources ;
- une difficulté de coordination des projets de développement qui concernent plusieurs territoires ou provinces.

Il en résulte également une armature territoriale instable (passage du nombre des régions de 7 à 16), avec des implications sur l'aménagement territorial, pouvant affaiblir une certaine autonomie et ralentir un processus d'association et de solidarité des populations et des espaces face aux problèmes locaux qui sont habituellement fortement mobilisateurs. De même, la multiplication des «découpages» territoriaux et les retards enregistrés dans la viabilisation de plusieurs espaces provinciaux et préfectoraux promus au gré des conjonctures, ont fini au bout d'une vingtaine d'années, par entraîner un discrédit de l'administration, malgré un «rituel» de grandes tournées régionales bien médiatisées, organisées par le Ministère de l'Intérieur, pour «enregistrer» doléances et demandes et donner l'impression que l'on apportait des réponses adéquates aux multiples demandes locales.

De lourds handicaps fragilisent de plus en plus des territoires dont les populations manquent pour une large part de commodités de base en terme d'infrastructures et d'équipements socio-culturels. De plus, faute de réforme profonde, la gestion territoriale a rendu inopérants les efforts financiers déployés et laissé passer plusieurs chances de développement. Car malgré une décentralisation «commandée» à partir des années 1970, le «retour» aux territoires est loin de renouer avec la société à travers une consécration de valeurs comme la participation, la solidarité, la liberté, le civisme et l'autonomie, puisque les approches officielles continuent de pêcher par un excès de centralisme, et les dispositifs administratifs mis en oeuvre demeurent sous-tendus par un souci d'encadrement des populations et de contrôle des processus décisionnels et des ressources matérielles.

## IV- 1976-2005 : les enseignements de la décentralisation transfert des compétences, dissonances et jeux des acteurs

Au Maroc, la décentralisation effective date de 1976 et représente l'une des plus grandes réformes institutionnelles connues depuis l'indépendance du pays. Cette expérience participe aujourd'hui avec récurrence à toutes les réflexions sur le développement local. Trois décennies d'exercice de la gestion publique depuis la promulgation de la première Charte Communale par le Dahir du 30 septembre 1976, autorisent la formulation d'un questionnement sur l'efficacité des institutions locales, des structures représentatives des pouvoirs publics et sur les degrés d'avancée de la démocratie locale.

La cheville ouvrière de cette décentralisation dont l'importance concerne aussi bien le règlement des questions locales que l'exercice de la démocratie est la réforme communale qui concerne aujourd'hui 1.497 communes.

Des dispositions juridiques mises en place depuis l'adoption de la première Charte communale de 1976 découle un partage des compétences entre l'Etat et les communes. Ces dernières sont en effet considérées comme des collectivités locales de droit public, dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, placées sous la tutelle du Ministère de l'Intérieur et administrées par un Conseil communal élu<sup>11</sup>.

### 1- ORGANISATION COMMUNALE

---

#### 1-1- OPPORTUNITÉS APPORTÉES PAR L'ORGANISATION COMMUNALE

Rappelons brièvement que l'organisation communale issue de cette réforme, a conféré au Conseil communal le droit de définir le Plan de développement économique et social de la Commune conformément aux orientations et objectifs retenus par le plan national.

Initialement, elle devait être une opportunité pour l'élaboration de stratégies alternatives de croissance et de développement, fondée sur la mobilisation des potentialités locales, la participation des populations et la promotion de l'Etat de droit.

Aussi, le législateur trouvait-il à la décentralisation un grand intérêt et de multiples vertus, notamment :

- la faculté de permettre un partage de pouvoir, par la mise en place de niveaux signifiants pour son exercice, souple sur le plan des procédures, et proches de la population, en terme de représentation et de gestion de proximité ;

---

<sup>11</sup> Harsi Abdallah et Yaagoubi Mohammed « Cadre conceptuel, législatif et réglementaire des processus de décentralisation au Maroc » Contribution au Rapport HDR 50, 2005

- le fait de constituer un cadre de connaissance et de collecte d'informations, nécessaires pour le planificateur et utile au secteur privé et aux investisseurs ;
- la capacité de susciter des dynamiques de développement local à travers une mobilisation consciente des populations au moyen d'une gestion participative et concertée.

La commune s'est vue attribuer ainsi une compétence générale en matière de gestion des affaires locales. Outre les prérogatives économiques qui lui sont accordées, elle est chargée de l'ensemble des aspects ayant un rapport avec le cadre de vie des populations assurant ainsi la mise en place d'équipements et d'infrastructures de base, susceptibles de promouvoir les bases du développement local.

## 1-2- DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR L'ORGANISATION COMMUNALE

Pourtant, en dépit d'avancées notables, concernant notamment l'étendue des prérogatives dévolues aux communes, l'expérience a suscité des critiques, vingt ans après sa mise en oeuvre, notamment chez les universitaires, les responsables politiques et au sein du gouvernement lui-même.

Tout d'abord sur le terrain, plusieurs difficultés sont apparues justifiant de nombreux amendements, dictés parfois par la conjoncture, complétant ou modifiant le texte relatif à l'organisation communale. De même, le fonctionnement d'un système décentralisé mais sous tutelle dépend largement des relations personnelles entretenues entre le président de la commune et le gouverneur ou le wali, et peut-être des rapports de forces locaux, le représentant de l'Etat étant généralement dominant. Mais l'approche municipale aurait dû primer sur une application exclusive des normes étatiques, ce qui ne s'est parfois produit que lorsque le président d'un conseil municipal disposait d'un important capital politique à l'échelle nationale, tout en étant solidement ancré à l'échelle locale.

Les rivalités et les appétits suscités par l'exercice du pouvoir communal et les risques que la compétition pour la magistrature communale fait encourir à l'intérêt local, sur fond de pluralisme politique et de confrontation d'intérêts, sont restés au cœur des difficultés d'application du droit communal. En outre, les qualités des élus et responsables locaux, en termes de formation, d'expérience, de culture et d'éthique, dépendent d'un contexte institutionnel et sociologique avec ses contraintes et ses opportunités ainsi que du cadre légal d'exercice des responsabilités locales et de la gestion des services de proximité.

Faut-il rappeler également que les conseils communaux se trouvent au centre de plusieurs avatars : rivalités et conflits politiques, tribaux ou personnels, équilibres fragiles, alliances parfois contre-nature et dissensions quotidiennes ? Peut-être s'agit-il là d'une des particularités des pays en développement que la pratique récente d'une démocratie de proximité et les caractéristiques sociologiques d'une société « composite » n'arrivent pas à inhiber ?

De plus, loin de contribuer à limiter les contrastes entre les communes (urbaines et rurales), cette expérience contribue à les amplifier. Les communes urbaines sont généralement mieux loties en ressources humaines et financières, tandis que la pénurie en cadres instruits et en moyens financiers appropriés entrave les élans des communes rurales.

Cette expérience devait, en principe, renforcer la participation des populations locales et les inciter à s'intéresser au processus de prise de décision qui concerne leur vie quotidienne. Or la coopération entre les élus et les associations de développement local, continue de relever le plus souvent de l'exception ; les premiers perçoivent les seconds comme des entités concurrentes dans le champ politique. Quant à la participation des populations, si elle devient de plus en plus effective, elle s'est longtemps résumée à la prestation gratuite et plus ou moins volontaire d'heures de travail dans le cadre d'opérations décidées à d'autres niveaux ou alors alimentant des pratiques clientélistes au profit de notables ou de médiateurs monopolisant la relation entre les autorités et les populations.

Mais c'est dans le sens d'une amélioration des performances de l'administration locale pour réunir les conditions d'un développement intégré assurant services, équipements et participation aux populations que l'expérience requiert aujourd'hui un besoin de revitalisation.

Il faut dire que la forte pression de l'exode rural, les besoins grandissants en logements et services de proximité, les dysfonctionnements apparus dans la gestion des biens publics ainsi que l'évolution de la fonction de régulation sociale, notamment après la mise en application de la politique d'ajustement structurel (1983-1993), interpellent sérieusement les autorités locales pour répondre aux demandes des populations en éducation, santé, eau, transport, etc. Si les illustrations des changements sociaux sont connues, notamment en termes d'appauvrissement de couches sociales de plus en plus nombreuses, elles suscitent par ricochet l'apparition notamment en ville de nouveaux acteurs et favorisent l'éclosion d'un ordre sur lequel pèsent lourdement les conséquences de la réduction drastique des budgets alloués aux programmes sociaux durant les années 1980 et 1990.

Ainsi, par exemple, dans les villes, passé un certain seuil démographique, les relations entre les populations et les autorités locales sont empreintes d'exclusive, d'instrumentalisation et parfois de méfiance. Le défaut de gouvernance réside généralement dans des problèmes non résolus entre les élus et les autorités administratives et dans le décalage entre le discours et l'action. Dès lors, on peut prétendre que la faiblesse du consensus et de la participation explique les expressions observées sur le terrain comme la tension, l'insécurité, l'incivilité et le repli sur soi.

### **1-3- ÉVOLUTION DE L'ORGANISATION COMMUNALE**

L'accumulation de difficultés incite désormais à reconsidérer les approches utilisées, tandis que l'amélioration technique de la gestion locale doit être soutenue par un réel système décentralisé et participatif, conduit par un leadership politique aux pratiques transparentes et responsables.

Au moment où il est noté des expressions sociales de plus en plus exigeantes envers les pouvoirs locaux, demandant une plus grande participation dans l'élaboration de projets de développement local, se multiplient de nouvelles dynamiques corrélativement à l'émergence d'acteurs et de groupes organisés (associations, secteur privé, organisations non gouvernementales, fondations privées, etc.).

Les expressions des acteurs de la société civile prennent des dimensions grandissantes tout au long des années 1990, surtout dans les villes et arrivent à convaincre de la nécessité d'inscrire les projets locaux dans une logique partagée et non dans une logique de rattrapage ou d'opérations d'urgence visant à combler des besoins conjoncturels afin d'améliorer ainsi l'exercice de la démocratie locale et des libertés.

Une telle dynamique aide à la mise en place de réformes politiques qui pourraient participer à la promotion de la décentralisation, à l'élargissement de la participation de la population et de la prise en compte des initiatives citoyennes, avec une plus large autonomie financière et une meilleure transparence dans la gestion des affaires locales. Une nouvelle approche commence à se dessiner alors pour la gestion des espaces locaux. Elle indique une évolution vers la fonction de régulation sociale et une plus grande proximité avec les populations pauvres. Elle revêt trois aspects majeurs, le premier est d'ordre légal et réglementaire ; le second est opérationnel ; le troisième est relatif à l'introduction d'une meilleure transparence.

Concernant la société civile, malgré une avancée notable sur le plan juridique, la participation et l'adhésion des populations ne sont pas encore définitivement intégrées et traduites dans les comportements. Plusieurs observateurs soulignent une relative prise de conscience de l'intérêt de la décentralisation par les habitants à la fois pour la vie locale et nationale.

La bonne gouvernance locale n'est pas un résultat automatique de l'adoption d'une politique de décentralisation et de la mise en place d'un cadre légal. Elle devrait inspirer le réaménagement de l'ensemble des rapports de l'Etat et des citoyens à travers une réorganisation des relations des populations et de l'administration sur la base de principes comme la participation, l'équité, la transparence, l'inclusion. Si le Maroc a adopté un cadre législatif et réglementaire relativement avancé de la décentralisation (Dahir relatif à l'organisation des Préfectures et Provinces de 1963, Charte communale de 1976, réforme de la Région de 1997, réforme de la Charte provinciale et préfectorale en 2002, nouvelle Charte communale de 2002), des limites continuent de ralentir ou d'entraver une réalisation optimale de telles réformes.

Ces limites qui sont d'une nature très diverse et parfois difficile à apprécier pourraient être regroupées en trois catégories :

- institutionnelles, en relation avec les structures des finances locales et de la planification régionale ;
- relationnelles, touchant aux inadéquations et à l'inefficience des relations entre administrations de l'Etat et collectivités locales ; ce qui pourrait s'assimiler à une transition incomplète de la « tutelle » restrictive vers des formes progressives « d'appui et de supervision » ;
- sociales et politiques liées à la nature et au mode de sélection du personnel politique des collectivités locales, ainsi qu'au rôle des partis politiques<sup>12</sup>.

Cependant, sensibles à la mise en place laborieuse des textes et réformes adoptés, les pouvoirs publics tentent d'inscrire leur application au sein d'une approche placée sous le signe d'une nouvelle conception de l'autorité privilégiant l'écoute et l'ouverture. L'initiative d'un débat national sur l'aménagement du territoire prise à la fin de l'année 2000 consacre une telle évolution. Celle-ci bénéficie d'une sollicitude particulière

<sup>12</sup> Research Triangle Institute, « Appui au renforcement de la décentralisation et de la démocratie locale (Plan de travail) », mai 2001, p. 2

<sup>13</sup> Discours Royal lors de l'ouverture de la session parlementaire d'automne, le 13 octobre 2000.

de Sa Majesté le Roi, qui affirme vouloir « substituer à la gestion administrative et bureaucratique des collectivités locales un mode de gestion, responsable et incitatif de l'investissement »<sup>13</sup>. Plus largement, l'usage des termes de « transparence », « rationalité », « efficacité », « responsabilité », voire « accountability », en relation avec la gestion des fonds publics, traduit un souci manifeste des pouvoirs publics d'adopter des principes de développement humain durable et de donner un écho aux travaux et recommandations des bailleurs de fonds et partenaires internationaux du Maroc.

## 2- RAPPORTS ENTRE GOUVERNANTS ET GOUVERNÉS

---

### 2-1- LA RÉFORME DU SECTEUR PUBLIC ET DE L'ADMINISTRATION

Malgré les progrès accomplis par la décentralisation, reconnus et salués par des composantes politiques marocaines, des contraintes continuent de limiter le fonctionnement de l'administration et des collectivités locales. Elles peuvent être synthétiquement décrites comme enfermement dans une logique bureaucratique inopérante, avec parfois un manque de déontologie et d'éthique<sup>14</sup>. Des reproches souvent suivis de demandes relayées par la presse, réclament une meilleure efficacité du dispositif administratif, notamment pour pouvoir construire un pouvoir régional et local fort et proche des citoyens.

Les demandes récurrentes formulées au cours de ces dernières années par les associations et les organisations non-gouvernementales, sollicitent l'enclenchement d'un processus efficace pour une gestion administrative transparente, palliant les dysfonctionnements de l'administration, luttant contre la prolifération des procédures notamment celles qui sont les plus utilisées par les usagers et introduisant une diligence dans le traitement des requêtes et dans la prise de décision.

On observe au cours des dix dernières années l'amorce des tendances suivantes :

- transfert progressif de certaines missions de service public au secteur privé à travers la politique de concession et de délégation, notamment dans la plupart des grandes villes (transport collectif, distribution de l'eau et de l'électricité, production de l'énergie, collecte et traitement des déchets solides etc.)
- création de nouvelles agences gouvernementales de développement jouissant d'une grande autonomie dans les domaines réservés auparavant aux administrations centrales de l'Etat.
- mise en place de Centres Régionaux d'Investissement sous forme de guichets uniques dans le but de développer l'investissement et de faciliter les démarches administratives aux entreprises nationales et étrangères
- déconcentration de l'investissement pour les projets ne nécessitant pas de convention ou contrat avec l'Etat (Circulaire du Premier Ministre n° 20/2002)
- décentralisation au profit des Assemblées Régionales et des collectivités locales d'importantes missions dans les secteurs économique, culturel et social avec une large place au concept de partenariat ;

---

<sup>14</sup> Ourzik Abdelouahad, « Gouvernance et modernisation de l'administration », Contribution au Rapport HDR 50, 2005

- rénovation des ressources humaines (adaptation du système de recrutement et de formation, adoption d'un nouveau régime de départ volontaire à la retraite (environ 33 000 fonctionnaires sont concernés), développement de l'administration électronique (Portail National offrant une information unifiée des ressources institutionnelles sur le Web ainsi qu'une partie consacrée aux démarches administratives, etc.) ;

### Encadré 3 : Responsabilisation au sein de l'administration publique

Dans la majorité des pays de la région MENA, les mécanismes de responsabilisation interne au sein de l'administration publique sont généralement comparables à ceux des autres pays à revenus similaires. Mais les contrôles croisés internes entre les départements du gouvernement sont uniformément faibles. Pourquoi ? En raison de la concentration excessive du pouvoir dans les mains de l'exécutif –non seulement au sein des 7 monarchies, mais également dans les gouvernements dits « pluralistes » comme l'Algérie, la République Islamique d'Iran et la Tunisie. Pour ce qui est de la responsabilisation externe, la contestabilité entre les fonctionnaires publics –sous forme d'un processus régulier, équitable et compétitif de renouvellement de mandats, évitant de placer quiconque au dessus de la loi- a été rare dans la région, particulièrement pour les leaders nationaux. Les gouvernements de la région MENA sont les plus centralisés de tous les pays en voie de développement.

*«Vers une meilleure Gouvernance au Moyen Orient et en Afrique du Nord » « Améliorer l'inclusivité et la responsabilisation ». Washington : Rapport de la Banque Mondiale, 2003, p.5*

Concernant le contrôle et l'évaluation à l'intérieur du paysage institutionnel, on note une diversité des instances (Inspection Générale des Finances, Cour des Comptes, Inspections Générales auprès des ministères, etc.). Si de telles instances sont prévues pour promouvoir une culture de l'évaluation dans l'administration, il est frappant de voir combien l'absence de coordination de leurs interventions l'emporte souvent sur une recherche de complémentarité. Cependant, si les pouvoirs publics montrent une volonté de faire réussir les réformes préconisées, celles-ci sont confrontées à un risque de blocage que des administrations archaïques en perte de vitesse, pourraient bien manifester.

## 2-2- UN PROCESSUS DE DÉCENTRALISATION PIÉTINANT

Si la décentralisation a bénéficié d'une attention de la part de l'Etat marocain qui a pris soin de doter le personnel communal d'un statut particulier (1977), de renforcer les finances locales (transfert de 30% de la TVA au budget des collectivités locales en 1987)<sup>15</sup>, d'adopter des mesures incitatives (Loi sur la fiscalité des collectivités locales<sup>16</sup>), de faire adopter de nouveaux textes sur l'urbanisme (Loi n° 12-90 promulguée le 17 juin 1992), la déconcentration quant à elle semble avoir été longtemps négligée. Celle-ci, corollaire indispensable à la décentralisation, bien qu'entamée dans le cadre de la rationalisation des structures et des procédures, (Plan quinquennal 1973-1977 et Circulaire du Premier Ministre datée du 26 mars 1993, Charte communale réformée en 2002), n'atteint toujours pas les objectifs escomptés.

<sup>15</sup> Décret du 27 septembre 1977 portant statut du personnel communal, Bulletin Officiel n° 3387 du 28 septembre 1977

<sup>16</sup> Dahir du 21 novembre 1989, portant promulgation de la loi 30-89 relative à la fiscalité des collectivités locales et de leurs groupements, Bulletin Officiel du 6 décembre 1989, p. 364

#### Encadré 4 : Jeunes et administration

Une enquête réalisée par le CNJA en 1998 (auprès de 2000 jeunes des deux sexes, âgés de 20 à 34 ans ainsi que 68 associations travaillant dans le champ de la jeunesse), couvre des aspects relatifs à la perception que se font les jeunes du degré d'écoute et de prise en charge de leurs problèmes par l'administration, des critères de qualité distinctifs du bon fonctionnaire ; de la perception de l'évolution de l'administration et de la contribution potentielle des jeunes à l'amélioration du fonctionnement de l'administration, ainsi que de l'identification des domaines jugés prioritaires pour l'action publique. 78,2% considèrent que leurs problèmes ne trouvent pas l'écoute nécessaire auprès de l'administration. Cette proportion passe de 69,3% chez les ruraux à 84,3% chez les citadins pour atteindre 90% chez les jeunes ayant le niveau des études supérieures.

Les aspects retenus pour apprécier l'état d'évolution de l'administration ont porté sur la qualité des ressources humaines, les locaux et les procédures. Concernant les ressources humaines employées dans l'administration, elles ont progressé selon 53,4% des répondants ou n'ont pas évolué selon 32,3% des jeunes. Par contre, pour les procédures, la stagnation l'emporte selon le constat de 46% des jeunes. Le constat de progression est fait par près de 35% et celui de régression est fait par 12% des jeunes.

Quant aux critères retenus pour qualifier un bon fonctionnaire, on peut citer par ordre de voix exprimées : la qualité de l'accueil (73% des répondants), la compétence et le professionnalisme (69,5%), l'intégrité (66,8%), le respect de la loi (58,7%), la conscience professionnelle (54,6%) et l'assiduité (51,1%).

Ces mêmes tendances ont été relevées par une étude récente<sup>17</sup> conduite sur la base d'un échantillon de 1800 chefs de ménages (1116 en milieu rural et 684 en milieu urbain) montrant que les difficultés bien réelles rencontrées par les citoyens pour accéder aux services de l'administration et aboutissant aux conclusions suivantes :

- l'accès aux services public est élitiste : seulement 3,7% des personnes interrogées reconnaissent l'accès facile et permanent des citoyens aux services publics ;
- l'inégalité des chances et le clientélisme sont des facteurs d'inefficacité et de corruption de ces services. A ce titre, 25% des ménages interrogés énoncent que les citoyens ne peuvent accéder facilement aux services publics que s'ils appartiennent à des réseaux clientélistes, contre 36,1% qui déclarent que les citoyens ont généralement un accès facile aux services publics.

*CNJA, Session organisée sur le thème « L'Administration de demain et les aspirations des jeunes »,  
Rabat : 21-22 mai 1998*

L'intention de déconcentrer est souvent avancée lors de colloques des Collectivités locales, mais dans les faits, elle est bloquée par plusieurs obstacles d'ordre technique et juridique. L'administration centrale reste, malgré tout, jalouse de ses prérogatives et attributions même si elle peut trouver un intérêt à décongester le pouvoir central en se débarrassant de prérogatives lourdes et de valeur secondaire.

<sup>17</sup> CAFRAD/ OMAP/CEA « Evaluation du système de gouvernance au Maroc » (Rapport national), 2004, p. 17

En outre, certains fonctionnaires des services déconcentrés, manifestent peu d'empressement et de zèle pour exercer les responsabilités que les mesures de déconcentration leur imposent. Ainsi, au-delà des textes juridiques, c'est le développement d'une culture qui pourrait consacrer la déconcentration et la faire progresser.

Sur le plan technique, l'intervention de plusieurs services à différents stades de réalisation d'opérations d'équipement, alourdit et ralentit le processus de décision et vide la déconcentration de sa portée. A ceci s'ajoutent des obstacles juridiques qui proviennent du droit de la fonction publique relatif à la déconcentration de la gestion du personnel national. Ainsi, actuellement, l'administration ne délègue pas aux walis et gouverneurs le pouvoir d'organiser des concours à caractère local ou régional susceptibles de répondre aux besoins des Collectivités locales.

Dans la pratique de la déconcentration, on remarque également l'absence d'un calendrier ou programme traitant de services extérieurs bien étoffés, dotés de moyens humains et matériels nécessaires dans les provinces et les préfectures, pour pouvoir participer pleinement au développement.

Certes, la déconcentration administrative est un des axes prioritaires du «Programme national de modernisation et d'amélioration des capacités de gestion de l'administration», lancé en juin 1996 par le Ministère de la fonction publique et de la réforme administrative en coopération avec le Programme des Nations Unies pour le Développement. Mais les résultats de ce programme indiquent, sur la base d'un état des lieux, ces insuffisances ou ces obstacles constatés face au processus de déconcentration.

Si des bases administratives ont bien été mises en place à travers une structuration des services extérieurs, une affectation de ressources humaines parfois importantes, susceptibles de renforcer le pouvoir de coordination des gouverneurs, le système de délégation ne permet pas, quant à lui, de réaliser une déconcentration effective. En effet, la délégation de pouvoir n'est prévue que dans des cas exceptionnels et se limite en fait au sous ordonnancement, bénéficiant surtout aux chefs de services extérieurs. Il faut dire que la part du budget de l'Etat exécutée par voie de déconcentration est importante mais cette mesure reste limitée tant qu'elle n'est pas complétée par une délégation de pouvoir autre que financier.

Or l'attribution des compétences par voie réglementaire tarde à être effective ; tandis que dans la logique des textes en vigueur, à savoir la Constitution et le Dahir fixant les attributions du gouverneur, celui-ci apparaît comme le principal bénéficiaire de la déconcentration. Il s'agit d'une consécration qui va au-delà de la simple coordination des services extérieurs, puisque le gouverneur assume la gestion, soit une responsabilité qui fait de lui le décideur local quasi unique, depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution en 1996.

Suite à la promulgation de la Charte communale de 1976, la question de la déconcentration devenait récurrente, car l'élargissement notable de la décentralisation par la charte rendait plus aiguë la nécessité d'une déconcentration effective à mettre au service du développement régional. Il s'ensuivit la promulgation du Dahir du 15 février 1977, fixant les attributions du gouverneur avec certaines dispositions réservées à la déconcentration.

Ainsi, pour la première fois impliquait-on le gouverneur dans la déconcentration du pouvoir de décision, notamment au plan financier, en qualité de sous-ordonnateur de certaines dépenses d'investissement et des crédits du Fonds Spécial de Développement Régional.

Avec l'entrée en vigueur de la Charte communale de 1976, les élus locaux et les administrateurs territoriaux manifestent une grande attente. Pour les élus locaux, le renforcement de la déconcentration est envisagé sur le plan des relations avec les services extérieurs, en souhaitant travailler avec des partenaires ayant des pouvoirs et des moyens pour résoudre des problèmes d'administration locale.

Même si des départements ministériels bien pourvus en moyens budgétaires ont réalisé d'importants efforts, l'évolution de la déconcentration au Maroc et les capacités de gestion de l'administration souffrent de trois limitations :

- la déconcentration du pouvoir n'a pas été conçue de manière globale, ce qui explique la lenteur de sa dissémination ;
- la déconcentration s'est cantonnée dans un domaine financier et n'a pas concerné le pouvoir juridique correspondant (opérations de sous-ordonnement) ;
- la déconcentration reste envisagée en fait sous forme de délégation de signature, même si, tout récemment, il y a eu délégation aux walis de pouvoirs des ministères concernés dans le cadre des attributions relatives aux Centres Régionaux d'Investissement.

S'agissant des services publics rendus aux citoyens, le manque d'efficacité ressort d'une enquête récente, conduite dans le cadre de la recherche sur la gouvernance au Maroc<sup>18</sup>. Ainsi, l'administration ne serait pas suffisamment attentive aux priorités sociales des populations pauvres, faute de vision et de cadre réglementaire appropriés : à ce titre, à peine 1% des personnes consultées pensent que les services publics répondent parfaitement aux besoins des pauvres, contre 66,7% qui voient que les services publics ne répondent pas aux besoins des pauvres, d'où la nécessité de recentrer l'action publique sur les priorités sociales des classes défavorisées. La faible capacité d'action des administrations classiques (ministères et collectivités locales) contraste avec le dynamisme de certaines agences récemment créées, telles que la Fondation Mohamed V pour la Solidarité et l'Agence de Développement Social.

---

<sup>18</sup> CAFRAD/ OMAP/CEA, « Evaluation du système de gouvernance au Maroc » (Rapport national), 2004

### 3- COMMENT SORTIR D'UNE GESTION PEU ENGAGEANTE ET FAIBLEMENT MOBILISATRICE ?

---

Durant la période de l'édification de l'Etat national, l'administration marocaine a renforcé des pratiques hautement centralisatrices, héritées du Protectorat français et oblitérant par conséquent le rôle de participation et de médiation joué par les structures traditionnelles, comme les jemaas qui représentaient des espaces de règlement de conflits et de régulation sociale et culturelle.

Par ailleurs et malgré un intérêt pour l'activité associative dans un sens moderne, manifesté dès 1914 au Maroc, corrélativement à une première réglementation en la matière (Dahir sur les associations) et confirmé par l'adoption d'un texte qui consacre la liberté d'association (Dahir de 1958 relatif aux libertés publiques), la participation des citoyens à la prise de décision au niveau des structures politiques et des collectivités locales, à l'amélioration des prestations de services et au contrôle de l'action administrative est restée très faible.

L'expérience de participation élargie à la gestion du développement, est née il y a une vingtaine d'années dans un contexte marqué par de grandes mutations sociales : évolution des structures démographiques, glissement des conflits et des enjeux politiques vers l'espace urbain, montée des notabilités urbaines et de la demande sociale des populations notamment dans les villes, avènement d'une vie associative, etc. Ce contexte est également marqué par le développement de la pauvreté et une récurrence de mouvements sociaux, parfois chargés de violence (émeutes urbaines en 1981, 1984, 1991). Faut-il souligner que ces mouvements ne sauraient être liés exclusivement à l'augmentation du prix du pain ou à la cherté de la vie, car à ce jour, aucune enquête n'a prouvé que ce sont uniquement les plus pauvres qui se sont soulevés ? De même, la violence en augmentation n'est pas uniquement le fruit de la pauvreté croissante dans les villes, mais pourrait bien être un phénomène typique des périodes d'incertitudes que sont les époques de transition.

Sur le plan international, ce contexte correspond à la fin des années 1980 qui a connu la chute du mur de Berlin et le changement idéologique annonçant le déclin du monde communiste et le triomphe de la pensée libérale. Le nouvel ordre mondial a eu sur la politique intérieure au Maroc, comme d'ailleurs dans l'ensemble des pays du tiers monde, un impact direct. De même, il faut relever le poids des pressions externes avec des effets d'entraînement, particulièrement dans les domaines de la démocratie et des droits de l'homme.

Si un tel contexte requiert l'instauration de nouveaux mécanismes de médiation pour impulser une ouverture vis-à-vis d'une société civile en structuration, le concept de société civile n'ayant vu le jour dans le discours sociologique au Maroc qu'au début des années 1980, il a permis, grâce à la mise en place d'instances favorisant le dialogue avec les partenaires sociaux et économiques (chambres professionnelles, patronat, syndicats), d'instaurer une dynamique qui a conduit les pouvoirs publics à solliciter l'implication et l'engagement des associations et des organisations non gouvernementales dans le processus de développement économique et social.

L'avènement de nouveaux espaces, où agissent des acteurs sociaux devenus parfois des interlocuteurs crédibles, notamment dans des domaines comme les droits de la femme et de l'homme, l'identité amazigh, la lutte contre la pauvreté, la santé, etc.,... préfigure une triple évolution :

- l'émergence de nouveaux acteurs : jeunes éduqués, urbanisés, femmes, témoignant d'une restructuration de la participation dans un pays amorçant une transition vers la démocratie ;
- le souci des pouvoirs publics de rationaliser les dépenses sociales, de contrer un mouvement intégriste dynamique et entreprenant et de canaliser les finances internationales et les fonds de coopération mobilisés par les partenaires internationaux, lesquels sont à la recherche d'acteurs non-gouvernementaux ;
- la volonté d'instrumentaliser des acteurs pour en faire un outil de légitimation du pouvoir à l'instar des associations régionales transformées largement en moyens d'ascension sociale et politique. Faut-il rappeler les grandes associations localisées dans les principales villes : Ribat Al Fath à Rabat, Fès Saïss à Fès, Bou Regrag à Salé, Al Muhit à Asilah, Méditerranée à Tanger, Al Ismailia à Meknès, Agadir Souss à Agadir, Grand Atlas à Marrakech qui sont le plus souvent dirigées par des personnalités appartenant au cercle rapproché du Roi ou par des ministres, qui se destinent fréquemment à la promotion socio-culturelle d'une région et dont les activités consistent à organiser colloques, séminaires et manifestations sur des sujets d'intérêt général national ou régional ?

Des initiatives d'appui aux associations oeuvrant à proximité des populations défavorisées sont prises par les pouvoirs publics pour pallier des déficits sociaux devenus, de l'avis de tous les acteurs, alarmants. Outre la recherche d'un cadre légal de partenariat avec les associations, à l'exemple de la Circulaire du Premier Ministre (n°7/2003) et la simplification des procédures, le gouvernement a signé en 2003, par exemple, différentes conventions avec plus de 200 associations oeuvrant dans le champ social afin de concrétiser une politique de proximité qui vise à lutter contre la pauvreté et à améliorer les conditions de vie des citoyens en situation de précarité. Cet appui ouvert sur le relais associatif pour réaliser de manière contractuelle des projets de développement dans les milieux urbain et rural (électrification, construction de routes, eau potable, enfance, femmes rurales, etc.) constitue non seulement une dynamique sans précédent mais également une évolution indéniable dans les mentalités des responsables de l'administration.

Mais le système administratif existant et ses dispositifs continuent parfois à réserver au mouvement associatif une place garantissant faiblement une contribution franche aux actions de développement. Il faut dire que le milieu rural et les espaces périurbains pâtissent de la faible densité du tissu associatif. De même, les associations qui tentent de s'y activer souffrent de faibles capacités techniques, d'un déficit en formation, en modes de fonctionnement, en capacités de négociation et de gestion, ce qui ralentit le renforcement de leurs propres ressources, entrave l'élargissement de leur autonomie et réduit le rôle de contre-pouvoir qu'elles pourraient jouer.

#### 4- L’AFFIRMATION PROGRESSIVE DE LA RÉGIONALISATION

---

Si le concept de Région en tant que nouvelle Collectivité locale est reconnu suite au Discours Royal devant les élus de Fès en 1984 et si la Région devient une réalité à partir de 1997, l'entité régionale est fort ancienne, puisqu'elle correspondait jusqu'au début du XXème siècle, à une réalité ethno-politique dont le

soubassement territorial était plus ou moins bien délimité<sup>19</sup>. Une telle réalité qui découlait des équilibres, entre, d'une part, des groupements humains (tribus et confédérations de tribus) assez couramment en conflit pour l'appropriation de l'espace et, d'autre part, la dynamique centralisatrice de l'Etat et la tendance chronique des forces régionales à faire valoir leur autonomie d'action.

Depuis la fin du siècle dernier, la question régionale se pose au Maroc en termes d'aménagement du territoire à des fins de prévention, de correction et de régulation des déséquilibres économiques sociaux et spatiaux. Ces dernières actions sont nécessaires pour au moins deux raisons fondamentales :

- les transformations socio-démographiques que connaît le pays depuis une trentaine d'années participent de nouveaux processus de recomposition spatiale dont les traits saillants sont aisément identifiables au niveau des régions ;
- le changement économique rapide et l'urbanisation soutenue qui contribuent indéniablement à modifier la physionomie géographique du pays et expliquent, par conséquent, l'utilité et l'actualité d'une nouvelle organisation de l'espace.

Faut-il rappeler que la distribution géographique des entités tribales continue de marquer certains traits de l'organisation territoriale actuelle. Car les groupements humains, malgré leur hétérogénéité, semblent renforcer l'homogénéité au regard de l'économie et du mode d'organisation dominants de l'espace. Il arrive parfois, comme c'est le cas dans les régions montagneuses, qu'un cadre géographique tout préparé par la nature ait fixé la place d'un groupe et délimité son territoire.

C'est ainsi que les tribus et confédérations de tribus se regroupent en ensembles spatiaux ayant des traits ethniques et socio-économiques spécifiques. Ces derniers qui sont du reste l'aboutissement de transferts, de pérégrinations et de brassages ethniques actifs, donnent aujourd'hui à la notion de tribu le sens d'une organisation humaine attachée à un support spatial dont les limites continuent presque toujours de marquer l'imaginaire. Ces "pays" se découpent à leur tour en une multitude de finages correspondant aux divisions ethniques des tribus en fractions, sous-fractions et douars.

Partant de là, le découpage régional qui est assez souvent critiqué, pourrait toujours se justifier s'il ne remet pas en question l'intégrité des "pays" sus-mentionnés. Néanmoins, ce schéma qui caractérise les régions de sédentarisation ancienne, n'est pas partout valable dans les zones où l'économie pastorale est restée dominante jusqu'au début du siècle.

Dans les découpages régionaux précédant l'an 2000, l'absence de concertation et de participation des acteurs locaux ne manque pas de se faire sentir au niveau des résultats donnant une organisation spatiale extravertie. En effet, c'est sous le signe de la dispersion, que s'est présentée l'orientation maritime (qui domine) ; une contrainte imposée à laquelle l'aménagement du territoire accorde depuis une place prépondérante et dont l'effet cumulatif donne à Casablanca un rôle de commandement. Il s'ensuit que les

---

<sup>19</sup> Harsi Abdallah et Yaagoubi, « Cadre conceptuel, législatif et réglementaire des processus de décentralisation », Contribution au Rapport HDR 50, 2005

barycentres urbains, se situent presque toujours à l'ouest des centres ruraux, témoignant de cette tendance qui ramène constamment vers le littoral atlantique central le fait urbain et qui exprime également le succès des villes côtières.

Même si les géographes de l'époque coloniale, les premiers à avoir partagé le Maroc en 12 régions, sur la base de la prise en compte des conditions naturelles (relief notamment) et des genres de vie dominants, servant considérablement la colonisation, il est paradoxal de constater qu'ils n'ont pas, outre mesure, pesé sur le découpage administratif de l'espace, si bien que les régions administratives du Protectorat étaient loin de concorder avec celles de la géographie régionale du Maroc.

On note que les découpages du territoire durant les années 1930 reposaient exclusivement sur les caractéristiques du milieu physique et proposaient des régions qui font ressortir des contrastes naturels : Rif et voisinage Méditerranéen, Bassin du Sebou, Meseta ou Maroc Central, chaînes de l'Atlas, Maroc Oriental et Maroc Saharien. Les géographes vont essayer d'« enrichir » leur approche en assignant un rôle plus grand aux groupes humains en mettant en avant, à partir des années 1940, outre les grands ensembles topographiques comme : le Pays Jbala, la Haute Montagne Rifaine, le Moyen Atlas, des appellations de groupements humains Zaer, Zaïan, Zemmour, Chaouia, Doukkala, Rehamna, Haha, etc. Une telle conception topographique, qui oblitère manifestement le facteur humain, va conditionner quelque peu le découpage régional de 1971. C'est sans doute pour cette raison que l'on a reproché à ce découpage certaines similitudes avec la carte des régions du Protectorat.

On remarque également que la région au Maroc n'est pas souvent l'émanation d'un processus de structuration autour d'intérêts économiques qui peuvent donner naissance à un sentiment d'identification à un espace, mais se réfère plutôt à une entité créée par le « haut », pour générer, espère-t-on, au fil du temps, un tel phénomène. Dès lors, on pourrait comprendre les reproches faits au découpage régional de 1971, de même qu'il est déjà prouvé aujourd'hui que celui de 1997 ne fait pas l'unanimité.

Dans ces conditions, toute évaluation n'a de sens qu'en tenant compte des objectifs sous-jacents qu'on a bien voulu donner à la politique de régionalisation et aux critères mis à contribution pour donner à la « division » territoriale telle ou telle configuration.

Cependant, l'objectif avoué de toute la régionalisation est de contribuer à la mise en place d'un cadre et de mécanismes aptes à enclencher des processus de développement décentralisé, fondés sur la mobilisation coordonnée des potentialités régionales et la participation active des populations.

L'évaluation de sa pertinence devrait se faire à la lumière d'éléments qui agissent sur les processus économiques et l'engagement des acteurs locaux, autorités locales, élus, associations.

Ces éléments sont identifiables à plusieurs niveaux :

#### 4-1- LE POTENTIEL DE DÉVELOPPEMENT DES RÉGIONS

- le potentiel humain, exprimé en effectifs de population qui constituent autant de consommateurs, un marché pour les entreprises et une source de recettes fiscales. A ce niveau, il est à souligner que le découpage régional de 1971, aussi bien que celui de 1997, ont relativement intégré cette variable ;
- le potentiel économique regroupe les activités agricoles (volume et nature des productions, rendements, etc), le tissu économique non agricole (industrie, artisanat, tourisme, commerce et services), ainsi que les infrastructures à fonction économique disponibles dans la région. C'est de l'importance et de la répartition spatiale de ce potentiel que dépend l'enclenchement de la dynamique régionale de développement ;
- les ressources mobilisables : il s'agit aussi bien de celles qui sont visibles que des ressources potentielles : mines et énergie, aménagements fonciers, ressources en eau, biodiversité, potentiel génétiques animal, ressources halieutiques, etc.

Or, sur ce plan, une grande inégalité caractérise toujours les unités régionales actuelles. Elle appelle, par conséquent, une intervention volontariste des pouvoirs publics et des mesures exceptionnelles pour une mise à niveau des marges défavorisées de l'espace national (régions de montagnes et régions arides, plus particulièrement).

#### 4-2- LA FONCTIONNALITÉ DES CADRES SPATIAUX

Pour être viable, un cadre régional ne devrait pas opposer d'obstacles à la dynamique de développement et à une harmonieuse circulation des flux économiques et humains. Cela implique d'assurer un minimum de diversité des potentialités pour rendre possible une dynamique d'échange à l'intérieur d'une région et une prise en compte des tendances spontanées de structuration de l'espace. Celles-ci sont liées aux flux d'hommes et de biens. Certains de ces flux ont un caractère vicieux (migrations qui décongestionnent des espaces à haut potentiel de jeunes adultes). Le découpage régional et l'organisation qui le sous-tend doivent tendre à les inverser ou les corriger dans le sens souhaité par la collectivité nationale ; d'autres flux sont vertueux (comme les capitaux) et l'effort doit consister à les sauvegarder et les renforcer.

#### 4-3- LA VIABILITÉ DES PÔLES : CHEFS-LIEUX DE RÉGIONS

Elle doit être évaluée à la lumière de la situation géographique des capitales régionales et de leur aptitude à assurer un rôle de locomotive économique vis à vis de l'espace qu'elles sont sensées dynamiser.

Au plan de l'accessibilité de ces pôles, la situation est meilleure qu'elle ne l'était dans le découpage de 1971, la plupart de ces centres étant proches des différents segments de leur espace. Ceux qui continuent de pêcher par excentricité sont Oujda, Fès, Meknès et Agadir. La création d'une région regroupant les trois provinces de Ouarzazate, Errachidia et Figuig aurait peut-être permis de lever cette contrainte, d'autant plus que des problèmes de développement similaires se posent dans ces espaces (aridité et économie oasisienne).

Quant à la validité économique, nombreux sont les pôles régionaux qui ne sont pas en situation de structurer l'espace, et qui requièrent, de ce fait, une attention particulière pour pouvoir assurer un décollage ; c'est le cas d'Al-Hoceima, Laâyoune, Dakhla et Smara.

#### **4-4- LE TRAITEMENT RÉSERVÉ AUX MAILLONS FAIBLES DE L'ORGANISATION DE L'ESPACE**

Le propre de la régionalisation et de l'aménagement du territoire est de remédier aux déséquilibres entre les différents fragments de l'espace, en mettant l'accent sur les espaces désavantagés du territoire. Le découpage peut faciliter une telle œuvre en regroupant dans le même cadre territorial les unités à problèmes similaires. Or, cela ne semble pas avoir partout été envisagé dans le cadre du découpage actuel. C'est ainsi que les espaces de montagnes (Moyen-Atlas, Anti-Atlas et Rif, dans une certaine mesure) ont été éclatés entre plusieurs régions où il n'est pas sûr que leurs problèmes soient pris en compte en tant que priorité régionale

#### **4-5- LES TENDANCES LOURDES DE L'ORGANISATION DE L'ESPACE**

Depuis le début du siècle, le centre économique du Maroc a basculé vers la côte atlantique moyenne. Mais du fait de l'urbanisation et des actions de l'Etat, de nombreux pôles commencent à émerger dans la Péninsule Tingitane, le Nord-Est, le Souss, le Tadla, les provinces Sahariennes (Laâyoune), le Gharb et le Saïs, le Haouz (moins la région d'Essaouira).

Ces tendances mettent en évidence les différentes dimensions de l'espace marocain que la régionalisation future devrait promouvoir. La dimension atlantique a été souvent privilégiée ; la dimension saharienne a en partie été valorisée ; la dimension méditerranéenne est en voie de l'être. Il reste à porter une attention accrue aux montagnes et aux régions sahariennes du Sud-Est. Or le projet de découpage actuel ne s'y prête que partiellement, à moins que l'on procède dans le même esprit que la démarche retenue pour les provinces du Nord en y définissant des programmes de développement intégrés et appropriés.

Dans la perspective de résorber des difficultés spécifiques à des territoires éprouvant un besoin d'intégration et pouvoir améliorer les conditions de vie des populations locales, Sa Majesté Le Roi a mis en place l'Agence de promotion et de développement économique et social des provinces du Nord, puis celle des provinces du Sud et tout récemment celle de l'Oriental. Il s'agit d'initiatives qui préparent à un changement dans l'approche des problèmes de développement des régions concernées ouvrant les perspectives d'un recentrage de l'économie et de l'organisation de l'espace régional.

## V- La question du genre et ses implications sur le développement

La dimension du genre se place au cœur de la problématique du développement humain du Maroc eu égard à deux éléments fondamentaux :

- la recherche impérieuse d'une équité sociale en liaison avec les réformes adoptées visant à étendre la diffusion des principes de la démocratie et d'un plus grand respect des droits des personnes ;
- la nécessité de ne pas sacrifier la moitié de la population représentée par les femmes et de valoriser ses propres potentialités humaines.

D'importantes avancées sont perceptibles à travers la lecture d'indicateurs permettant de montrer une évolution de la situation du genre (scolarisation primaire, secondaire et supérieure des filles, mixité, emploi des femmes). Ainsi, le Maroc a adopté un système de planning familial en 1966, une initiative qui explique largement une transition démographique enclenchée à partir des années 1970 (de 7 à 5,9 enfants par femme) et qui se traduit chez la femme par une procréation moins nombreuse, l'élévation de son âge au mariage et sa scolarisation retardant son entrée en union.

Cependant, la situation des femmes reste peu reluisante, comme le révèle leur faible accès aux services publics<sup>20</sup>, leur participation et implication encore réduites dans la vie économique et sociale, l'inégalité des revenus qui caractérise leur situation et surtout leur position en milieu rural qui les fait apparaître comme les laissées pour compte du progrès accompli (87% d'entre elles sont analphabètes et n'ont reçu aucune formation). Chargées de tâches pénibles qui altèrent leur santé, elles ont souvent du mal à dégager du temps pour développer de nouvelles activités productrices potentiellement rentables ou bénéficier de formations adaptées à leur contexte et leurs besoins.

De même, les conséquences de la compression des dépenses publiques, entre 1983 et 1993 et notamment celles de la santé et de l'éducation ont affecté directement les pauvres et davantage les femmes. Il est aujourd'hui établi que pour faire scolariser leurs enfants, les populations pauvres ont dû faire des choix en fonction du sexe : les hommes et les garçons étant perçus comme pourvoyeurs de revenus.

### **Degré de réponse des services publics aux besoins des femmes**

Source : Enquête d'opinion sur la gouvernance auprès de 111 experts, juin 2003, tirée de CAFRAD/ OMAP/ CEA. – Evaluation du système de gouvernance au Maroc (Rapport national). – 2004, p. 162

<sup>20</sup> Chraïbi Sabah « La place des femmes dans la vie publique et dans le processus de prise de décision au Maroc » Contribution au Rapport HDR 50, 2005

<b>Les services publics</b>	<b>Fréquence</b>
Répondent parfaitement aux besoins des femmes	2,7
Répondent généralement aux besoins des femmes	13,5
Répondent assez bien aux besoins des femmes	38,8
Répondent peu aux besoins des femmes	40,5
Ne répondent pas aux besoins des femmes	4,5
Total	100

Il convient de signaler que face aux grandes difficultés éprouvées par les femmes pour accéder aux services de base : santé, alphabétisation, garde des enfants, aide sociale aux mères célibataires, des domaines où les femmes ont le plus besoin des services publics, ce sont des organismes de la société civile qui suppléent progressivement les pouvoirs publics.

Si les portes des écoles et de la santé s'ouvrent peu à peu aux femmes, celles des opportunités politiques sont à peine entamées. Ainsi, pendant longtemps, la faible représentativité des femmes au sein des pouvoirs publics et la faiblesse de leur participation au sein des institutions politiques ont été un handicap de taille à leur intégration effective dans la société. Ce n'est qu'à l'occasion des dernières élections et grâce à l'imposition d'un quota féminin sur les listes électorales, que le nombre de députées a augmenté (35 contre 2 lors de la législature précédente) ; en conséquence de quoi, faut-il le souligner, le Maroc est passé du 118<sup>ème</sup> rang mondial au niveau de la participation féminine dans le monde législatif au 69<sup>ème</sup> rang !

Les conséquences d'une situation inéquitable ont suscité l'engagement au cours des années 1990, de collectifs de femmes qui se réunissaient régulièrement et discutaient longuement, parfois manifestaient dans les rues et publiaient leurs travaux sur le statut juridique de la femme, le travail féminin, le corps de la femme et les rapports avec la problématique du pouvoir masculin et politique. Ces groupes organisés et engagés (à l'instar des associations Jossour, Association des Femmes Démocrates, Groupe des femmes marocaines, etc.), reconnaissent désormais qu'un changement profond et durable de la situation des femmes serait acquis si un modèle de société, plus juste, plus égalitaire et plus démocratique était mis en place. Animés par des militantes de la gauche politique, ces groupes ont également contribué à dévoiler l'oppression, mobilisant des dizaines de milliers de femmes, surtout des jeunes, en milieu urbain et parmi les couches sociales moyennes. Leur opposition ferme en 2000, face à l'attitude volontairement ambiguë du Ministère des Habous et des Affaires Islamiques, concernant le combat mené par une frange des intégristes et certains imams officiels dans les mosquées contre le Plan d'intégration de la femme, a certainement consacré la question féminine comme enjeu social et politique.

Ce n'est qu'au début des années 2000 qu'un intérêt des pouvoirs publics pour la promotion du statut de la femme et pour une amélioration de ses conditions de vie prend effectivement place, corrélativement à une plus grande dissémination du principe de participation.

**Encadré 5 : Ségrégation verticale (catégories socioprofessionnelles selon le sexe), année 1998**

Catégories socioprofessionnelles	Effectif permanent		Total	Masse salariale
	Hommes	Femmes		
Directeurs techniciens	2 084	178	2 262	446
% ligne	92,10 %	7,90 %		
% colonne	0,80 %	0,10 %		
Directeurs administratifs	4 578	368	4 946	1 174
% ligne	92,60 %	7,40 %		
% colonne	1,80 %	0,20 %		
Cadres administratifs	5 643	1 630	7 273	1 028
% ligne	77,60 %	22,40 %		
% colonne	2,20 %	1,05 %		
Cadres techniques	8 362	997	9 359	1 244
% ligne	89,3 %	10,7 %		
% colonne	3,3 %	0,6 %		
Techniciens et agents de maîtrise	19 331	3 520	22 851	1 603
% ligne	84,6 %	15,4 %		
% colonne	7,7 %	2,3 %		
Employés de bureau	15 026	9 976	25 002	1 253
% ligne	60 %	40 %		
% colonne	6 %	6,4 %		
Ouvriers qualifiés et spécialisés	91 052	61 826	152 878	4 546
% ligne	59,5 %	40,5 %		
% colonne	36,4 %	40,1 %		
Manœuvre	95 684	72 700	168 384	3 642
% ligne	56,8 %	43,2 %		
% colonne	38,3 %	47,2 %		
Autres	7 970	2 756	10 726	339
% ligne	74,3 %	25,7 %		
% colonne	3,2 %	1,8 %		
Total	249 730	153 951	403 681	15 276

**Taux de pauvreté selon le sexe du chef de ménage en %**

	1991		1999	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Urbain	8,3	4,6	11,9	12,8
Rural	18,3	14,8	28	17,5
Ensemble	13,9	8,2	19,7	14,1

Les femmes salariées constituent 65% des femmes actives mais la part de celles-ci dans la propriété du capital en tant que femmes employeurs est très faible avec 0,05% et 5% en tant que chefs d'entreprise : l'entreprise féminine est une réalité récente au Maroc.

*Source : CHRAIBI Sabah « La place des femmes dans la vie publique et dans le processus de prise de décision au Maroc », Contribution au Rapport HDR 50, 2005*

Afin d'améliorer la situation économique des femmes, l'accès au savoir devrait être inscrit dans une politique de développement en relation avec d'autres objectifs socio-économiques, planifiés sur une génération et dont l'application devrait être soumise à un système d'évaluation. Or, on dispose de peu d'informations sur les résultats des actions d'alphabétisation inscrites dans les interventions multiples : celles de l'Etat et des associations, ne disposant, le plus souvent, que de ressources techniques et financières limitées.

Aujourd'hui même l'alphabétisation des femmes, quoique conçue comme une action spécifique au niveau national, manque d'intérêt politique conséquent face à l'ampleur de la tâche. Il est vrai que le budget national n'est pas suffisamment important pour financer de manière appropriée des actions d'alphabétisation d'envergure. De même, les méthodes pratiquées ne sont pas référencées à des pédagogies sûres laissant la porte ouverte à l'improvisation. Par ailleurs, bien que les différences de taux d'accès des filles et des garçons au système d'enseignement se résorbent au niveau universitaire, les filles sont toujours moins nombreuses que les garçons à accéder aux études qui les préparent à de futures responsabilités de direction et de prise de décision.

L'adoption par le Maroc en janvier 2004, sur l'initiative personnelle du Souverain, d'un nouveau Code de la famille, constitue une avancée certaine notamment par rapport au principe de l'égalité de la femme avec l'homme au niveau de la responsabilité familiale, des droits et des devoirs des deux époux et abolit la règle qui soumettait la femme au titre de la « wilaya » dans le mariage, à la tutelle d'un membre mâle de sa famille.

La wilaya est désormais un droit de la femme majeure qui exerce son choix selon sa propre volonté et son libre consentement. La situation actuelle révèle que ce code nécessite pour son application correcte l'adoption d'une plus grande proximité et une action plus efficace de la justice et des Tribunaux de la famille par la formation des juges, des greffiers et des avocats.

#### **Encadré 6 : Autonomisation de la femme**

En matière d'autonomisation de la femme, le Maroc a enregistré le meilleur progrès avec la promulgation du nouveau code de la famille qui a répondu à de nombreuses revendications du mouvement féministe en matière de préservation des droits des femmes, notamment des droits relatifs au mariage, au divorce et à la garde des enfants.

*PNUD « Rapport sur le Développement Humain dans le Monde Arabe :  
Vers la liberté dans le Monde Arabe », p. 5*

Aussi, reconnaît-on que le Maroc a enregistré le meilleur progrès<sup>21</sup>, dans le monde arabe, avec la promulgation du nouveau Code de la famille qui a répondu à de nombreuses revendications du mouvement féministe en matière de préservation des droits des femmes, notamment des droits relatifs au mariage, au divorce et à la garde des enfants. Si cette nouvelle législation permet aujourd'hui de parler d'un pas important vers une plus grande équité et une amélioration de la gouvernance, comme cela a été souligné par plusieurs ONG, elle reste cependant insuffisante pour résoudre les grandes difficultés que les femmes marocaines endurent toujours conséquemment à l'analphabétisme, la pauvreté et la violence. Des efforts restent à faire pour intégrer réellement la femme dans les sphères économique et politique, lui accorder une place plus juste dans les centres de décision et lui reconnaître une émancipation sans discrimination sur le plan social.

Plusieurs voix féminines continuent de militer pour placer la question du genre au cœur du débat sur la citoyenneté et donc de celui de la démocratie pour les années à venir. Des associations féminines relèvent que malgré les progrès accomplis en termes de droits fondamentaux des femmes, les politiques officielles n'ont pas effectué une rupture avec les anciennes approches sociales privilégiant le bien être familial au lieu d'une approche axée sur les droits humains intégrant la prise en compte du genre et l'absence de structures consultatives formalisées<sup>22</sup>.

Renforcer l'acquisition de compétences fonctionnelles, en vue d'améliorer les capacités de production et de revenus favorisant la reconnaissance par les femmes de leurs droits et la prise de conscience de par leur capacité à participer à la vie publique est une exigence aujourd'hui. L'autonomisation économique est aussi un facteur d'émancipation sociale.

Si la fonction publique est fondée sur le principe de l'égalité d'accès aux emplois, aux conditions requises par la loi, les plans de carrière ne se projettent pas de façon égale. Par ailleurs la discrimination professionnelle marque fortement le secteur privé.

Les femmes sont également victimes d'inégalité face au remboursement des allocations familiales, aux droits de retraite et de couverture de santé qui ne profitent pas à la totalité des femmes actives.

Par ailleurs, les formations en alternance, généralement coûteuses, sont d'accès difficile pour les femmes désirant intégrer le marché du travail.

Pour améliorer la situation économique des femmes il est nécessaire de mener les actions suivantes :

- sensibiliser les employeurs au recrutement équitable des femmes et des hommes pour les différents postes et leur offrir des opportunités de carrière identiques ;
- mettre en place des conditions de travail convenant aux parents (aux femmes et aux hommes) et faciliter la conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale ;

<sup>21</sup> PNUD, « Rapport sur le Développement Humain dans le Monde Arabe : Vers la liberté dans le monde arabe », p. 5

<sup>22</sup> Voir texte de la déclaration faite par les associations des droits des femmes du Maroc lors de la 49<sup>ème</sup> session de la Commission du Statut de la Femme des Nations Unies consacrée à l'évaluation de Beijing 10, organisée du 28 février au 11 mars 2005 à New York.

- mettre en place des dispositifs juridiques et des plans d'actions préservant les femmes des actes de violence et du harcèlement sexuel ;
- créer au plan institutionnel des centres d'information régionaux et locaux sur l'égalité des chances qui soient l'expression d'une politique régionale, prenant en considération, par des mesures spécifiques et pratiques, l'égalité de traitement entre les genres, avec un label «égalité – qualité » dédié à des entreprises leaders contre la ségrégation au travail.

## VI- La question de la justice : un niveau faible du capital institutionnel

Entre la justice et la gouvernance les liens sont multiples, dès lors que les modes de gestion et de résolution des conflits au moindre coût déterminent un bon niveau du capital social et produisent le consensus et la confiance parmi les citoyens. Faut-il rappeler que le développement humain est conditionné par la construction d'un Etat de droit, assurant l'égalité effective de tous devant la loi, le règne de celle-ci sur tous, gouvernants et gouvernés et l'offre d'une justice efficace et équitable, y compris en matière de contrôle de l'exercice du pouvoir administratif ?

### HISTORIQUE

Le Maroc est passé d'un système juridique et judiciaire pluraliste et traditionnel, résultat de la nature composite de la société marocaine et de l'affaiblissement du pouvoir du Makhzen à la veille du Protectorat, vers un système de juridictions modernes à partir de 1913. Le pays connut un dualisme juridique et judiciaire qui va prévaloir assez longtemps dans l'évolution du droit et de la justice du Maroc indépendant<sup>23</sup>.

Si le Maroc a adopté dès 1956 les principes de l'unification et de l'indépendance de la justice comme fondements du nouvel ordre judiciaire<sup>24</sup>, supprimant les tribunaux berbères et bannissant les considérants ethniques et religieux, les recentrages normatifs et institutionnels intervenus au cours de la première décennie après l'indépendance ne vont pas marquer de rupture radicale avec le système du protectorat.

Aujourd'hui, il est possible de distinguer entre un «cycle» de construction d'un ordre juridique et judiciaire national (années 1956/1967), avec l'adoption de textes fondateurs comme la promulgation du Code des libertés publiques, du Code pénal unifié, du Code du statut personnel et successoral, du «cycle» de la réforme de la justice enclenchée réellement à partir de la deuxième moitié des années 1980.

Dès l'indépendance en effet, il est question d'édifier un état de droit fondé sur la séparation des pouvoirs et sur l'égalité de tous devant la loi, avec l'ambition de construire une structure judiciaire en rupture avec le système prévalant pendant la période du Protectorat.

Cependant, au terme d'un demi siècle de pratique, la justice, fortement dépendante du pouvoir politique et soumise à des pressions diverses, semble avoir connu les avatars d'une instrumentalisation qui en a altéré, voire perverti, le fonctionnement.

Ainsi, la réforme judiciaire lancée en 1974, ayant pour objectifs la modification de l'organisation judiciaire, sous prétexte de la rendre plus diligente, par des simplifications du fonctionnement des tribunaux et des

<sup>23</sup> Ghazali Ahmed, « Processus de réforme et de mise à niveau de la justice », Contribution au Rapport HDR 50, 2005.

<sup>24</sup> Cf. le Discours de Feu S.M Le Roi Mohammed V lors de la réunion tenue avec les gouverneurs le 12 juillet 1956.

procédures judiciaires visant *a priori* à « rapprocher la justice des justiciables » eut pour effet de limiter les garanties offertes aux justiciables, laissant souvent libre cours à une justice arbitraire, expéditive, et vidant du même coup de sa substance, le projet d'une modernisation du secteur.

Les événements de 1965 et les tentatives de déstabilisation dont le régime a fait l'objet au début des années 1970, ont été pour beaucoup dans les raisons qui ont incité à cette réforme.

Un retard considérable va affecter la justice par rapport à l'évolution sociologique, politique et économique, ce décalage se traduisant par une crise d'autant plus difficile à résoudre que ses raisons profondes ne sont pas liées exclusivement aux structures et au fonctionnement interne. L'administration centrale de la justice sensée être une structure d'appui a fini par se couper totalement du vécu des juridictions, révélant archaïsme et imprévisibilité dans le règlement des litiges et absence de transparence dans les procédures. Outre la précarité matérielle et statutaire des magistrats et des greffiers souvent invoquée, il faudrait ajouter la faible formation des juges et des avocats en droit commercial, maritime, bancaire, etc. Tout cela entame sérieusement l'indépendance des juges et ce d'autant plus que ces derniers n'ont pas une tradition d'autonomie à opposer aux tentatives d'instrumentalisation.

Difficultés inhérentes à la notification et à l'exécution des jugements, faible accès au droit, encombrement des tribunaux, complexité et lenteur des procédures, absence de structures d'accueil, d'écoute et de conseil des justiciables au sein des tribunaux, représentent quelques problèmes qui vont s'aggraver au fur et à mesure du durcissement du régime politique en réaction à la tension politique qui a duré depuis le milieu des années 1960 jusqu'aux années 1990. La considération de l'ensemble du système juridique et judiciaire à l'aune de la préoccupation sécuritaire, a déteint sur le fonctionnement de divers aspects de l'activité judiciaire (assistance judiciaire faible et mal organisée, complexité des procédures, allongement des durées des procès, lenteur dans l'exécution des décisions judiciaires, etc.), dépréciant gravement l'image de la justice. Sous l'effet de l'encombrement, du manque de conviction et de déontologie professionnelle, avec un recours massif à des procédures dilatoires et à des manœuvres de toutes sortes, les décisions judiciaires perdent leur substance et se cantonnent souvent dans le procédurier plus que dans l'interprétation au fond des dispositions légales.

D'autres pratiques sont toujours particulièrement incriminées : une indépendance sérieusement altérée par la corruption, des écarts importants entre les textes et leur application, une absence de publication de la jurisprudence, une jurisprudence marquée par le modèle des pays du Moyen-Orient i.e. en rupture avec l'évolution « latine » qui correspond davantage au cheminement de la société marocaine<sup>25</sup>, un manque de personnel de secrétariat, etc. Le Ministère de la justice reconnaît ainsi ces difficultés dans son document sur la réforme : « Il convient de ne pas perdre de vue qu'à travers son histoire, et malgré les dispositions claires de toutes nos constitutions, notre justice n'a pas toujours été indépendante et que la culture de l'indépendance n'a pas pu imprégner l'ensemble du corps judiciaire et encore moins l'ensemble du corps social. Notre justice a à subir des pressions de provenances diverses et bon nombre de magistrats n'ont pas voulu, ou pas su, ou pas pu y résister »<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Ghazali A. « Processus de réforme et de mise à niveau de la justice » Contribution au Rapport HDR 50, 2005.

<sup>26</sup> Ministère de la Justice « Bilan des réalisations » (1999-2002).

Les changements ont porté davantage sur une amélioration de la situation matérielle des magistrats, le relèvement du niveau de formation des magistrats, évitant de traiter les dysfonctionnements les plus graves comme la moralisation de la justice et la lutte contre la corruption, l'accessibilité ou la crédibilité et le niveau de performance des juridictions. L'Etat choisit ainsi de parer au plus pressé préférant conduire des actions jugées prioritaires et portant essentiellement sur des aspects qui conditionnent les transactions économiques.

Pourtant, le Maroc affiche de plus en plus une volonté pour mettre à niveau sa justice dans l'espoir de renforcer le fondement libéral de son économie et ses engagements à respecter les droits de l'homme, particulièrement depuis l'ouverture d'un chantier législatif (suite au Discours Royal du 16 mai 1995), autour de textes essentiels adoptés au cours de l'année 1996 : loi sur les investissements, loi sur les sociétés anonymes, code du travail (adopté en juillet 2003). Mais la réforme visant à moraliser la justice et à relever son niveau de compétence et de performance permettant de rétablir la confiance et la transparence dans la relation avec le justiciable, tarde à devenir effective tandis que les mesures engagées n'ont que des effets limités, car la justice a continué à être plus sélective et passive dans des cas d'atteinte à l'ordre public ou d'utilisation illicite de l'argent (comme lors de consultations électorales), malgré des avancées notables comme l'institution des tribunaux administratifs (1994), ou de commerce (1996).

Clientélisme, débrouille et népotisme semblent devenir des voies ordinaires par lesquelles les uns et les autres, s'activent et s'entremêlent pour faire dire à la justice ce qu'elle pense être l'application de lois. Les scandales liés à la gestion de biens publics de plus en plus connus des populations au début des années 1990 (CNCA, CIH, CNSS, etc.), illustrent combien il est difficile pour le Maroc de créer un environnement juridique portant sur le respect de l'Etat de droit économique.

Interpellée pour la première fois à partir de la deuxième moitié des années 1990, en sa vocation d'acteur déterminant de la démocratisation de la société et du développement économique et social, la justice est taxée de tous les maux. Les partenaires étrangers, les organismes internationaux et régionaux impliqués dans l'aide au développement du Maroc critiquent ouvertement le système juridique (notamment le droit des affaires et les juridictions commerciales) et considèrent les maux dont il souffre comme un obstacle majeur à la croissance économique et à la promotion des investissements internes et extérieurs.

C'est ainsi qu'en 1995, la Banque Mondiale dans un rapport devenu célèbre, qualifie le mauvais fonctionnement de la justice et son manque de crédibilité de problèmes majeurs qu'il y a lieu de résoudre pour favoriser la croissance et pour dynamiser le développement. L'Union Européenne a également signalé de tels dysfonctionnements ; tandis que les jugements des organismes internationaux portés sur la dimension politique et sociale du rôle de la justice tels que le PNUD, le FNUAP, l'UNICEF ou la Commission des Droits de l'Homme des Nations Unies mettaient davantage l'accent sur les défaillances qui pourraient porter atteinte au droit et aux intérêts des individus et des couches sociales vulnérables à prétendre à des procès justes et équitables.

De tels constats incitent les pouvoirs publics à élaborer deux projets de réforme en 1996.

Cette mise à niveau juridique et institutionnelle réclamée par les opérateurs économiques et les bailleurs de fonds internationaux tente de répondre à deux soucis majeurs : renouveler la législation et adapter les appareils administratifs et judiciaires au changement. Cet aspect renvoyant à une meilleure articulation entre le droit et l'économie fait référence à la capacité des institutions à créer un environnement favorable au développement de l'initiative privée, au respect des règles du jeu, de la propriété et la liberté qui lui est attachée, mais également qui assure la transparence et l'efficacité du système économique, c'est à dire un appareil législatif et judiciaire aligné sur les standards internationaux.

Aux secteurs de la fiscalité, de la banque, de la bourse, du commerce (code du commerce, droit des sociétés, marchés publics), de la justice administrative et des tribunaux de commerce, vont suivre d'autres secteurs et notamment celui du code du travail et de l'assurance maladie obligatoire dont les chantiers sont ouverts depuis quelques années et dont les approbations définitives par les acteurs concernés n'ont pas encore obtenu des accords francs et définitifs.

La réforme judiciaire se rattache à cette dynamique. La mise en place des premiers tribunaux de commerce a eu lieu à la suite de l'installation de quelques tribunaux administratifs. Elle est d'autant plus fondamentale qu'elle a été accompagnée d'une formation d'un corps spécialisé de magistrats ayant fait l'objet d'une sélection rigoureuse et d'une formation ouverte sur le droit comparé européen. Il s'agit d'une avancée même si l'on regrette une implantation et une couverture géographique relativement lâche de ces juridictions, chose qui pêche par une inégalité des citoyens devant la justice. Le risque est important, étant donné les bonnes conditions de travail qui sont offertes par les tribunaux administratifs et commerciaux, de dépouiller progressivement les juridictions de droit communs des éléments les plus dynamiques au profit de ces établissements et d'aggraver davantage la crise de la justice.

#### **Encadré 7 - Une réforme réussie : la modernisation de la Cour Suprême (programme de coopération Cour Suprême / PNUD)**

##### **Objectifs majeurs du Programme**

- La mise en place d'un nouveau système d'information et de gestion des affaires de la Cour Suprême.
- Le recrutement et la formation du personnel technique nécessaire.
- La formation continue des magistrats, greffiers et fonctionnaires.

##### **Résultats attendus**

- La mise en place d'un système informatique moderne permettant à la Cour Suprême d'augmenter sa capacité de travail et de résorber les retards dans le traitement des dossiers.
- La mise en place d'un système documentaire informatisé constituant la source de toute la jurisprudence de la Cour Suprême et des textes de loi en vigueur au Maroc.
- La dotation de la Cour Suprême de personnel compétent et qualifié pour gérer tout le système installé.
- La formation continue au profit des magistrats et fonctionnaires de la Cour Suprême.

##### **Résultats obtenus**

- La réduction de la durée de jugement des dossiers de 6 à 2 ans, et la réduction de moitié des affaires enrôlées et du délai de jugement et de renvoi d'un dossier grâce à l'informatisation des procédures et des circuits des dossiers traités par la Cour Suprême.

- La séparation entre le travail judiciaire et l'administration judiciaire, principalement le réaménagement des fonctions et la clarification des méthodes de travail sur la base de l'adéquation profil/emploi.
- L'évaluation du travail des magistrats par des outils d'aide à la décision modernes et efficaces, aujourd'hui utilisés par le Premier Président :
- nombre de dossiers traités et jugés par chaque magistrat et performance des différentes Chambres, la Chambre Sociale étant devenue aujourd'hui le « modèle » à suivre par les autres Chambres, car elle ne traite depuis 2003 que les affaires enregistrées de l'année en cours.
- bulletin mensuel préparé par le Département des Statistiques.
- La création du site web de la Cour Suprême pour plus de transparence vis-à-vis du citoyen (avocats, justiciables, etc.) : [www.coursupreme.ma](http://www.coursupreme.ma)
- L'élaboration d'une étude statistique sur les dossiers renvoyés aux Cours d'Appel pour s'assurer de l'exécution des dossiers jugés par la Cour Suprême.
- La formation continue des magistrats en informatique et en langues étrangères.
- La qualification de 37 greffiers dans le domaine de l'informatique et de la bureautique.
- Le recrutement de 14 nouveaux cadres (niveau d'étude de DESA) en vue de renforcer la cellule de modernisation du greffe, et le recrutement de 3 ingénieurs et de 10 techniciens en informatique spécialisés en TSSI et en TIB.
- La création de nouveaux départements : Département des Statistiques, Département de l'Informatique et Département de la Gestion Financière et des Relations Internationales.
- La création d'un service chargé des études judiciaires (SDE) pour assister les magistrats de la Cour Suprême dans leurs recherches.
- La création d'un Centre de Publication et de Documentation Judiciaire (CPDJ), érigé en SEGMA.
- La création d'une salle multimédia au profit des magistrats, fonctionnaires, avocats et universitaires.
- La création d'une salle d'édition chargée de la collecte hebdomadaire de la jurisprudence auprès des sections de la Cour.
- La création d'un atelier d'édition, équipé de matériel d'impression et de photographie, et l'équipement de deux salles de formation en matériel audiovisuel.

#### **Indicateurs de succès**

- Le pourcentage des affaires enrôlées à la Cour Suprême jusqu'au 31/12/2004 a évolué comme suit :
  - 2% en 2001
  - 7% en 2002
  - 21% en 2003
  - 70% en 2004
- La chambre sociale reste toujours une chambre modèle qui juge uniquement les affaires de 2004 et 2005. Le nombre des affaires enrôlées a diminué pour arriver à 325.
- L'élaboration d'une étude statistique sur les dossiers renvoyés aux Cours d'Appel du Royaume pour s'assurer de l'exécution des dossiers jugés par la Cour Suprême.

On pourrait craindre également que l'efficacité de telles juridictions soit biaisée par l'état de l'environnement juridique et administratif : difficultés inhérentes au barreau, aux experts judiciaires, à l'intervention de la police judiciaire parallèlement au développement des infractions pénales en matière commerciale (chèque sans provision, responsabilité pénale des fondateurs, gérants et commissaires aux comptes des sociétés, propriété industrielle, concurrence, etc.)

Ainsi, dans la déclaration de politique générale du gouvernement d'alternance devant le parlement, la réforme de l'administration de la justice est placée en tête des préoccupations officielles. Le gouvernement se fixe comme priorités absolues la revalorisation de l'éthique professionnelle et la modernisation des lois qui doivent s'adapter aux mutations accélérées de l'environnement socio-culturel. Cette déclaration fixe au gouvernement les objectifs suivants :

- relever les capacités de l'administration de la justice ;
- améliorer les relations entre l'administration centrale et les institutions de la justice ;
- renforcer l'inspection judiciaire ;
- améliorer la couverture judiciaire sur la base d'une nouvelle carte ;
- accorder une grande importance à la formation des juges et des auxiliaires de justice ;
- faciliter l'exercice des recours à la justice ;
- créer un système de juges d'exécution dans les domaines civil et pénal ;

Les résultats des efforts déployés sont jugés positifs par le Ministère de la Justice, avançant deux points qui semblent montrer un progrès depuis la mise en œuvre de la réforme :

- le premier concerne les jugements exécutés entre janvier 1999 et décembre 2001. Sur un total de 1167 jugements à exécuter, 714 l'ont été effectivement, soit une proportion de 81%. Faut-il rappeler qu'en 2003, suite à une mobilisation pour liquider les arriérés des jugements non exécutés, il y eut exécution de 71 000 dossiers sur les 129 000 inventoriés ;
- le second a trait aux tribunaux de commerce où des résultats encourageants ont été enregistrés : sur 37 174 affaires enregistrées dans ces juridictions durant le seul premier semestre 2002, 35 263 ont été jugées, soit 94,85%.

Dans les faits, le système judiciaire au Maroc doit faire face à de nombreux défis : répondre aux attentes d'une société qui se familiarise avec la démocratie et aux besoins croissants de l'économie et des échanges commerciaux.

Or, des réserves continuent d'être exprimées par bon nombre d'acteurs concernant certains aspects de la réforme. Ainsi, la polémique provoquée par le vote de la loi sur les sociétés anonymes est révélatrice d'une insatisfaction d'un nombre important d'hommes d'affaires. Présentée sous un jour libéral, puisqu'il s'agit de respect du droit et d'allègement des contraintes pesant sur l'entreprise, elle est au contraire ressentie, à plusieurs égards, comme une réaffirmation de la prééminence du politique et, par certains aspects, comme une réorganisation des prérogatives d'arbitrage de la part de l'Etat.

La Cour Spéciale de Justice entretenait également ce sentiment de prédominance de l'exécutif sur le judiciaire. Créée pour lutter contre la corruption, elle agit comme une « juridiction d'exception qui contribue au maintien du règne de l'impunité et prive les justiciables de leurs droits à un procès juste et équitable »<sup>27</sup>. Au cours de près de 40 ans d'existence, elle a été saisie de 400 affaires, soit moins d'une affaire par mois, alors que les seuls scandales révélés par la presse et les dossiers d'inspection sont notoirement plus nombreux. Plus encore, la plupart des poursuites se font souvent à l'encontre de simples salariés comme le révèlent les scandales des cantines scolaires, de la CNCA, de la CNSS et du CIH.

**Encadré 8 : La perception de la corruption au sein de l'organe judiciaire**

Le judiciaire est	Fréquence (en %)
Complètement au dessus de toute corruption	6,5
En grande partie au dessus de toute corruption	18,5
Quelque peu corrompu	36,1
Largement corrompu	36,1
Complètement corrompu	2,8
Total	100

*Source : Enquête d'opinion sur la gouvernance auprès des 111 experts, juin 2003, tirée de CAFRAD/ OMAP/ CEA – Evaluation du système de gouvernance au Maroc (Rapport national). – 2004, p. 140*

Si la réforme de la justice a constitué, dans un premier temps, une revendication politique, lorsque les partis politiques, les acteurs de la société civile et du barreau dénonçaient la subordination du juge au pouvoir politique, les opérateurs économiques en font depuis quelques temps une priorité dans leur quête d'amélioration de l'environnement de l'investissement. Faut-il rappeler la campagne dite d'assainissement menée en 1996 et qui a indiqué à quel point sont liées la sécurité juridique, la neutralité administrative et la marche normale de l'économie ?

Si depuis l'indépendance du Maroc, le législateur tente de construire progressivement un cadre propice à la dynamisation de la vie des affaires, les résultats sont cependant différenciés et certains secteurs ont résisté et résistent plus au changement (réforme des statuts fonciers, législation du travail). Dès lors, les progrès réalisés sont perçus très en deçà de ce que requiert la situation, notamment par les hommes d'affaires, qui, à la veille de l'application des accords de libre-échange ou d'association avec l'Europe, les Etats-Unis, la Jordanie, la Turquie, l'Egypte, la Tunisie, jugent que le cadre actuel n'est pas en accord avec la stratégie destinée à transformer le Maroc en un pays d'accueil pour les investissements étrangers, craignant que tout retard soit « facturé » cher, puisque les concurrents sont nombreux et souvent décidés à aller plus vite (Tunisie, Jordanie, Turquie).

<sup>27</sup> Institut de la Méditerranée pour le FEMISE « Profil Maroc », Juillet 2004, p. 189.

## VII- La lutte contre la corruption

L'une des manifestations particulières courantes de la mauvaise gouvernance est la corruption. Celle-ci prend différentes expressions ouvertes ou dissimulées comme le favoritisme, le népotisme ou les versements de sommes d'argent. En reniant le droit des citoyens à un traitement équitable, la corruption renie l'inclusivité, valeur universelle et fondement de bonne gouvernance.

Au Maroc, la perception de la corruption ne semble pas reculer malgré des actions volontaristes depuis une trentaine d'années<sup>28</sup>.

### 1- LA CORRUPTION DANS LA MENTALITÉ COLLECTIVE

La corruption dans la mentalité collective semble être massive et même banalisée, probablement du fait du retard pris dans la formation d'une morale citoyenne qui respecte l'intérêt général. Faut-il rappeler la dénonciation ouverte par le Roi du Maroc au lendemain de la crise de Skhirat (1971) des milieux de pouvoir et de l'Administration ? Ce phénomène prend aujourd'hui des proportions alarmantes et métastatiques.

En effet, bien que les gens se plaignent de la corruption, celle-ci n'est pas condamnée ouvertement. Tandis que les corrompus apparaissent, dans le parler dialectal, comme des « malins » qui se débrouillent mieux que les autres, car ils seraient dépositaires d'un savoir-faire par rapport à ceux qui refusent la corruption, ces derniers sont jugés plutôt naïfs.

Mais il ne s'agit pas d'en déduire que la société marocaine est atteinte d'une immoralité incurable. Car il existe au sein de la population de nombreuses personnes réputées pour leur morale individuelle exigeante. Dès lors, il faudrait rechercher les causes de la « tolérance » d'un tel écart dans un passé anté-colonial, puis colonial.

#### **Encadré 9 : Communiqué de Transparency Maroc sur l'Indice de perception de la corruption 2004 de Transparency International**

Les résultats de l'indice de la perception de la corruption (IPC) au niveau international sont publiés à Londres le 20 octobre de chaque année. La mesure de la corruption se base sur des sondages qui reflètent la perception des milieux d'affaires, des universitaires et des analystes de risques pays. En 2004, 146 pays ont été classés à partir de 18 enquêtes réalisées par 12 organismes indépendants. L'Indice ne comprend que les pays ayant fait l'objet d'au moins trois enquêtes

Le classement par pays fait apparaître en tête les pays les plus transparents à savoir la Finlande – avec 9 points -, suivie de la nouvelle Zélande et du Danemark. Par contre les deux derniers pays qui souffrent le plus de la corruption sont le Bangladesh et Haïti (1,5 points).

<sup>28</sup> Aboudrar Abdessalam, « Lutte contre la corruption au Maroc », Contribution au Rapport HDR 50, 2005.

Le Maroc qui a fait l'objet de 7 enquêtes différentes recule encore cette année dans le classement. Il passe du rang 70 à 77 (se situant au même rang que le Bénin, l'Égypte et le Mali). Cette régression est encore plus nette au cours des 5 dernières années, passant de la position 45 à 77. Plus préoccupante encore, la note du Maroc qui déjà n'était pas reluisante avec 4,1 points en 1999 a reculé à 3,2 points en 2004. Ainsi le Maroc se trouve dans une situation endémique de corruption qui a tendance à s'aggraver davantage avec le temps, situation désormais reconnue aussi bien par les acteurs nationaux qu'internationaux.

A partir de ce constat qui confirme les résultats d'autres enquêtes nationales, Transparency Maroc souligne encore une fois la gravité du développement de la corruption et ses conséquences dramatiques sur les citoyens, sur l'environnement économique et social et par conséquent sur le développement du pays en général. Transparency Maroc renouvelle avec force son appel en direction des pouvoirs publics et de tous les acteurs concernés pour s'engager d'urgence dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie nationale de lutte contre la corruption.

Le manifeste composé de 15 mesures de lutte contre la corruption proposé par Transparency Maroc peut servir de base de dialogue pour initier une dynamique et une mobilisation nationales contre le phénomène de la corruption. Ceci nécessite la promotion de la culture de la responsabilité, de l'obligation de rendre compte et la rupture avec l'impunité ambiante, autrement dit l'application de la loi, une telle dynamique devant initier le plus vite possible des réformes juridiques, institutionnelles, éducatives et de sensibilisation.

Par ailleurs, le gouvernement est appelé à prolonger l'adhésion du Maroc à la Convention des Nations Unies de lutte contre la corruption par sa publication au Bulletin Officiel et à la mise en place des mesures destinées à assurer son application.

Association Marocaine de Lutte contre la Corruption, Transparency Maroc, Casablanca le 20 octobre 2004

## 2- LES CAUSES DE LA CORRUPTION

Bien que restant parfois intériorisés, ces comportements "hérités" s'amenuisent progressivement sous les effets de nouvelles règles du jeu : le consentement à l'impôt, la séparation des biens de l'Etat et des biens personnels des responsables administratifs, le contrôle de l'usage des ressources publiques, etc.

Cependant le mal de la corruption tient toujours et ne semble pas être entamé sérieusement, car il donne l'impression de muter au gré de l'évolution de la société qui connaît la montée des compétences techniques et modernistes au sein de la fonction publique et l'extension de la représentation politique par le vote. Aussi, les échéances électorales apportent-elles chacune son lot d'opérations d'achats de votes d'électeurs, même si à terme, la consolidation du système de représentation est un des vecteurs d'élimination du clientélisme traditionnel.

Il est vrai que des informations précises sur l'emprise réelle de la corruption sur l'économie et la société font toujours défaut. Les rares données disponibles dans les colonnes de la presse portent tout juste sur des composantes illicites qui constituent le terreau de la corruption, montrant à quel point la corruption est

diffuse et insidieuse, proliférant grâce au consentement des uns et à la résignation des autres, et à la présence d'un secteur informel développé (fraude, trafic de drogue, trafic de faux papiers, contrebande, contrefaçon, voitures volées, etc.).

### 3- LES CONSÉQUENCES DE LA CORRUPTION

---

Les contre-effets de tels avatars se font ressentir aujourd'hui non seulement sur l'évolution de secteurs économiques comme le bâtiment et les services de restauration, connus pour être des lieux classiques de blanchiment, mais comportent également des conséquences sociologiques assez graves, puisqu'elles touchent à l'échelle des valeurs comme le travail, la conscience professionnelle, etc.

Procès et sanctions à la gravité variable ne semblent pas avoir d'effets durables sur les pratiques de corruption, tandis que les lois édictées contre celle-ci ne s'inscrivent pas dans la durée mais apparaissent comme des réponses circonstancielles, portées par des campagnes brèves, parfois sans lendemain.

#### Encadré 10 : Un dossier qui n'est plus tabou : celui de la drogue

Le Maroc est aujourd'hui l'une des principales sources de résine de cannabis et de haschisch, alimentant en particulier le marché européen. La région du nord du Maroc où se concentre la culture du cannabis couvre environ 20 000 km<sup>2</sup>...Si les informations disponibles jusqu'alors indiquaient bien une tendance à l'accroissement des surfaces cultivées depuis les années 1980, les estimations sur les surfaces de culture de cannabis et la production de haschisch au Maroc demeuraient un sujet débattu et parfois controversé. Le gouvernement marocain a donc décidé de remédier à cette situation et a signé un accord de coopération avec l'ONUDC en février 2003 pour réaliser une enquête sur la production de drogues illicites (le cannabis) et le crime organisé.

*Organisation des Nations Unies contre la Drogue et le Crime, Maroc, Enquête sur le cannabis, juin 2004.*

### 4- MESURES ADOPTÉES POUR LUTTER CONTRE LA CORRUPTION

---

Ainsi, le Maroc a conduit de manière suffisamment médiatisée plusieurs campagnes de lutte contre la corruption :

**1964-65**, lorsque dans un contexte de crise politique entre le gouvernement et l'opposition, sont annoncées la création de commissions d'enquêtes parlementaires (pour demander des comptes à d'anciens ministres), avec l'installation de la Cour spéciale de justice (loi n°4.64) chargée de juger les crimes de concussion, corruption, trafic d'influence, commis par des fonctionnaires.

**1971-1972**, avec l'annonce par le Roi d'une lutte sévère contre la corruption et la réforme de l'administration et de la justice et à laquelle s'ensuivent de nombreuses arrestations touchant d'anciens ministres, secrétaires généraux de préfectures, hauts fonctionnaires traduits devant la Cour spéciale de justice.

**1996**, avec la campagne dite d'assainissement qui commence par une lutte contre la contrebande et la corruption des services de douanes et s'étend par la suite à la fraude fiscale, aux détournements des ressources communales, au trafic de drogue et à l'activité pharmaceutique. Conduite par le Ministère de l'Intérieur et soutenue par le Ministère de la Justice, cette campagne va susciter des protestations dont la presse a largement rendu compte. En outre, l'Organisation Marocaine des Droits de l'Homme, l'Association des Barreaux du Maroc, des groupes d'intellectuels ont dénoncé la manière expéditive et le caractère brutal des arrestations, le manque de preuves ... la quasi totalité des personnes arrêtées ont été graciées.

Depuis 1999, on note un engagement collectif d'acteurs au sein du gouvernement, du patronat, des associations, de la presse, dans la lutte contre la corruption active ou passive, l'abus des biens sociaux et le délit d'initié. Avec l'introduction de nouvelles règles de transparence inspirées de pratiques juridiques et institutionnelles ayant fait leurs preuves dans d'autres pays, le Maroc inaugure d'importantes innovations, mais non toujours suivies d'effets, dans sa législation et dans les codes de conduite applicables aux administrations publiques, notamment par l'élaboration d'un Pacte de bonne gestion, la transparence des revenus des agents de l'Etat, la gestion des commandes publiques, l'octroi de contrats de concessions et de monopoles d'exploitation, d'agrément ou d'autorisations administratives de toutes sortes, le développement de l'éthique managériale, la promotion de la moralité des affaires, la reconnaissance d'associations de lutte contre la corruption et le rôle actif de la presse (même si les autres médias restent à l'écart de ce débat), la diffusion d'informations sur les affaires et la publication de sondages sur la corruption.

Des initiatives louables sont prises dans le domaine de la sensibilisation, même s'il s'agit d'un chantier qui requiert de l'endurance, car il repose aussi bien sur les réformes et les campagnes de sensibilisation conduites par les autorités que sur la prise de conscience des citoyens dont l'exigence se construit sur une longue durée. D'où la nécessité de maintenir l'effort dans le cadre d'une stratégie globale et d'un plan d'action cohérent, à court, moyen et long termes, en vue de construire cette exigence citoyenne et de garantir la durabilité des résultats obtenus suite aux réformes adoptées.

## VIII- Les processus électoraux : une moralisation qui s'est longtemps fait attendre

Les processus électoraux représentent une dynamique fondamentale dans la démocratisation et un indicateur de taille de gouvernance démocratique et de développement humain. Si la consolidation de la démocratie passe en premier lieu par l'organisation d'élections permettant à la volonté populaire de s'exprimer librement et sincèrement, les bouleversements profonds que connaît la société marocaine, selon un rythme soutenu, ont conduit à une traduction progressive de tels changements sur le plan institutionnel.

Pour mieux comprendre l'évolution des consultations électorales au Maroc, il faudrait prendre en compte certaines données fondamentales comme le rôle central de la Monarchie, la forte imbrication du mouvement national avec les partis politiques, le mouvement islamiste en progression au sein de la société, le taux élevé de scissiparité qui touche les partis, la recherche difficile de légitimité des partis dits de droite ou du centre, la fragmentation lente de la gauche et l'émergence du mouvement amazigh<sup>29</sup>.

Le chemin parcouru indique le dépassement de multiples dérives et retrace toute la difficulté pour le Maroc à mettre en place des consultations électorales sereines et démocratiques. En effet, celles-ci constituent depuis longtemps des moments de forte tension, à cause d'interventions administratives et d'opérations de falsification en tout genre à peine voilées à cause de la question du partage du pouvoir, de l'interprétation de la notion de représentation, qui est davantage comprise comme une procédure de cooptation des élites que comme une véritable photographie de la société politique. Empreintes de soubresauts et longtemps récusées en raison des manoeuvres dont elles étaient l'objet de la part de l'administration, elles donnaient l'impression, aux termes de chaque scrutin, que le Maroc connaissait sa première élection.

Ainsi, malgré l'organisation de plusieurs consultations depuis l'indépendance, le Maroc apparaît lors de chaque scrutin en phase de transition institutionnelle (morosité quasi générale des campagnes électorales, climat de méfiance entre les acteurs, taux de participation en baisse régulière, etc.), même si le Maroc n'est pas le seul pays où on vit une désaffection des citoyens par rapport aux élections. Ainsi, mises à part les périodes d'état d'exception ou de régime transitoire, les assemblées législatives ont vu à plusieurs reprises leur mandat prorogé, éloignant de ce fait les échéances électorales initialement fixées.

Peut-être faudrait-il retenir trois dates significatives correspondant à des tournants politiques historiquement datés pour les campagnes électorales :

**En 1963**, avec une campagne effervescente, car il s'agissait du premier examen de la représentation populaire parlementaire ;

**1977**, alors que l'affaire du Sahara passionnait et regroupait les partis nationaux ;

**2002**, correspondant aux premières élections sous le règne du Roi Mohammed VI, période porteuse d'espoir.

---

<sup>29</sup> Bernoussi Nadia « L'évolution du processus électoral au Maroc », Contribution au Rapport HDR 50, 2005

A part ces trois échéances, les autres consultations s'organisent autour de campagnes plutôt moroses, dans lesquelles les négociations entre le Ministère de l'Intérieur et les leaders des partis frelatent la sincérité des scrutins, à quoi s'ajoutent une faible emprise sur la réalité sociale et un consensualisme affiché.

Une volonté de garantir la transparence des élections ouvertement déclarée date du Discours Royal prononcé le 20 août 1996. Elle est suivie de la mise en place, un an plus tard, de la Commission nationale chargée du suivi des opérations électorales. L'actualisation des listes électorales et l'établissement de nouvelles cartes d'électeurs, l'adoption d'urnes transparentes et la signature d'un « pacte d'honneur » entre les partis et l'administration, représentée par le Ministère de l'intérieur, stipulent un engagement des acteurs concernés au respect d'une certaine discipline, des lois et règlements régissant les scrutins. L'enclenchement de cette dynamique permet de mettre en place les fondements d'une culture de consensus politique.

L'adoption à l'unanimité de textes législatifs et réglementaires représente un tournant d'une certaine portée politique : le Code électoral (loi 9-97 promulguée par le Dahir 1-97-83), la Loi relative à l'organisation régionale du Royaume, les deux Lois organiques relatives à l'organisation des Chambres des représentants et des conseillers, la signature du Gentlemen Agreement entre le patronat, les syndicats, à l'exception de l'UMT et l'administration, sont des mesures qui ont contribué à décrier la vie politique et créer un climat de détente entre les différents acteurs.

L'opération électorale qui suit immédiatement date du 13 juin 1997 et porte sur la formation des Conseils communaux. 102 197 candidats, représentant 13 partis politiques briguaient 24 253 sièges de conseillers communaux en milieu rural et urbain. Sans doute que ce rendez-vous et les résultats qui en découlent représentaient une occasion de tester les bonnes intentions formulées dans les déclarations communes, même si les Présidents des conseils ne sont pas élus au suffrage direct, mais font l'objet de tractations entre différents groupes.

Deux faits majeurs ont caractérisé cette consultation : l'usage systématique de la corruption et le déficit patent dans l'application de la règle de droit de la part des pouvoirs publics et des candidats. Du coup, les dispositions du Code électoral sont restées sans effet, notamment en ce qui concerne la fraude. L'administration, critiquée jusque là pour ses falsifications est désormais mise en cause pour sa neutralité passive. Les nouvelles urnes transparentes importées n'ont pas empêché l'apparition de nouvelles pratiques frauduleuses.

Une telle tendance s'est confirmée lors de la consultation électorale du 14 novembre 1997 correspondant à la désignation des membres de la Chambre des représentants, par un scrutin uninominal direct à un tour : usage abusif de la corruption, violation de la législation, quelques excès de violence et surtout une très faible participation, car sur les 12 790 631 inscrits, seuls 7. 456. 996 ont pris part au scrutin et 1. 085. 366 ont mis dans l'urne un bulletin nul.

Si avant il était souvent aisé d'incriminer l'administration dans sa pratique de la falsification, aujourd'hui il semble que ce sont les candidats eux-mêmes, ainsi que les partis politiques, qui vicient les règles du jeu. Même s'il reste difficile d'établir la part de responsabilité des uns et des autres, il est de plus en plus clair que la manifestation s'est déplacée du giron de l'administration vers celui des acteurs politiques eux-mêmes.

Ainsi, les forces politiques qui avaient réclamé avec insistance une moralisation des consultations électorales et dont les attentes et les interrogations ont mis un certain temps à être exaucées, partagent aujourd'hui la responsabilité de la crise de la représentativité au Maroc. Si l'ancrage aux principes de la démocratie semble être une nécessité pour harmoniser le contexte politique avec les mutations que connaît le corps social, la dévalorisation de certaines valeurs traditionnelles, l'usure des hommes au pouvoir et des idéologies engendrent un besoin accru de changement.

La crise de représentativité, la multiplicité des partis politiques liée aux scissions répétitives, l'éparpillement de l'échiquier politique rendent non seulement la formation d'une équipe gouvernementale difficile comme c'est le cas depuis 1997, mais expliquent également l'entrée du système politique dans un processus d'incohérence.

Mais si le processus d'amélioration des élections a alterné moments d'incertitude, d'espoir et de satisfaction, le Maroc a tenté de relever le défi d'adapter l'exercice du pouvoir aux impératifs d'une bonne gouvernance politique et institutionnelle. A travers les réformes engagées, on perçoit parfois une volonté de refondre progressivement les voies d'élitisation sur des valeurs nouvelles, responsables, prenant en considération l'aptitude, la compétence et la capacité à mieux gérer, contre le népotisme, la corruption, l'opportunisme et la médiocrité<sup>30</sup>.

Deux éléments majeurs appuient une orientation des pouvoirs publics pour atteindre des objectifs de transparence, de démocratisation et de crédibilisation des institutions, redonner confiance à l'électorat et mesurer le poids réel des formations politiques en compétition : l'abaissement de l'âge électoral à 18 ans annoncé par le Souverain au lendemain des élections de septembre 2002, en réponse à un vieux souhait des partis issus du mouvement national, et l'introduction de la représentativité des femmes.

#### **Encadré 11 : Crédibilité du système pluraliste**

«Malgré le fait qu'il existe environ une trentaine de partis politiques au Maroc englobant plusieurs tendances : le nationalisme (PI), le centre (RNI), la social-démocratie (USFP), le libéralisme (UC,FC, ADL), le socialisme (PPS), le centre-gauche (FFD), le marxisme-léninisme (PADS, GSU), le ruralisme et particularisme berbère «notamment du Moyen-Atlas» (MP, MNP, UD), le ruralisme (PND), l'islamisme (PJD), l'écologie (PED), la question visant à tester la crédibilité du pluralisme a donné lieu, lors d'une enquête d'opinion sur la gouvernance (novembre 2003) à 53,7% de réponses considérant le système politique en place comme concurrentiel, contre 18,1% qui pensent que tel n'est pas le cas. L'importance de la modalité «je ne sais pas» (21,4%) à laquelle s'ajoutent les refus de réponse de la rubrique «sans opinion», traduit une démobilisation politique de près du tiers de la population interrogée».

*CAFRAD / OMAP/ CEA, Evaluation du système de gouvernance au Maroc  
(Enquête d'opinion sur la gouvernance auprès des ménages, novembre 2003), pp. 61-63*

<sup>30</sup> Sedjari Ali, «Figure moderne de l'élite marocaine ou la conscience d'être utile», Elites, gouvernance et gestion du changement, Rabat : L'Harmattan – Gret, 2002, pp. 87-111

Avec l'adoption de la loi organique prévoyant implicitement un quota féminin au sein de la Chambre des représentants, le Maroc améliore la représentativité des femmes, satisfaisant par la même occasion une ancienne revendication féministe, portée par une longue action des milieux associatifs. Faut-il rappeler qu'avant une telle initiative, le Maroc, avec deux femmes élues dans la Chambre des représentants, se classait au 118ème rang mondial au niveau de la participation des femmes dans le monde législatif : 10% des candidats en 1984 ; en 2002, la moyenne mondiale de participation politique des femmes est de 14,3%, de 38,8% pour les pays d'Europe du nord et 4% pour les pays arabes.

Si les membres de la classe politique semblent conscients du nombre dérisoire des femmes au sein des pouvoirs publics, les entraves à la participation de celles-ci à la gestion de la cité demeurent difficiles à lever. Le législateur a dû user d'une extrême habileté pour introduire la loi en question, évitant la censure du Conseil constitutionnel. La loi organique dont le but est de lever des «barrières socio-culturelles», ne parle d'ailleurs que de liste nationale sur laquelle les différents partis politiques se sont entendus pour y présenter exclusivement des femmes. Aussi, en multipliant le nombre de candidatures féminines par 12, le nombre d'élues par 17,5, l'introduction du principe de la discrimination positive eut-il comme avantage de donner à la Chambre des représentants 35 élues et d'améliorer le classement du Maroc dans ce domaine par rapport à la moyenne mondiale (69ème rang).

## IX- Reconquerir la solidarité par le partenariat

La solidarité n'est pas simplement une qualité de la démocratie, elle est constitutive de sa durée et cimente l'édification de l'initiative citoyenne. Elle s'exprime par le partenariat et la coopération sur le territoire qui représente le creuset d'intégration des politiques publiques, associant des politiques ministérielles, de la région, des provinces, des communes et interpartenariale, reliant organisations socio-professionnelles, syndicats et secteur privé.

Au Maroc, la solidarité trouve ses appuis sur une formation sociale et culturelle marquée par des liens agnatiques toujours vivaces, facilitant l'établissement de plusieurs types de partenariats (de mobilisation, d'assistance, d'encadrement). Aux côtés des actions traditionnelles de soutien conduites par les associations, corporations et jemaas, et couvrant plusieurs domaines comme l'agriculture (à l'exemple de la touza, la tada, ighrem) qui survivent au-delà des années de protectorat, d'autres actions sont menées par l'Etat, sous forme de chantiers couvrant des secteurs économiques et socio-culturels.

Lancés sous la conduite de l'Etat, ces partenariats sont destinés à maintenir l'enthousiasme et la ferveur liés à l'indépendance, ou à susciter une solidarité agissante à l'occasion de calamités naturelles (victimes des huiles frelatées, fin des années 50, tremblements de terre d'Agadir en 1960 et d'Al Hoceïma en 2003). Ils se diversifient pour revêtir l'aspect de campagnes nationales mobilisant les citoyens pour diverses causes<sup>31</sup>.

Ainsi, les actions qui vont porter, dès 1957, sur l'assistance aux couches démunies de la population, s'appuient sur un maillage territorial et administratif en construction, où les provinces, organes essentiels de la décentralisation, ayant le statut de collectivités locales, ont permis le déploiement des projets en développement dans différentes régions du Royaume.

Plusieurs programmes entrepris quelques années après l'indépendance ont pu mobiliser massivement les populations, laissant une marque profonde dans l'histoire à l'exemple de la route de l'Unité, symbole de la réunification du nord et du sud du Royaume. Mais d'autres, limités dans le temps, n'ont eu qu'un succès relatif à l'exemple de l'Opération Labour et des campagnes d'alphabétisation. D'autres encore, bien qu'ils aient nécessité une intervention lourde de la part de l'Etat, ont eu des résultats mitigés, à l'exemple du partenariat engagé corrélativement à la réalisation des aménagements hydro-agricoles. En effet, si le Maroc a atteint l'objectif du million d'hectares irrigués dès 1998, l'initiative qui porte sur une meilleure valorisation des exploitations et de la mise en valeur agricole est restée exclusive et non concertée.

Faut-il rappeler le contexte qui préside à ce partenariat «encadré» qui, souffrait de l'absence d'une démarche participative, de dispositifs de dialogue, d'information et de concertation. Décidé en plein état

---

<sup>31</sup> Herzenni Abdallah, « Evolution du partenariat et modalités de pilotage et de gestion des actions de développement humain au Maroc », Contribution au Rapport HDR 50, 2005.

d'exception entre l'Etat et les agriculteurs dans le but d'accélérer la mise en valeur agricole, ce type de partenariat reposait particulièrement sur des procédures et des relations « contractuelles » mais à caractère obligatoire.

Malgré un climat politique empreint d'exclusive et de tension, de nouvelles formes de partenariat, appuyées sur des embryons d'une économie sociale comme les coopératives, épaulées par la mise en place en 1962 de l'ODCO (Office de Développement de la Coopération) sont lancées, à l'exemple des actions de développement rural intégré menées dans le sillage de la décentralisation et de la déconcentration.

Cependant, l'impact des programmes conduits de manière volontariste par l'Etat est resté limité aux territoires ciblés, sans participation réelle des populations concernées. Car il était d'usage que seuls les techniciens des ministères concernés pouvaient identifier les projets et les actions. Une telle approche ne portait que peu d'intérêt aux espaces bours, agro-pastoraux ou sylvo-pastoraux qui connaissaient une forte pression sur les ressources naturelles et une décongestion démographique. Ces derniers n'ont été soutenus durant les années 1970 que par une douzaine de projets de développement intégrés, initiés de surcroît sur recommandation des instances internationales.

Mais corrélativement à la mise en place du Programme d'Ajustement Structurel, sur instigation d'organismes financiers internationaux, l'Etat réduit drastiquement le financement des projets sociaux. Les déficits et les contre-effets qui s'ensuivent quelques années plus tard, et que rappellent les émeutes urbaines de 1984 et 1991, ont conduit indirectement à l'émergence d'un contexte favorable à l'engagement partenarial et à un tournant dans l'histoire des relations entre les pouvoirs publics et le monde associatif.

C'est paradoxalement dans un contexte de déficits sociaux aggravés que le Maroc a connu l'intervention de nouveaux acteurs sociaux dans le développement. Certes, plusieurs associations à vocation régionale sont nées à l'initiative des plus hautes autorités de l'Etat, dès le milieu des années 1980, mais leur rôle d'intermédiation est resté cantonné dans la promotion socio-culturelle et l'encadrement des élites régionales proches des cercles gouvernementaux. Mais en parallèle, le partenariat s'ouvre à une participation plus large d'un tissu associatif de plus en plus étoffé, entreprenant et particulièrement engagé dans le développement social, les activités génératrices de revenus et la préservation de l'environnement.

De plus, des prérogatives à caractère revendicatif portant sur la protection des consommateurs, l'environnement, les droits des femmes, l'identité berbère, l'islamisme, font leur apparition de façon concomitante à cette dynamique, même si leur expression reste limitée et leur consolidation postérieure aux années 1990.

Ces années connaissent également un intérêt de plus en plus grand porté au secteur privé, avec l'instauration d'un cadre incitatif, des investissements dans les infrastructures, l'initiation d'un timide processus de modernisation de l'administration, la mise en œuvre de mesures d'accompagnement d'ordre législatif et réglementaire, une meilleure sécurité des investissements et le démarrage d'une certaine compétitivité entre les entreprises.

### **Encadré 12 : Programme d'Approvisionnement Groupé en Eau Potable des Populations Rurales (PAGER)**

Le Programme d'Approvisionnement Groupé en Eau Potable des Populations Rurales, adopté par le Gouvernement en 1995, vise à contribuer à l'amélioration des conditions de vie de populations rurales en leur permettant l'accès à l'eau potable. Il prévoit l'alimentation en eau potable de l'ensemble de la population rurale en 2008. Le financement repose sur le budget public et sur la participation des collectivités locales (15%) et des populations usagères organisées en associations (5%). Cette forme d'organisation est sensée s'appuyer sur une forme de participation communautaire, d'autant plus que les conventions prévoient la prise en charge de l'exploitation et de la maintenance des ouvrages d'adduction par les associations d'usagers, bien que la propriété revienne aux collectivités locales.

Les efforts des pouvoirs publics se poursuivent pour la mise en œuvre de ce programme à travers les différentes provinces du Royaume.

Ils se sont traduits, en 2003, par la réalisation des opérations d'alimentation en eau potable au profit de 200.000 habitants regroupés dans 248 localités rurales. Ces opérations consistent en 70 puits, 167 forages, 13 aménagements de sources, la construction de 2 Metfias, la construction de 111 points d'eau des ouvrages de stockage et de distribution d'eau et l'équipement de 122 points d'eau de moyens de pompage.

Le taux d'accès à l'eau potable à fin 2004 avoisine les 60 % grâce aux efforts déployés, depuis 1995.

## **1- RECHERCHER UNE PLUS GRANDE PROXIMITÉ**

Un contexte favorable au développement participatif apparaît dès lors que les pouvoirs publics s'alarment des déficits sociaux et de l'intérêt pour le pays à les pallier. Des partenariats multiformes se mettent en place, engageant une véritable mutation dans les relations entre pouvoirs publics et monde associatif, jusque-là empreint de méfiance et parfois de rejet.

La Stratégie de développement social élaborée officiellement à partir de 1990 s'inscrit dans un effort pour adopter des normes arrêtées par les instances internationales, tels que le développement humain, le développement durable, la lutte contre la pauvreté, l'approche genre, les droits de l'enfant et la bonne gouvernance. Elle affiche les objectifs suivants :

- la généralisation de l'accès des populations défavorisées aux services sociaux de base : eau potable, assainissement, santé de base, scolarisation, logement social ;
- l'accroissement des opportunités d'emploi et de revenus et le renforcement des mécanismes d'insertion dans le marché du travail ;
- le renforcement des programmes d'assistance et de protection sociale et une gestion efficace des filets sociaux de sécurité.

En outre, un grand nombre d'associations investissent le champ du développement, notamment dans la réalisation d'infrastructures de base (eau, électricité, pistes, voiries, routes), et les activités génératrices de

revenus (caisses communautaires, micro-crédit) et la préservation de l'environnement. Leur engagement permet l'installation progressive de réseaux regroupant plusieurs structures et de complémentarités facilitant la médiation avec l'administration et les bailleurs de fonds, d'une part, et des associations à caractère national ou local d'autre part.

Le succès remporté par plusieurs associations incite les pouvoirs publics à leur accorder une plus grande place dans les actions de développement, au point que l'administration et les établissements publics commencent à solliciter leur implication directe dans la réalisation de certains projets.

De même, plusieurs initiatives sont prises pour appuyer des associations comme cela a été le cas en juillet 2003, lors de la signature de conventions entre le gouvernement et plus de 200 associations oeuvrant dans le champ social. Ainsi, la définition d'un cadre légal permettant une nouvelle politique de partenariat a été mise en place grâce à la Circulaire du Premier Ministre (n°7/2003), améliorant le cadre juridique, simplifiant les procédures et consolidant la décentralisation et la déconcentration. Ce texte ambitionne de faire du partenariat avec les associations un instrument privilégié permettant de concrétiser une politique de proximité qui vise à lutter contre la pauvreté et à améliorer les conditions de vie des citoyens en situation de précarité.

De plus, un programme d'équipements sociaux de proximité comprenant 236 projets a été initié cette même année par les pouvoirs publics, sous la présidence du Premier Ministre, afin de répondre aux besoins des populations résidant dans les espaces connaissant un manque de services sociaux de base, tels que l'eau potable, l'éclairage public, l'assainissement et les espaces de divertissement.

En partenariat avec les associations travaillant au sein des populations démunies et des catégories sociales aux besoins spécifiques comme les femmes, les enfants et les handicapés, le gouvernement a entrepris en 2003 la réalisation de 673 projets consacrés, entre autres, à la construction de voiries, à lutter contre la pauvreté urbaine et à la promotion d'activités génératrices d'emplois.

Trois observations peuvent être faites à la lumière des réalisations de programmes en partenariat :

- la proximité recherchée par le gouvernement se focalise essentiellement sur les secteurs sociaux-éducatifs et reste toujours cantonnée dans une logique de «projets ponctuels » aux effets qui semblent limités ;
- les activités initiées par les associations souffrent souvent d'une durabilité incertaine et dépendent étroitement des financements qui leur sont accordés par l'administration, les ONG et les pays donateurs internationaux, ces derniers ne s'engageant que sur une durée précise sans garantie de reconduction ;
- malgré l'efficacité, l'efficience et les coûts raisonnables des projets qui sont conduits par les associations, les appuis au fonctionnement à ces dernières sont souvent faibles, d'où le reproche de manque de compétence qui leur est souvent fait.

L'Initiative Nationale de Développement Humain (INDH) annonce une mobilisation nationale pour lutter contre une pauvreté persistante. Elle apporte une vision d'envergure et à long terme s'assignant des objectifs comme une réponse globale aux problèmes sociaux liés à l'indigence. Il s'agit d'une intervention qui articule et intègre des actions d'amélioration des conditions de vie ciblant des espaces identifiés, en mettant un accent particulier sur la justice et l'équité sociales. Elle s'appuie sur un diagnostic et une

accumulation d'informations sur l'évolution sociale de plusieurs territoires, à partir de données statistiques et cartographiques (Recensement Général de la Population conduit en 2004, cartographie communale de la pauvreté, Recensement Général de l'Agriculture mené en 1998, Enquêtes sur le niveau de vie des ménages 1998-1999, etc.)

### **Encadré 13 : Extrait du Discours Royal portant sur l'INDH**

« Cette initiative s'inscrit dans la vision d'ensemble qui constitue la matrice de notre projet sociétal, modèle bâti sur les principes de démocratie politique, d'efficacité économique, de cohésion sociale et de travail, mais aussi sur la possibilité donnée à tout un chacun de s'épanouir en déployant pleinement ses potentialités et ses aptitudes (...)

Elle part d'abord des données objectives qui constituent les termes de la problématique sociale au Maroc. Des données qui montrent que de larges franges de la population et des zones entières du territoire national vivent dans des conditions difficiles et parfois dans une situation de pauvreté et de marginalisation, qui est incompatible avec les conditions d'une vie digne et décente que Nous souhaitons pour Nos citoyens.

En effet, de nombreux quartiers et bidonvilles, urbains ou périurbains, et plusieurs communes, situées pour leur grande majorité en milieu rural, connaissent des situations difficiles marquées par l'insuffisance des accès aux équipements et services sociaux de base, offrant ainsi des terreaux propices à l'aggravation des problèmes d'analphabétisme, de chômage et d'exclusion, ou de déscolarisation, et pâtissent des faibles opportunités d'emploi et d'activités rémunératrices (...)

Partant de ces atouts, de ces référentiels et des enseignements tirés des expériences passées, l'Initiative que Nous lançons aujourd'hui doit se décliner sous le signe de la citoyenneté réelle et agissante, et procéder d'une démarche résolument novatrice et d'une méthodologie d'action qui allie ambition, réalisme et efficacité, et se traduise par des programmes pratiques, bien définis et intégrés. »

*Rabat le 18 mai 2005*

## **2- L'ÉVOLUTION DIFFÉRENCIÉE DU CADRE NORMATIF**

La dimension normative est fondamentale étant donné le rôle multiple qu'elle peut jouer dans la formation d'un capital institutionnel, la consolidation du processus démocratique et le respect des droits et des libertés. Elle est également déterminante pour la promotion de l'initiative économique et de la croissance, susceptible de contribuer à la réduction de la pauvreté, à la création d'emplois et à l'amélioration du bien-être des populations.

Dans un souci de faire évoluer un cadre normatif en harmonie avec les mutations économiques, industrielles et commerciales que le Maroc connaît depuis l'avènement du protectorat, le législateur a adopté d'importants textes et lois qui participent aujourd'hui d'une accumulation juridique relativement étoffée : constitués au départ par les grands codes du 12 août 1913, dont ceux relatifs notamment aux obligations et contrats, au commerce, à la procédure civile et à l'immatriculation des immeubles. Ces textes de base allaient constituer le point de départ d'une abondante production législative qui touche progressivement tous les secteurs de la vie économique et sociale : vente et nantissement du fonds de commerce (1914), registre central de commerce (1921), sociétés par actions (1922), sociétés à responsabilité limitée (1926),

réglementation du travail et paiement des salaires (1926), réparation des accidents du travail (1927), salaire minimum des ouvriers et employés (1936), durée du travail (1936), congés annuels payés (1946), statut-type fixant les rapports entre salariés et employeurs (1948), etc.

Bien que de nombreux textes devaient survivre au régime du protectorat, le législateur marocain allait, dès l'indépendance, adopter des réformes essentielles qui avaient pour objectif de dépasser la dépendance politique, d'écarter les atteintes à la souveraineté du pays et d'abroger les textes discriminatoires posés par le protectorat. La création en 1957 de la Cour Suprême devait progressivement permettre à la jurisprudence de contribuer à la modernisation et au progrès du droit. Le mouvement de réforme, couvrant des domaines variés, est résolument enclenché depuis le début des années 1990<sup>32</sup>. Il concerne les domaines suivants : banque (1993), Charte des investissements (1995), Code du commerce, les sociétés (1996 et 1997), Juridictions de commerce (1997), Groupements d'intérêt économique (1999), Propriété industrielle, Droits d'auteur (2000), Prix et concurrence (2000), marché boursier (2001), Centres régionaux d'investissement (2002), (charte PME, Code du travail (2003).

Cinquante ans après l'indépendance, malgré une évolution différenciée liée souvent à des résistances au changement (réforme des statuts fonciers, législation du travail), le rythme des réformes touchant plusieurs domaines s'est accéléré, pour tenter de répondre aux attentes des acteurs économiques et sociaux, engagés dans un processus de modernisation du tissu productif dictée par l'ouverture du Maroc (accords d'association avec l'Union Européenne, et de libre-échange avec les Etats-Unis puis avec la Turquie, l'Egypte, la Jordanie, la Tunisie). Mais l'efficacité de telles réformes reste liée à une contrainte majeure qui conditionne le développement humain et l'initiative économique en particulier : l'application effective des normes et lois adoptées.

### 3- DISPOSITIF DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ : UN COMBAT LIVRÉ TARDIVEMENT ?

---

Signalons tout d'abord que jusqu'aux années 1990, l'élaboration d'une stratégie publique de lutte contre la pauvreté est restée quelques temps implicite, puis de plus en plus déclarée face à une situation sociale en dégradation progressive. Pour rendre cette stratégie visible, les pouvoirs publics ont mis en place un dispositif juridique facilitant l'application d'un ensemble de programmes, conduits directement par les collectivités locales ou en partenariat avec des associations et mobilisant des ressources de plus en plus importantes.

Faut-il rappeler que ce n'est que depuis les huit dernières années que le concept de pauvreté, assorti de celui de marginalité (*attahmich*), devient récurrent dans les débats sur le développement humain. Il fait désormais partie du droit positif, même si le législateur lui préfère d'autres concepts sonnante moins négatifs dans leur formulation, telles que les notions de «populations vulnérables», «populations à faible revenu», «populations économiquement vulnérables», «ayant des difficultés d'insertion dans la vie active», «personnes économiquement faibles» (Cf. la loi 18/97 sur le micro crédit et la loi 12-99 portant création de l'Agence de Développement Social).

---

<sup>32</sup> El Bacha Farid, « Cadre juridique et développement humain au Maroc », Contribution au Rapport HDR 50, 2005.

Ceci dénote une évolution au cours de laquelle le dispositif juridique de lutte contre la pauvreté mis en oeuvre favorise l'insertion par l'exercice d'activités économiques et aide à développer une démarche de concertation et de partenariat, notamment avec le monde professionnel et associatif. Parmi les nouveaux dispositifs valorisant l'insertion des personnes économiquement faibles, l'institutionnalisation du micro crédit (Loi 18/97 sur les micros crédits) a permis de créer un véritable droit des associations pour financer des petits projets.

Il faut dire que dans un contexte marqué par les contre-effets de la restructuration de l'économie comme l'augmentation du chômage et de la pauvreté, une politique sociale plus "territorialisée" dite "de proximité" est mise en oeuvre au profit des "populations vulnérables". Le Maroc qui souscrit aux objectifs du Sommet Mondial pour le Développement Social (voir Encadré sur l'initiative 20%-20%), s'engage ainsi à combler les déficits en matière d'éducation fondamentale, d'alphabétisation, de couverture médicale de base et de lutte contre la pauvreté et les inégalités sociales.

Ces dispositions juridiques sollicitent ainsi de plus en plus une participation de la population locale, mobilisent de nouveaux acteurs (associations, donateurs, collectivités locales) et suscitent des solidarités aux échelles des communes ou des quartiers. Elles marquent un changement de vision du développement et réalisent avec davantage de succès des actions sociales au profit des populations pauvres, apparaissant du coup comme une conquête de la démocratie.

#### **Encadré 14 : Initiative 20%-20%**

Rapport National sur la situation des Services Sociaux, tiré des études portant sur l'initiative PNUD-UNICEF 20%-20% au Maroc

Les résultats du rapport font ressortir que la charge financière de l'ensemble des actions que les départements concernés (Education, santé, Eau potable et Assainissement) font dans le domaine des services de base relevant de ces domaines ne sera pas comptabilisée dans l'estimation de ce que le budget de l'Etat consacre à ces services, et qui avoisine en 1999-2000 quelques 17% de l'ensemble des dépenses publiques. Une évaluation exhaustive ferait sortir un chiffre qui dépasse l'objectif assigné par le Sommet Social. Cela voudrait-il dire que le Maroc a les moyens de financer plus que les 20% fixés à Copenhague et qu'il n'a donc pas besoin de l'aide internationale dans ces domaines ?

Non !

L'Etat marocain consent aujourd'hui des efforts particuliers pour promouvoir les services sociaux essentiels dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et de la réduction des inégalités qui prévalent, particulièrement entre le monde urbain et le monde rural. Ces efforts s'expliquent en particulier par trois éléments. D'abord par l'ampleur des déficits sociaux accumulés depuis des décennies et que le pays voudrait résorber le plus vite possible ; ensuite par la prise de conscience des citoyens qui s'organisent de plus en plus, en particulier au niveau de la société civile, pour agir dans ces domaines ; et enfin par la volonté de l'Etat, exprimée, au plus haut niveau, par Sa Majesté le Roi Mohammed VI et par le Gouvernement, de réduire ces déficits de façon importante et durable.

(...) En termes absolus, l'enveloppe allouée aux secteurs sociaux est passée de 18 milliards de Dirhams en 1992 à 34,8 milliards de Dirhams en 2002.

*Source : Le Premier Ministre « Initiative 20/20 - Rapport national sur la situation des Services Sociaux » - Rabat :  
Publié en partenariat avec le Programme des Nations Unies pour le Développement, 2002*

Toutefois, ces avancées dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion demeurent limitées, faute d'un élargissement de la protection sociale et de l'assurance maladie ainsi que de la consolidation de la solidarité au profit des populations vulnérables.

#### **4- RELATIONS DE TRAVAIL : MALGRÉ UNE VOLONTÉ DE MODERNISATION, LE PASSIF RESTE LOURD**

---

Si le processus juridique relatif aux lois du travail couvre, depuis plusieurs décennies, les relations individuelles et collectives de travail ainsi que les conditions de travail (convention collective (1957), services médicaux du travail (1957), sécurité sociale (1959), conseil supérieur des conventions collectives et représentation du personnel dans les entreprises (Dahir du 29 octobre 1962), il n'en demeure pas moins que des lacunes subsistent, oblitérant le droit et la protection consacrés des personnes au sein du monde du travail.

Il en ressort une protection insuffisante des droits fondamentaux des travailleurs. C'est le cas des discriminations qui touchent la femme salariée, l'enfant et certaines catégories d'employés. Faut-il souligner que malgré la ratification par le Maroc de la convention 111 relative à la discrimination, pendant longtemps, la femme mariée ne pouvait engager ses services qu'avec l'autorisation de son mari (Article 726 du Dahir des obligations et contrats qui ne sera abrogé qu'en 1995). De même, sa rémunération, jusqu'à l'abrogation du dahir du 16 mai 1945, était inférieure à celle perçue par l'homme.

Il faut dire que la crise de l'emploi, le développement du secteur informel, l'insuffisance du contrôle et le caractère dérisoire des sanctions à l'encontre des contrevenants, ne permettaient pas de mettre un terme aux excès. Ainsi, s'il existe des textes réglementant le travail des enfants (1926) et la fixation de leur âge d'admission au travail à douze ans révolus (1947), et si la scolarisation est obligatoire depuis l'indépendance (de 7 à 14 ans) et depuis 2000 (de 6 à 15 ans révolus), le travail des enfants revêt à ce jour une ampleur toujours alarmante. Car, qu'il s'agisse de la durée du travail, du travail de nuit, du salaire, de la protection de la moralité et de la santé, les enfants demeurent dans une situation de précarité préjudiciable.

Face à une vulnérabilité certaine de la population salariale, rétablir un climat de confiance propice au dialogue et à la réforme s'avère plus que nécessaire. La dérégulation des rapports sociaux dans l'entreprise et la Fonction Publique, l'imprécision des droits et des obligations des employeurs et des salariés, l'absence de filets de sécurité médicaux et sociaux sont, entre autres, les principaux déficits qui se dressent devant les pouvoirs publics et leurs partenaires économiques et sociaux. Leur résorption conditionne aujourd'hui l'édification d'un modèle social moderne et pourrait assurer une meilleure visibilité aux acteurs économiques et plus de justice et de solidarité.

Le rétablissement d'un climat de confiance dans les rapports Gouvernement – patronat – Syndicats constitue également pour le gouvernement une question primordiale. Avec la promotion du dialogue social et la signature d'une Déclaration commune le 1er Août 1996, un nouveau processus est entamé, rompant avec les modes traditionnels de dialogue empreints de méfiance et marqués par des tentatives de résolution

des conflits collectifs dans l'urgence, en l'absence d'un cadre organisé et institutionnalisé. Une implication des partenaires économiques et sociaux va contribuer à inscrire dans la durée dialogue et concertation, les principes consacrés par le premier accord ayant été réitérés et consolidés par les accords du 23 avril 2000 et du 21 avril 2003.

Ainsi, en application des engagements de l'accord du 30 avril 2003 entre le Gouvernement, la CGEM et les représentants des principales centrales syndicales, l'Union Marocaine du Travail (UMT), la Confédération Démocratique du Travail (CDT) et l'Union Générale des Travailleurs du Maroc (UGTM), les mesures réglementaires et organisationnelles suivantes ont été prises :

- le renforcement de l'arsenal juridique de l'assurance maladie obligatoire, par la publication au Bulletin Officiel du décret relatif à l'Agence Nationale d'Assurance Maladie (ANAM) ;
- l'engagement de la réforme du régime de sécurité sociale, finalisé au cours de l'année 2003 ;
- l'instauration d'une retraite anticipée à partir de l'âge de 55 ans, prolongation de la période d'indemnisation du congé de maternité de 12 à 14 semaines ;
- la préparation d'un programme d'action pour la mise à niveau de la Caisse Nationale des Organismes de Prévoyance Sociale (CNOPS) et des mutuelles, et ce, dans la perspective de la gestion de l'Assurance Maladie Obligatoire.

Concernant l'emploi et les rapports professionnels, l'adoption par le Parlement du Code du travail, après plusieurs années de négociations difficiles, dote le Maroc de règles juridiques et éthiques en matière de droit du travail et définit les moyens nécessaires à la modernisation du modèle social du pays. Il a pour conséquence de stabiliser les relations de travail entre employeurs et salariés et de favoriser la compétitivité des entreprises nationales.

Cet outil juridique contribue substantiellement à l'amélioration de l'environnement de l'entreprise, des conditions de travail et des relations entre les partenaires sociaux et ce à travers notamment les actions suivantes :

- la réduction de la durée annuelle de travail (2 496 heures au lieu de 2 700 heures) dans le secteur agricole ;
- la réduction de la durée hebdomadaire de travail (44 heures au lieu de 48 heures), sans réduction de salaire, dans l'industrie et les services ;
- la possibilité d'étaler sur l'année la contre-valeur du temps de travail annuel ;
- la possibilité pour l'entreprise de réduire la durée de travail en cas de difficultés conjoncturelles ;
- le renforcement de la protection du droit au travail ;
- la réglementation du licenciement abusif (barémisation des indemnités et renforcement des droits de la défense) ;
- la consécration du droit des salariés à la formation continue et aux programmes de lutte contre l'analphabétisme ;

- la mise en place de nouvelles instances de représentation du personnel (comité d'entreprise, section syndicale) ;
- la valorisation de la négociation collective.

L'engagement du législateur marocain pour la promotion de l'Etat de droit dans le monde des affaires est également reflété à travers le processus de réforme de l'environnement juridique et institutionnel de l'entreprise, la garantie de la transparence dans les transactions commerciales, l'allègement des procédures d'investissement et la simplification des procédures, ainsi que la mise en place de structures chargées de la régulation du marché.

# X- Consolidation de l'Etat de droit économique

## 1- CODE DU COMMERCE DE 1996 : DES INNOVATIONS MAJEURES

---

Ces innovations portent sur une extension et une meilleure clarification du domaine commercial. Outre l'égalité entre les hommes et les femmes dans l'exercice du commerce, des changements concernent les cadres régissant les obligations des commerçants en matière d'inscription au registre de commerce et de tenue de la comptabilité, la définition du fonds de commerce et des opérations qui s'y rapportent et les contrats bancaires (contrat de dépôt de fonds d'ouverture de crédit, de compte courant, d'escompte, de crédit documentaire, de leasing et de nantissement de titres, location-gérance de fond de commerce). Afin de favoriser l'initiative économique qui trouve son fondement dans la consécration constitutionnelle de la liberté d'entreprendre, le législateur, se fondant sur une vision raisonnée en cas d'échec, a mis en place des procédures adaptées de prévention et de traitement des difficultés d'entreprise. Le Code du commerce de 1996 innove en effet par une nouvelle vision par rapport au traitement de ces difficultés.

## 2- DROIT BOURSIER : RÉFORMER POUR APPUYER L'OUVERTURE DE L'ÉCONOMIE NATIONALE

---

La législation du marché boursier au Maroc est passée par trois grandes étapes, la création du marché boursier en 1929, les réformes de 1993 et de 2004 (Dahir du 21 avril 2004) qui se rapportent au marché et au droit boursiers, à la déontologie, à la bourse des valeurs, aux organismes de placement collectif des valeurs mobilières. Elle participe d'un effort qui consacre par le droit, important facteur d'attraction de l'investissement national et international : sécurisation des transactions, protection de l'épargne investie en bourse, égalité devant l'information, etc.

## 3- DROITS D'AUTEUR : UNE RÉGLEMENTATION RÉCENTE QUI COLLE AUX STANDARDS INTERNATIONAUX

---

Outre la ratification d'importantes conventions internationales en matière de droits d'auteurs et droits voisins (convention universelle sur le droit d'auteur révisée à Paris ainsi que les protocoles qui y sont annexés par le dahir du 17 décembre 1976, etc.), le Maroc a signé les accords de l'OMC sur la propriété intellectuelle, posant ainsi, dans sa législation, des normes correspondant à celles adoptées par les pays industrialisés.

Accompagnant de tels engagements, le législateur a procédé à la modernisation du cadre juridique et institutionnel relatif à la protection de la propriété intellectuelle en adoptant la loi 02-2000 relative aux droits d'auteur et droits voisins, qui porte sur la protection des œuvres littéraires, des droits voisins et des programmes informatiques (logiciels).

Cependant, les consécutions juridiques de ces réformes gagneraient à être conduites en concomitance avec des actions d'envergure pour combattre la contrefaçon informatique. Une lutte contre le piratage et le développement du marché informel devraient être poursuivie tant au niveau de la sensibilisation qu'au niveau de la suspension de mise en libre circulation de produits contrefaits et la répression des actes de contrefaçon et de piratage.

## 4- AVANCÉES DU DROIT BANCAIRE

---

L'évolution du droit bancaire marocain, réorganisé entre 1967 et 1985, a permis de mettre fin aux monopoles et aux spécialisations et s'est traduite par la libéralisation du contrôle des changes, l'institution du marché de change interbancaire, l'internationalisation des banques marocaines, ainsi que des mesures de politiques monétaires libérales. La loi bancaire de 1993 a également apporté et précisé de nouvelles règles permettant d'unifier le cadre de l'activité bancaire, lever des restrictions en matière d'activités bancaires, adopter le principe de concertation entre les autorités monétaires et le Groupement Professionnel des Banques du Maroc, protéger la clientèle, responsabiliser le banquier, réglementer le contrôle de Bank Al Maghrib et contrôler l'exercice de l'activité bancaire.

Le Code du commerce de 1996 complète le droit bancaire marocain notamment au niveau du droit cambiaire, de certains nantissements, de contrats ainsi que des dispositions relatives aux entreprises en difficulté. Le but est de moderniser davantage la législation nationale, en élargissant le contrôle prudentiel aux sociétés assurant des prestations bancaires, en offrant un meilleur traitement des difficultés des établissements de crédit et en renforçant la coopération entre Bank Al Maghrib et les organismes de contrôle.

## 5- LIBERTÉ DES PRIX ET CONCURRENCE : UNE RÉGULATION PLUS EFFICIENTE DES MÉCANISMES DU MARCHÉ

---

La loi 6/99 sur la liberté des prix et la concurrence, entrée en vigueur en juillet 2000, constitue un maillon essentiel dans le processus de modernisation du droit économique marocain. Elle s'assigne en effet un double objectif : organiser la libre concurrence et améliorer le bien-être des consommateurs. A cet effet les pratiques anti-concurrentielles, les opérations de concentration économique de nature à porter atteinte à la concurrence, notamment par création ou renforcement d'une position dominante, sont sanctionnées par un dispositif de droit pénal spécifique. La loi met en place un conseil de la concurrence.

Elle consacre également la notion d'«intérêt du consommateur» et permet notamment aux associations reconnues d'utilité publique de se constituer en partie civile ou d'obtenir réparation sur la base d'une action civile indépendante du préjudice subi par les consommateurs.

## 6- CRÉATION DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS ET CONSOLIDATION DE L'ETAT DE DROIT

---

La création des Tribunaux administratifs ( Discours Royal du 8 mai 1990) et leur mise en place dans plusieurs régions marquent une nouvelle étape dans le processus d'évolution du Droit administratif marocain renforçant ainsi la déconcentration de la justice administrative et facilitant l'accès des citoyens aux juridictions.

En principe, les Tribunaux administratifs facilitent un contrôle plus rapproché du pouvoir discrétionnaire de l'administration, développent le contrôle du détournement de pouvoirs, exercent un contrôle plus effectif de l'opportunité en matière d'expropriation et protègent les droits des administrés (droit de propriété, liberté d'entreprendre, etc.). La loi 03- 01 du 23 juillet 2002 portant obligation de motivation des décisions administratives individuelles défavorables émanant des administrations de l'Etat, des collectivités locales, des établissements publics et des personnes chargées de la gestion d'un service public, introduit une certaine transparence dans l'exercice du pouvoir administratif.

Cette mesure qui devrait protéger les administrés est consolidée par l'initiative Royale créant le médiateur administratif « Diwan al madhalim » (Dahir du 9 décembre 2001), pour recevoir les plaintes et les doléances après épuisement des voies de droit.

Toutes ces avancées trouvent leur sens dans le cadre du nouveau concept d'autorité initié par Sa Majesté le Roi Mohammed VI au début de son règne.

### **Encadré 15 : Nouveau concept de l'autorité**

«Nous avons appelé à l'adoption d'un nouveau concept de l'autorité, pour que celle-ci soit au service du citoyen, proche de ses préoccupations et de ses besoins, entretenant une relation qui ne se caractérise ni par la tentation, ni par la crainte mais par le respect mutuel et la complémentarité entre gouvernants et gouvernés. Cette relation ne doit pas être une relation d'affrontement mais une relation d'harmonie et de complémentarité. Tout dépassement ou abus de la part des personnes, des collectivités ou de l'administration sera puni par la loi et les règlements en vigueur»

*Extrait du Discours de Sa Majesté le Roi Mohammed VI, message à l'occasion du 51ème anniversaire de la Déclaration Universelle des droits de l'homme, 10 décembre 1999.*

## XI- La question des droits de l'homme

Le vocable «droits de l'homme» est apparu au Maroc en 1972, alors que la problématique des détenus politiques et ses effets se faisaient un écho à l'intérieur et à l'extérieur du pays. Cet écho rapportant les grèves de la faim dans les prisons, pour le droit à des conditions de détention normales, est relayé par une mobilisation et des manifestations de soutien aux prisonniers d'opinion et à leurs familles.

Le Maroc sortait d'un contexte marqué par un état d'exception qui durait depuis mars 1965, marqué par des arrestations illégales et des disparitions, des violations des droits de l'homme, résultat d'un traitement coercitif réservé aux mouvements sociaux, à la contestation, aux manifestations de rue et aux émeutes, aux grèves et aux mouvements d'opinion.

Des actions de sensibilisation menées à l'échelle nationale et internationale, par les victimes elles-mêmes sous la forme de grèves de la faim et de lettres ouvertes, et des prises de position des partis politiques de l'opposition et de leurs journaux, ont donné un référentiel universel à la question des droits de l'homme, appuyées par des interventions d'organisations étrangères : Amnesty International, Pen Club, Human Rights Watch, etc. De telles actions ont eu un impact considérable sur l'évolution de la problématique des droits au Maroc et des prestations des acteurs marocains concernés aussi bien les partis politiques que le parlement, ou les organisations de masse.

Les détentions politiques représentent en fait le biais par lequel la question des droits de l'homme allait faire irruption dans l'espace marocain de lutte pour les libertés publiques, même si d'autres atteintes à la liberté d'opinion, d'association, au droit de grève, à l'intégrité physique, au droit à la circulation, à la sécurité, au droit au travail, à l'inviolabilité de la vie privée, représentent également des aspects notables des années de grande conflictualité politique que le Maroc a connues.

Ces détentions ont d'ailleurs valu au pays une dépréciation claire de son système judiciaire<sup>33</sup> et de son image vis-à-vis des autres pays, alors que les violations des droits de l'homme sont présentées par les pouvoirs publics, jusqu'aux années 1980<sup>34</sup>, comme des questions internes ne se prêtant pas à un examen international. Faut-il rappeler les réactions passionnelles déchainées suite à la publication des rapports d'Amnesty International et d'autres éditions ?

Avec le remodelage des institutions en place, de moins en moins en rupture avec l'opposition (Charte communale de 1976, élections locales et législatives, amendements de la Constitution, etc.), les bases d'un dialogue entre la monarchie et les partis d'opposition s'en trouvent édifiées. Elles sont appuyées également par l'unanimité nationale autour de la question du Sahara qui a défriché des espaces de compromis et d'entente entre les acteurs de la vie politique marocaine et commandé la disposition des pouvoirs publics à traiter autrement la question des droits de l'homme.

<sup>33</sup> Centre de Documentation, d'Information et de Formation en Droits de l'Homme, Commission des droits de l'homme, «Définition des violations flagrantes et massives des droits de l'homme : question de l'impunité» 2000, p. 6.

<sup>34</sup> Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ratifié par le Maroc par le Dahir n°4-47-1 du 27/03/1979 et publié au BO n° 3525 du 21 mai 1980.

Si les bilans des années de répression restent à ce jour éparses et partiels, la question des droits de l'homme a toujours été ordinairement traitée et abordée à partir du registre du combat politique et de son lexique<sup>35</sup>. La dimension prise par cette question dans les discours officiels et ceux des partis politiques en explique sa consécration sur le plan institutionnel, au niveau du préambule de la Constitution et des ratifications de conventions internationales.

Corrélativement à une telle évolution, la question des libertés publiques et démocratiques prend une importance de plus en plus grande dans l'agenda des différents protagonistes politiques, posant tout naturellement le problème de l'accumulation et du legs du passé, dominé par les procès du début et du milieu des années 1970 et les dérives qui les ont accompagnées : tortures, disparitions, exil, etc.

Au début des années 1990, ces initiatives prises toujours dans le sens du règlement de la question des droits de l'homme, font suite à l'adoption d'une série de mesures et de réformes orientées vers un équilibre des pouvoirs et une consolidation de l'Etat de droit. La création en 1990 du Conseil Consultatif des Droits de l'Homme (CCDH) constitue une ouverture politique impulsant des changements importants en ce domaine. De même, les révisions constitutionnelles de 1992 et de 1996 qui ont introduit de nouvelles normes en matière de primauté de la loi, de développement de moyens de contrôle du parlement sur la politique gouvernementale et de relative autonomie du Premier ministre. Elles sont suivies du règlement d'un certain nombre de contentieux du passé, de décisions favorables au développement de la question des droits de l'homme, comme la Commission chargée d'enquêtes dans les prisons.

Sur le plan générique, une telle évolution est également liée à des événements marquants : des émeutes à connotation politique débordant les forces traditionnelles d'opposition, des manifestations surprenant même les forces organisatrices à l'exemple de celle organisée à Rabat contre la première guerre du Golfe, des grèves qui imposent aux différents acteurs une obligation d'adopter un calendrier de négociations.

Il faut rappeler le rôle mené par les structures organisées de la société civile marocaine, notamment l'Organisation Marocaine des Droits de l'Homme (OMDH), celui de la presse écrite informant sur l'évolution de la culture des droits de l'homme et du traitement réservé à cette question, relayant et appuyant la lutte des organisations humanitaires. Cette dynamique a permis une réappropriation de la thématique des droits de l'homme par des acteurs issus de la société civile qui s'illustrent souvent par des velléités d'indépendance vis-à-vis de la considération partisane et une organisation de plus en plus efficiente à travers une coordination entre les organisations défendant les droits de l'homme au Maroc.

---

<sup>35</sup> Naji Jamal Eddine, " Les droits de l'homme dans la presse marocaine (1989-1994) ", Rabat : Ministère des droits de l'Homme, Centre de Documentation et d'Information et de Formation en Droits de l'Homme. Juin 2004, p. 33.

#### **Encadré 16 : Promotion des droits de l'homme**

«Concrétisant Notre ferme volonté Royale d'aller toujours de l'avant dans la promotion des droits de l'Homme, dans la pratique et en tant que culture, nous voilà aujourd'hui, procédant à l'installation de la Commission Equité et réconciliation, et posant ainsi le dernier jalon sur un parcours devant conduire à la clôture définitive d'un dossier épineux, au terme d'un processus entamé au début des années 1990 et dont l'affermissement a fait l'objet de la toute première décision que Nous ayons prise au lendemain de Notre intronisation...

Nous considérons que cette réalisation constitue l'aboutissement et le couronnement d'un processus exemplaire et inédit, accompli par tous, avec assurance, audace et pondération, et aussi grâce à l'adhésion démocratique d'un peuple qui assume courageusement son passé et qui, au lieu de rester prisonnier de ses aspects négatifs, s'attache à y puiser la force et le dynamisme nécessaires pour bâtir une société démocratique moderne, où tous les citoyens puissent exercer leurs droits et s'acquitter de leurs devoirs, dans la liberté, avec responsabilité et dévouement»

*Extrait du Discours de Sa Majesté le Roi à l'occasion de l'installation de l'Instance Equité et Réconciliation (Agadir, le 07 janvier 2004)*

Les avancées progressives dans le recouvrement des droits humains, se prolongent par les mesures prises par Sa Majesté le Roi, visant à régler les cas des disparitions forcées et de l'exil pour des motifs politiques et à réhabiliter les victimes. Elles sont appuyées en décembre 2003 par la mise en place par le Souverain de la commission « Instance Equité et Réconciliation » chargée, dans un délai précis, de procéder à une évaluation globale des violations antérieures, du règlement des cas de disparitions forcées et de détentions arbitraires et, de poursuivre les recherches concernant les cas de disparus non élucidés. Cette instance a été saisie de 5.127 requêtes d'indemnisation et a rendu, à la date de février 2003, plus de 4.000 sentences définitives. Elle a inspiré la relaxation de quelque 450 détenus politiques et a favorisé le retour des exilés.

Par ailleurs, des difficultés liées aux conditions de détention dans les prisons marocaines font souvent l'objet de commentaires alarmants. L'Observatoire Marocain des Prisons relève une série de problèmes inhérents entre autres à la capacité d'accueil des prisons qui ne dépasse pas 39.000 places, alors que la population carcérale est de l'ordre de 55.000 sans compter les détenus qui transitent annuellement par ces centres, ce nombre pourrait donc bien atteindre 80.000 personnes<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> Cité par Sami Rachid, Maroc Hebdo, juin 2001.

## XII- Leçons à tirer de 50 ans d'indépendance

A l'heure de la mondialisation, le Maroc est fort différent de ce qu'il était il y a 50 ans, le demi siècle qui le sépare de son indépendance étant marqué par une édification progressive d'un Etat moderne et ouvert. Si le Maroc n'a entamé son entrée dans la modernité qu'au cours de la première moitié du XXème siècle, il a néanmoins connu d'importants changements au cours d'un laps de temps relativement court. Ces derniers concernent d'abord une société marocaine sortie du patriarcat pour connaître l'émergence d'une société civile qui s'affirme progressivement, participant de l'avènement d'une citoyenneté en gestation, d'une reconnaissance des droits de l'homme et du réel intérêt très récemment accordé à la situation de la femme.

En outre, d'autres signes de mutations sont aujourd'hui repérables à travers une urbanisation soutenue, des espaces émergents qui se structurent sous forme de pôles régionaux, un rôle croissant de l'informel, des zones frontalières vivant une grande fébrilité migratoire, d'importantes différenciations sociales marquées par un processus d'individualisation parfois d'exclusion et un islamisme militant en progression.

Cette dynamique qui s'assimile à une transition porteuse d'interrogations, d'espoirs, mais aussi de risques, symbolise également une intégration progressive de normes d'ouverture. Si elle crée visiblement de nouvelles aspirations et des besoins compatibles avec la modernité, elle pourrait conduire, comme le montrent plusieurs comportements de « repli sur soi », à des pratiques de rejet, à l'exemple d'attitudes liées à l'intégrisme islamiste dans les banlieues des villes.

Parmi les bouleversements enregistrés au cours de ce demi siècle, on peut citer également l'évolution de l'Etat, d'une structure embryonnaire vers un Etat disposant d'un maillage administratif recouvrant l'ensemble du territoire. Cette évolution a rendu nécessaire, au lendemain de l'indépendance, un fort développement du secteur public, un gonflement de structures administratives, une multiplication des instances de gestion des ressources et de mise en œuvre de projets. Une telle velléité de centralisation concerne également la « parenthèse » du gouvernement Abdallah Ibrahim (1958-1960), période au cours de laquelle les enjeux se révèlent importants pour contrôler le pouvoir, avec une volonté explicite de transformation de la société par le haut (planification, réforme agraire, industrialisation, etc.).

La centralisation des décisions pour contrôler l'ensemble des rouages de l'Etat a été accompagnée d'un recours aux hommes de confiance pour pallier le départ des cadres expérimentés de la colonisation. Le fonctionnement de l'Etat et des institutions avait été largement subverti par le développement d'un système patrimonial tissé autour de réseaux clientélistes, parentaux, corporatistes ou partisans, souvent bien loin des critères de compétence ou de carrière qui facilitent normalement l'accès à une fonction de responsabilité ou de décision. Les parades de nomination des responsables ont été durant plusieurs décennies l'apanage du Ministère de l'Intérieur qui représentait le « filtre » décisif dans les circuits de désignation des hommes-ressources de l'administration et de la gestion de la chose publique au Maroc.

Une lecture de l'évolution des institutions au Maroc nous amène à porter un regard sur les processus de prise de décision et par la même occasion sur la problématique de la gouvernance. Cette dernière consiste,

comme cela est souligné plus haut, à mettre en place des courroies de transmission entre pouvoir central, pouvoirs décentralisés et acteurs sociaux, de manière à négocier les changements, promouvoir les accords, éviter les impasses et les conflits et faciliter l'application des décisions. Cette lecture permet de tirer les leçons du passé et du présent et de dégager quatre périodes :

**a)** Transitoire, la période 1960-1974 est marquée d'une double évolution : la première est tendancielle, liée à une consolidation du pouvoir entre les mains du palais et à une extension considérable du nombre d'appareils de l'Etat ; la seconde est conjoncturelle, porteuse de tensions et de conflits dont les plus apparents sont l'insurrection de Casablanca en mars 1965, les deux tentatives de coups d'Etat de juillet 1971 et août 1972, l'interdiction en janvier 1973 du syndicat étudiants l'Union Nationale des Etudiants du Maroc (UNEM), puis le début des procès politiques de 1973 (consécutifs aux événements déclenchés le 3 mars 1973 par des commandos armés dans le sud et l'oriental).

Au cours de cette période, le processus de prise de décision est quasiment monopolisé par la « machine » politique du Makhzen, structure traditionnelle qui ne laissait que très peu de place à la concertation et à la participation.

De fait, les stratégies de développement poursuivies avaient très peu d'effets sur les hommes, les femmes et les enfants du pays, tandis que les politiques publiques, en l'absence de toute évaluation, n'étaient pas fondées sur le développement humain durable. Parmi elles on peut énumérer la politique publique à l'égard du monde rural dont l'un des traits fondamentaux est l'usage des réserves foncières pour entretenir une clientèle d'obligés du système makhzénien, supposés mieux encadrer les populations paysannes.

Une telle concentration foncière eut plusieurs conséquences sur l'équilibre social du Maroc indépendant (extension du salariat, augmentation du nombre de paysans sans terres, exode rural, etc.). Elle est particulièrement alarmante dans les périmètres irrigués, où la politique des barrages, ayant mobilisé des ressources matérielles, humaines et financières considérables, a profité à moins de 10% de la superficie agricole utile du pays, souvent aux gros propriétaires, alors que les neuf dixième des terres (d'agriculture pluviale où vit 80% de la population rurale) ont continué de pâtir du sous développement. Il en est de même de la mesure exonérant les revenus agricoles de tout impôt jusqu'en 2020, décrétée en mars 1984, suite à des émeutes urbaines, et qui a bénéficié essentiellement aux gros propriétaires fonciers.

De même, les subventions accordées par les pouvoirs publics posent un problème de fond qui ne saurait être traité à la légère dans un pays où les inégalités sociales sont considérables et la pauvreté encore plus répandue. Ainsi, celles octroyées dans le but d'intensifier la production agricole, bien que grevant le budget de l'Etat, s'adressent essentiellement aux exploitations déjà avantagées, concentrées souvent dans les périmètres irrigués ; tandis que pour les exploitations bour un tel soutien se limite principalement à certaines spéculations comme les céréales. Faut-il rappeler que les dispositions du Code des Investissements Agricoles encourageaient particulièrement les producteurs de cultures spéculatives (industrielles et d'exportation) ? En outre, le crédit agricole, dont le dispositif revient pratiquement à saupoudrer quelques « crédits de subsistance » à une majorité de petits paysans était en réalité aménagé pour financer des espaces et spéculations privilégiés par une politique agricole sélective.

Le cas de l'exploitation des phosphates est également révélateur d'une gestion polarisée qui participe de l'exacerbation des disparités sociales et spatiales, puisque les régions qui en recèlent, sensées bénéficier des retombées de la commercialisation du minerais et qui étaient au lendemain de l'indépendance fortement attractives, connaissent paradoxalement une décongestion démographique alarmante qui alimente depuis longtemps l'émigration clandestine vers les pays de l'Europe du sud (Italie et Espagne)...

**b)** Des tentatives de restructuration du champ politique sont alors esquissées au cours de la période (1975-1983), avec d'une part, la marocanisation qui profita essentiellement aux grandes familles clientes du pouvoir, déjà intégrées dans les finances et les affaires industrielles et commerciales, et d'autre part, les opérations de redistribution des terres issues de la colonisation, orientées essentiellement vers la clientèle du palais. Si plusieurs observateurs voient dans cette période une ouverture du champ politique à la participation des partis issus du Mouvement national (mobilisation pour la récupération du Sahara), de recherche de paix sociale, (sur fond d'une manne financière venant des ventes des phosphates aux prix en augmentation), il n'en demeure pas moins qu'elle symbolise l'enfermement du pays dans une logique centralisatrice. Les pouvoirs publics ont négligé de doter le pays d'institutions et de règles qui canalisent les intérêts en jeu, légitiment les décisions de manière rationnelle et assurent la qualité et l'efficacité du système de gouvernance.

**c)** La période (1983-1999) est marquée par la mise en place du Programme d'ajustement structurel, puis le constat des faibles performances des politiques économiques menées pour résoudre les difficultés exprimées par la pression de la demande et des mouvements sociaux) qui secouent les villes.

A la crise du monde rural subissant les contre-effets de l'abandon (pauvreté et migrations intenses qui vont le décongestionner de sa population jeune et formée), s'ajoute celle des villes qui connaissent l'émergence d'un acteur social nouveau : la jeunesse urbaine laquelle, soumise à une scolarisation insuffisante et confrontée à un horizon avec peu de perspectives professionnelles et d'alternatives satisfaisantes, est ballottée entre espoir et blocage.

De fait, les réformes entreprises par le Maroc depuis la fin des années 1990 viennent à un moment où l'ensemble des acteurs de la scène politique reconnaissent la gravité des problèmes sociaux que soulignent des indicateurs très faibles de santé, de logement, d'emplois, d'éducation, de gestion, et l'urgence qu'il y a à résorber les déficits cumulés. De tels constats interpellent les décideurs au sujet des modes de gestion et du rythme de réalisation des projets, pour apporter des réponses aux besoins essentiels des populations et assurer les droits nécessaires à la sécurisation foncière, pour lutter contre l'exclusion et éviter les conflits dans les villes<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Benjelloun D., Berrada A., Idelmoujoud A et Kharoufi M., « Sécurité résidentielle et gouvernance urbaine au Maroc », Etude UN-Habitat, septembre 2004.

### **Encadré 17 : Développement de la gouvernance : un engagement et une action collective**

Le développement de la gouvernance ne comporte aucun mystère. Deux choses sont nécessaires : un engagement explicite, suivi par une action collective. Si les peuples et les gouvernements –les acteurs primaires de la gouvernance – oeuvraient conjointement à ce processus, tout le monde dans la région (MENA) pourrait avoir accès de manière égale aux fruits d'un développement plus rapide, à des services publics de meilleure qualité ainsi qu'à un avenir regorgeant des bienfaits du développement humain. Ces attributs englobent notamment le bien-être matériel, des choix et des opportunités plus étendues, permettant aux populations d'atteindre leurs potentiels, la garantie d'une égalité de traitement, la liberté de choisir ainsi que la pleine participation au processus par lequel le peuple se gouverne lui-même.

*Extrait du rapport « Vers une meilleure gouvernance au Moyen-Orient et en Afrique du Nord : Améliorer l'inclusivité et la responsabilisation », Washington : Banque Mondiale, 2003, pp. 22-23*

**d)** La prise de conscience par les pouvoirs publics de la nécessité d'avoir une stratégie de développement social relayée par une participation des forces politiques et des acteurs de la société civile s'affirme progressivement. Un travail de proximité avec les populations est entamé et se développe au cours de la période (1999-2005). Corrélativement à cette prise de conscience, le Maroc s'inspire progressivement des principes d'une gouvernance communicative et de la nécessité d'adopter une vision partagée, à long terme et appuyée par l'adhésion des personnes concernées, pour réussir le développement humain.

Ainsi, le débat général est marqué par une recherche d'approches permettant de répondre aux demandes des citoyens devenues pressantes, de percevoir les signes annonciateurs des besoins et des problèmes, d'arbitrer les intérêts en présence, de mettre en œuvre et d'appliquer des solutions. Faut-il rappeler les conclusions des ateliers organisés en mars 2003 dans le cadre du Programme –cadre de gouvernance et de renforcement institutionnel<sup>38</sup> Ainsi, les pouvoirs publics semblent vouloir trouver dans la gouvernance un nouvel élan, tirant les leçons des transitions, des ruptures et des incertitudes qui forment un paradigme dominant depuis l'indépendance du pays.

Cependant, le réaménagement de l'ensemble des rapports de l'Etat et des citoyens, requiert au préalable une restructuration du processus de prise de décision qui placerait le citoyen au cœur des questions liées à la gouvernance. Si le processus de prise de décision continue de susciter des questionnements en particulier par rapport aux instances législatives, aux partis politiques, aux syndicats, à la haute administration, il interpelle de manière à peine voilée sur la fiabilité et la crédibilité des mesures prises par les pouvoirs publics.

Dès lors, l'édification d'un Etat moderne, performant et régulateur, incite à recentrer ses rôles sur des missions de régulation, d'animation du développement, de gestion économique prudente, saine et équilibrée, de régionalisation et de communication forte des décisions prises et des stratégies arrêtées.

<sup>38</sup> Programme de coopération Département de la Prévision Economique et du Plan – PNUD, Textes issus de l'Atelier technique sur le Programme National de Gouvernance Rabat, 6 mars 2003.

Quelques actions urgentes méritent d'être prises pour lever les entraves au développement humain, dont les plus saillantes concernent le système éducatif et l'économie du savoir, la réforme de l'administration, la lutte contre la corruption, un engagement franc en faveur de la femme dans les sphères socio-économique et politique, une justice plus équitable et une plus grande rigueur dans l'application des textes et des lois.

## 1- LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION

---

Les projets de réforme de l'administration marocaine sont souvent conduits en vase clos sans participation des partenaires concernés. Depuis l'indépendance, la lutte contre la concentration administrative n'a eu que de faibles résultats (peu de coopération entre départements, rétention de l'information, conflits de compétences, lenteur des services, faible qualité, missions ambiguës, complexité des procédures, etc.)

L'ouverture du Maroc vis-à-vis de son environnement régional et mondial nécessite qu'il se dote d'une administration moderne, moralisée, citoyenne et efficace. Déconcentrée, elle devrait être proche du citoyen et de l'entreprise, offrant un service public de qualité doté de connections et de réseaux informatiques. Veillant à la clarté et à la transparence, elle devrait réduire de son pouvoir discrétionnaire, simplifier les procédures et normaliser ses délais de réponse, promouvoir le rôle des Inspections Générales des Ministères, renforcer son potentiel en matière de nouvelles technologies pour réduire les coûts, publier des bilans périodiques et effectuer des enquêtes de satisfaction auprès des contribuables.

## 2- POUR PLUS DE TRANSPARENCE DANS LES AFFAIRES PUBLIQUES

---

Malgré des actions volontaristes déployées depuis une trentaine d'années, la corruption ne semble pas reculer, elle semble même s'être mieux installée. Si des informations précises sur l'emprise réelle de la corruption sur l'économie et la société font toujours défaut, les rares données dont fait état la presse portant sur des composantes illicites qui constituent le terreau de la corruption, montrent à quel point la corruption est diffuse et insidieuse, proliférant grâce au consentement des uns et à la résignation des autres, et à la présence d'un secteur informel développé (fraude, trafic de drogue, trafic de faux papiers, contrebande, contrefaçon, etc.). Comme un certain nombre de pays, le Maroc est aujourd'hui guetté par une économie parallèle qui est à la fois source d'accumulation et facteur de tension et de risque pour l'Etat et la société. Faut-il rappeler que la culture et le commerce du cannabis sont devenus des sources de richesse déterminantes et commandent des dynamiques et des comportements qui s'épanouissent hors du champ légal ?

A cela, s'ajoute le développement d'activités informelles, dont celles illicites. En effet, avec la mondialisation, l'économie mafieuse connaît également une montée sous forme de trafics en tout genre et ou de blanchiment d'argent. Ainsi, les tensions et les conflits devraient être également analysés en relation avec un processus d'intégration à une économie affairiste, parfois criminelle qui désintègre l'Etat et la citoyenneté ?

Le devenir économique est ainsi largement déterminé par la prévention de tels risques systémiques et des contagions qui pourraient gangrener les sociétés. Or la prévention suppose d'adopter des attitudes proactives en termes de transparence, de mobilisation de l'opinion publique, de contrepouvoirs, de coopération citoyenne, etc.

Il s'agit d'un chantier qui requiert de l'endurance, car il repose aussi bien sur les réformes et les campagnes de sensibilisation conduites par les autorités que sur la prise de conscience des citoyens dont l'exigence se construit sur une longue durée. D'où la nécessité d'adopter une stratégie globale et un plan d'action cohérent, à court, moyen et long termes, pour construire une exigence citoyenne et garantir la durabilité des résultats obtenus.

### **3- LA PRISE EN COMPTE DE LA FEMME, UNE NÉCESSITÉ DU DÉVELOPPEMENT HUMAIN**

---

L'adoption par le Maroc en janvier 2004, sur l'initiative personnelle du Souverain, du nouveau Code de la famille, constitue une avancée certaine notamment par rapport au principe de l'égalité entre la femme et l'homme au niveau de la responsabilité familiale. Avec l'adoption de ce code, de meilleures perspectives d'intégration s'ouvrent désormais devant les femmes aux droits longtemps peu respectés, même si la dimension du genre garde sa place au cœur de la problématique du développement humain du Maroc. Car la situation de la femme reste peu reluisante comme le révèle son faible accès aux services publics, sa participation et son implication encore réduites dans la vie économique et sociale, sa position en milieu rural qui la fait apparaître comme «une laissée pour compte» des progrès accomplis.

En outre, les nouveaux dispositifs législatifs et réglementaires sur la famille et la réforme annoncée du Code de la nationalité (autorisant la femme à transmettre sa nationalité à son enfant né d'un mariage avec un étranger), constituent des avancées certaines, mais sans que la question de l'égalité ne soit résolue pour autant. De là il est nécessaire d'élaborer des mécanismes d'appui :

- méthodologie de l'approche genre comme référence systématique et gendérisation des budgets de l'Etat ;
- conception de procédures, d'outils et de manuels standards pour l'intégration de la perspective genre dans toutes les politiques ;
- élaboration de mécanismes d'évaluation prenant en considération le plaidoyer et la communication autour de l'objectif de l'égalité entre femmes et hommes dans la sphère publique.
- pour une culture sociale de l'égalité, restituer les pages de l'histoire féminine et inscrire au féminin des noms de lieux publics.

## 4- LA RÉFORME DE LA JUSTICE POUR REHAUSSER LE NIVEAU DU CAPITAL INSTITUTIONNEL

---

Au terme d'un demi siècle de pratique, la justice, fortement dépendante du pouvoir politique et soumise à des pressions diverses, subit les conséquences d'une instrumentalisation qui en altère le fonctionnement. Un retard notable affecte ses structures et ses performances par rapport à l'évolution sociologique, politique et économique du pays.

La réforme visant à moraliser la justice et à relever son niveau de compétence et de performance, permettant ainsi de rétablir la confiance et la transparence dans la relation entre la justice et le justiciable, tarde à devenir effective. D'où la nécessité d'entamer une action de redressement, de réhabilitation et de moralisation de la justice. L'objectif est d'avoir un système judiciaire indépendant, transparent, efficace et crédible offrant un service répondant aux normes internationales (cf. Encadré sur la réforme réussie de la Cour suprême).

## 5- UN CADRE NORMATIF SOUVENT MODERNE MAIS DIFFICILEMENT MIS EN ŒUVRE

---

La dimension normative est fondamentale, étant donné qu'elle peut jouer un rôle important dans la formation d'un capital institutionnel, la consolidation du processus démocratique et le respect des droits et des libertés au Maroc. Elle est également déterminante pour la promotion de l'initiative économique et de la croissance et dans l'amélioration du bien-être des populations.

Cependant, on note toujours une discordance entre un cadre normatif, souvent adopté dans un souci d'emboîter le pas à des pays avancés, et sa mise en pratique : plusieurs textes adoptés tardent à être appliqués (décrets d'application en souffrance, faible suivi et évaluation).

## XIII- Perspectives en matière de gouvernance

Le Maroc, pays à diversité multiple, connaît une dynamique de changement commandée par des facteurs internes et externes. Les modes démographiques, culturels et d'organisation sont aujourd'hui traversés par ce changement. Parmi les indicateurs saillants qui militent en faveur d'une confirmation d'une telle tendance : le caractère jeune de la population, la communication audio-visuelle, la scolarisation et la mixité, l'emploi des femmes, l'ancrage du pays à l'Europe. En outre, le Maroc affiche de plus en plus un intérêt certain pour le développement humain, comme en témoigne l'Initiative Nationale pour le Développement Humain, lancée tout récemment par Sa Majesté le Roi (Discours Royal du 18 juin 2005).

Des questionnements se posent doré et déjà au cours de cette période de transition. Ils ont trait à la cohésion sociale et territoriale affectée par un redéploiement du rôle de l'Etat et à la gestion durable des ressources naturelles soumises à une pression soutenue.

Comment préparer le Maroc à faire face aux défis qu'il doit relever ? Comment améliorer les conditions d'existence et d'emploi pour une population rurale dont une large partie survit sous le seuil de la pauvreté et une population vivant dans les banlieues des villes, marquées par le sous-équipement et l'exclusion, l'entassement et la promiscuité dans un habitat précaire ? Comment mettre un terme à la dégradation des conditions d'existence dans ces espaces qui sont en fait de véritables poudrières aux portes des villes. Ce sont là quelques défis majeurs à relever au cours de la prochaine décennie.

Au niveau des territoires, les contours de nouvelles configurations semblent déjà se dessiner autour des pôles de Casablanca-Kénitra, Tanger-Tétouan, Marrakech, Fès avec des différenciations spatiales croissantes : ces configurations spatiales mettent en évidence différentes dimensions de l'espace marocain que la régionalisation future devrait promouvoir (dimension atlantique toujours privilégiée ; dimension saharienne en partie valorisée ; dimension méditerranéenne en voie de l'être). Les montagnes et les régions sahariennes du Sud-Est demeurent négligées, tandis que le projet de découpage actuel ne s'y prête que partiellement. Aussi, faut-il y définir d'urgence et par une approche participative des plans et programmes de développement intégrés, inclusifs et appropriés.

L'Agence de promotion et de développement économique et social des provinces du Nord, puis celle des provinces du Sud, et tout récemment celle de l'Oriental ont été mises en place. Elles s'inscrivent en principe dans une perspective de résorber des difficultés spécifiques à des territoires éprouvant un besoin d'intégration, et de pouvoir améliorer les conditions de vie des populations locales. Il s'agit d'initiatives qui préludent à un changement dans l'approche des problèmes de développement des régions concernées, encore faudrait-il que ces structures puissent évoluer dans un environnement approprié pour la conception et la réalisation des programmes et projets et dépassent la vision étriquée actuelle, dirigée par les autorités locales et n'émanant pas des besoins réels des populations concernées, préalablement définis dans le cadre d'un système rigoureux de planification stratégique et d'une vision spatiale cohérente.

Il s'agit d'intégrer dans l'aménagement du territoire les trois dimensions fondamentales : la sauvegarde de l'environnement, la réduction des inégalités sociales et la participation des citoyens pour parvenir à un développement durable, seul garant d'une vie meilleure pour les générations futures.

Partant des tendances lourdes et des options stratégiques choisies, un des deux scénarios ci-dessous pourrait préfigurer l'évolution du Maroc au cours des prochaines décennies.

**Le premier**, pronostiquant une rapide intégration du Maroc dans l'économie mondiale, une intégration qui pourrait devenir effective par l'intensification de circuits commerciaux et financiers, voire par des activités informelles licites, mais au sein d'un projet modernisateur, restant toujours déconnecté de la réalité sociale.

Dans une telle évolution, même si le projet vise une articulation avec les changements planétaires en cours, les réformes libérales ne sont pas « internalisées » par les acteurs concernés, ou bénéficient d'une faible adhésion des populations. Dès lors, la demande et les mouvements sociaux, avec leurs manifestations diverses, pourraient bien se multiplier. Et c'est probablement dans les villes, lieux de gestation et de négociation des valeurs d'hier et d'aujourd'hui, que vont se révéler les impacts, l'ampleur et les limites des changements en cours.

Dans ce cas de figure, les dysfonctionnements devront probablement persister et les remèdes appliqués n'auront pas d'effets notables : suivra vraisemblablement une multiplication de promesses sans lendemain et une mise en chantier de réformes hésitantes, éparpillées et déconnectées des besoins.

**Le second** scénario préfigure une consolidation des germes de changement avec un épanouissement de la citoyenneté et du jeu démocratique, une consolidation appuyée par les nouvelles générations et une intégration régionale. Dans cette perspective, le Maroc compétitif, créatif et productif bâtissant une économie impulsée de l'intérieur et de l'extérieur, grâce à une meilleure attractivité des capitaux étrangers, ceux des MRE, tissant des liens féconds avec le réseau de TPE, PMI/PME et créant richesse et emplois. Un tel scénario implique, faut-il le souligner, un appui extérieur, notamment de l'Union Européenne, des bailleurs de fonds internationaux en terme commerciaux et financiers, mais également un engagement des acteurs du secteur privé national et de la Communauté des marocains résidents à l'étranger. Car une économie productive et compétitive implique la mobilisation de compétences mais aussi des conditions facilitant l'émergence d'entrepreneurs locaux. Ceci suppose l'engagement franc d'un Etat facilitateur, une efficacité du cadre institutionnel et un climat de confiance. Ces conditions aident à mettre en place une justice saine et équitable, à amorcer une baisse de la pauvreté et à accroître la participation des acteurs de la société civile.

Les réformes engagées par le Maroc depuis les 1990 interpellent par leur particularisme. Elles reflètent souvent pour ne pas dire exclusivement la volonté royale. Certes l'opposition a pu jouer un rôle de « rabatteuse » d'idées (Mémoire de la Koutla présenté le 19 juin 1992<sup>39</sup>) mais le Roi a toujours su la devancer, en mettant en œuvre les réformes audacieuses, parfois surprenantes : nomination de quatre

<sup>39</sup> Les partis formant la Koutla (Istiqlal, Union Socialiste des Forces Populaires, Union Nationale des Forces Populaires, Organisation Démocratique et Populaire et Parti du Progrès et du Socialisme) ont résumé leurs positions dans un mémorandum présenté au souverain par rapport à la consolidation du pouvoir, des institutions constitutionnelles, le renforcement de l'Etat de droit et l'édification d'un Maroc moderne et prospère.

femmes ministres au sein du gouvernement de « technocrates » en 1996, lancement du nouveau code de la famille en 2003 après l'échec en 2000 du Plan d'intégration de la femme au développement, initié par le gouvernement d'alternance, mise en place de l'Instance Equité et Réconciliation au cours de la même année et enfin l'Initiative Nationale pour le Développement Humain en 2005.

Si le réaménagement du champ des institutions est enclenché depuis la révision constitutionnelle de 1992 permettant la création de nouveaux cadres, le processus de démocratisation semble toujours suivre une démarche de prudence, manifestant probablement une volonté du système politique marocain à maîtriser tout changement. Malgré les avancées, l'absence de rupture avec des pratiques diluant les responsabilités, le manque d'évaluation et de sanctions entachent toujours les mécanismes de prise de décision, d'arbitrage et de coordination.

Cependant, plusieurs potentialités existent déjà et demandent à être confortées :

- Sur le plan législatif et réglementaire de la décentralisation (Dahir relatif à l'organisation des Préfectures et des Provinces de 1963, Charte Communale de 1976, réforme de la Région de 1997, Réforme de la Charte communale de 2002), le Maroc est relativement avancé, mais les potentialités ouvertes par ces réformes tardent parfois à se réaliser pleinement sous forme d'une amélioration importante et visible de la gouvernance, notamment à l'échelle locale. Il s'agit en fait de renforcer les Collectivités locales au niveau institutionnel (planification et gestion des finances locales), de rendre professionnelles les relations entre administration de l'Etat et les collectivités locales, exprimée encore aujourd'hui sous forme de « tutelles » restrictives au lieu et à la place de formes d'appui.
- Il s'agit également de prendre en considération l'une des nouvelles données de la politique locale qui est le renversement de l'équilibre rural/urbain sur lequel était construit l'édifice électoral des quarante dernières années. Car les recompositions territoriales en cours favorisent un changement en faveur des espaces locaux qui se trouvent rapidement projetés dans une relation plus ouverte et directe avec le monde extérieur (partenariats, jumelages, etc.). Dès lors, pour faciliter l'émergence de catégories de citoyens capables de se positionner par rapport à de tels changements d'échelle et pour maîtriser ces derniers, il faudrait participer davantage au « désenclavement » du pouvoir local et à sa promotion (responsabilisation, suivi, évaluation, transparence, sanction.)
- Œuvrer pour un rôle plus entreprenant des Marocains Résidents à l'Etranger. Ces derniers bien que très attachés à leur pays sont malheureusement peu encouragés à investir des domaines productifs et fuient les obstacles liés aux procédures, à la bureaucratie et à la corruption, pour se diriger vers des secteurs de rente et de spéculation (terre, lots, bâtiments, immobilier, etc).

Mais les progrès substantiels accomplis par la décentralisation, reconnus et salués par plusieurs acteurs politiques au Maroc, n'oblitérent pas la persistance de faiblesses et de contraintes liées au système de gouvernance. Ces dernières entravent les performances et le fonctionnement de l'administration et des collectivités locales et représentent aujourd'hui des déficits à combler et résorber :

- Il s'agit en premier lieu de moderniser l'administration et de l'adapter aux missions de développement, une plus grande attention devant être accordée au redéploiement des cadres, à la formation, à l'amélioration des niveaux d'instruction du personnel des communes, à la déconcentration financière (si les niveaux territoriaux disposent de compétences nécessaires de conception et d'exécution) et au renforcement des capacités institutionnelles et des compétences au niveau local. La modernisation de l'action politique et publique, avec primat du leadership d'idées sur les rentes de situations, requiert également davantage de transparence et de rationalisation au niveau du discours et du comportement politiques.
- Il s'avère ainsi également nécessaire de clarifier le rôle, les droits et les obligations des entités et institutions de gouvernance qui jouent généralement un rôle de « contre-pouvoir » : parlement, partis politiques, syndicats, ONG, OCBs, médias, ce qui permettrait progressivement de mettre un terme au non dit, à la confusion, au gaspillage, à l'auto-censure et au conformisme ambiants. Ceci pourrait contribuer à mettre fin à plusieurs blocages, car la clarification est source de décrispation, d'avancement et de progrès réel dans le champ politique.

Parce que le Maroc se trouve actuellement dans une phase transitoire de son développement, se posent pour lui de lancinantes questions liées à un mode meilleur de gouvernance. La vision de son leadership trouverait d'autant plus facilement un écho favorable et une crédibilité si il était partagé par l'ensemble des acteurs agissants de la société. Cela participe de l'édification d'un environnement propice à la mobilisation des forces vives du pays, à l'approfondissement de la démocratie, à la primauté du droit et à la défense des droits de l'homme.

L'Etat marocain tente de faire naître auprès de la population une plus grande adhésion vis-à-vis des institutions. Le bon fonctionnement de ces institutions devrait aller de pair avec la redevabilité du leadership (suivi et évaluation des actions) et un degré de satisfaction de la majorité des citoyens (efficacité), afin de faire réussir le processus de transition qui devrait conduire à un élargissement progressif de l'élite.

## LISTE DES ENCADRES

- Encadré 1** : Concept de gouvernance, Rapport National sur le Développement Humain, PNUD (2003).
- Encadré 2** : Améliorer la gouvernance pour accroître la participation. «Niveau de gouvernance et de la croissance dans le monde arabe» Rapport de la Banque Mondiale (2004).
- Encadré 3** : Responsabilisation au sein de l'administration publique. «Vers une meilleure gouvernance au Moyen-Orient et en Afrique du Nord», «Améliorer l'inclusivité et la responsabilisation», Banque Mondiale (2003).
- Encadré 4** : Jeunes et administration, CNJA.
- Encadré 5** : Ségrégation verticale (catégories socioprofessionnelles selon le sexe), Sabah CHRAIBI.
- Encadré 6** : Autonomisation de la femme. Extrait du Rapport sur le Développement Humain dans le Monde Arabe.
- Encadré 7** : Une réforme réussie : la modernisation de la Cour suprême : Programme de Coopération Cour suprême-PNUD
- Encadré 8** : La corruption au sein de l'organe judiciaire (enquête d'opinion)
- Encadré 9** : Communiqué Transparency Maroc
- Encadré 10** : Un dossier qui n'est plus tabou : celui de la drogue, ONUDC.
- Encadré 11** : Crédibilité du système pluraliste, CAFRAD/OMAP/CEA.
- Encadré 12** : Programme d'Approvisionnement en Eau Potable (PAGER).
- Encadré 13** : Extrait du Discours Royal portant sur l'Initiative Nationale pour le Développement Humain.
- Encadré 14** : Initiative 20%-20% Rapport National sur la situation des des Services Sociaux.
- Encadré 15** : Nouveau concept de l'autorité. Extrait du Discours Royal à l'occasion du 51ème anniversaire de la déclaration universelle des droits de l'homme (1999).
- Encadré 16** : Promotion des droits de l'homme. Extrait du Discours Royal à l'occasion de l'installation de l'Instance Equité et Réconciliation
- Encadré 17** : Développement de la gouvernance : un engagement et une action collective. Extrait du Rapport de la Banque Mondiale : Vers une meilleure gouvernance au Moyen-Orient et en Afrique du Nord

## REPERES BIBLIOGRAPHIQUES

### **PNUD,**

Rapports mondiaux, régionaux et nationaux ; et autres documents portant sur les différents thèmes traités

### **Banque Mondiale,**

Rapport sur les questions de l'habitat, la décentralisation et le patrimoine culturel, avril 2003

### **Driouchi A.,**

Introduction au développement humain au Maroc, Document de travail, janvier 2004

### **El Aoufi N.,**

« La réforme économique : stratégies, acteurs, institutions, acteurs. », Un Maroc en transition- Maghreb-Machrek, numéro spécial, n° 164, avril-juin 1999

### **Institut de la Méditerranée pour le Femise,**

Profil pays : Maroc, IMF, juillet 2004

### **Laroui A.,**

Les origines sociales et culturelles du nationalisme marocain (1830-1912), Paris : Maspero, 1980

### **Kenbib Mohamed,**

« Note sur Cinquante ans d'indépendance du Maroc », Contribution au HDR 50, 2005

### **Kharoufi M.,**

« Crisis of Urban Governance". - in Patricia McCarney (Ed.) Cities and Governance, Toronto : Centre for Urban and Community Studies, 1996

### **Kharoufi M.**

"Governance of Urban Society in North Africa", in Governing Africa's Cities. Ouvrage édité par Mark Swilling. Johannesburg : Witwatersrand University Press, 2001

### **Kharoufi M. (éditeur),**

Gouvernance et sociétés civiles : les mutations urbaines au Maghreb., Casablanca : Afrique-Orient, 2000

### **Kharoufi M.**

« De la terre aux réseaux de clientèle : éléments pour une géographie de la propriété foncière au Maroc », Bulletin du CEDEJ-CNRS : Paris, Le Caire, n° 26, 2ème semestre, 1989

**Naciri M.,**

«Territoires: contrôler ou développer, le dilemme du pouvoir depuis un siècle», Un Maroc en transition - Maghreb-Machrek, numéro spécial, n° 164, avril-juin 1999

**Roussillon A. (éditeur),**

Un Maroc en transition- Maghreb-Machrek, numéro spécial, n° 164, avril-juin 1999

**Tozy M.,**

«Réformes politiques et transition démocratique ».- Un Maroc en transition, Maghreb-Machrek, numéro spécial, n° 164, avril-juin 1999

**Zniber M.,**

«Petite production marchande et formes d'intégration au capital dans une formation sociale dépendante, le cas de l'agriculture au Maroc », thèse de doctorat d'Etat en Sciences Economiques, Université Paris X Nanterre, juin 1986.

*ISBN*  
9954-405-15-1  
*N° Dépôt Légal*  
2005/2605