



50 ANS DE DÉVELOPPEMENT HUMAIN  
&  
P E R S P E C T I V E S 2 0 2 5

## Chapitre II

# Libération du Potentiel Humain

## Systeme politique, Institutions et Gouvernance

Les performances et les déficits persistants en matière de développement humain ne sont pas seulement fonction des opportunités et des contraintes économiques, démographiques, écologiques ou financières. Ils dépendent aussi, et plus largement, du contexte et du dynamisme politiques d'un pays, ainsi que de la qualité de ses politiques publiques et de ses modes de gouvernance. **De fait, des indicateurs essentiels du développement humain concernent le degré de jouissance des libertés et droits fondamentaux par les citoyens, le règne de la loi, la libération des initiatives des individus et des groupes, la participation démocratique largement inclusive, la gouvernance efficace, efficiente et donnant lieu à l'obligation de rendre des comptes par les responsables de la chose publique à tous les niveaux. Dans son sens large, ainsi esquissée, la dimension politique du développement humain lui est à la fois une finalité et une condition contextuelle décisives.** Aussi, le présent chapitre se propose-t-il d'interroger comment le Maroc s'est comporté sur cette dimension et quelles évolutions s'y dessinent ou s'y imposent en matière de démocratie et de bonne gouvernance. Cependant, son objet n'est pas de proposer une lecture de l'histoire politique et institutionnelle du Maroc indépendant, mais bien d'explicitier l'itinéraire de développement humain dans ses interactions avec certaines dimensions de la gouvernance.

## **1. LA MISE EN PLACE DES INSTITUTIONS NATIONALES : UNE DIFFICILE SYNTHÈSE ENTRE STABILITÉ ET LIBERTÉS**

**L'indépendance du Maroc a été acquise grâce à la détermination du Roi, du peuple et du mouvement national et à la symbiose qui les unit.** La résistance armée et civile, jointe à la sagesse et à la clairvoyance politiques, ont permis au pays de reconquérir cette indépendance avec, certes, beaucoup de sacrifices, mais aussi sans sombrer dans une guerre prolongée et dévastatrice, comme ce fût le cas de bien d'autres pays colonisés.

Voici cinquante ans, le 16 novembre 1955, le retour du Roi Mohammed V de son exil et la proclamation de la fin de « l'ère de la tutelle et du protectorat », marquaient le triomphe de la révolution du Roi et du peuple. Ce fut un moment historique, au plein sens du terme, où se manifesta la communion de toute la nation.

Historiquement et politiquement, il s'agit du moment fondateur d'un « contrat social » et d'un pacte national par lesquels le peuple reconnut à la Monarchie son leadership et celle-ci s'engagea à conduire le peuple sur la voie du développement, de la démocratie et du progrès.

### **1.1. Aux lendemains de l'Indépendance : des défis complexes et des choix difficiles ;**

Comme en tout lieu et en toute période de construction d'un nouvel ordre politique et social, le Maroc devait vite affronter des problèmes complexes, devoir faire des choix difficiles et connaître des luttes d'influence et de pouvoir parfois violentes.

**Comment parachever l'intégrité territoriale, construire la démocratie, définir et mettre en œuvre un modèle de développement économique et social ? De telles questions avaient été légitimement reléguées à l'arrière-plan sous le feu et dans l'unité du combat pour l'indépendance.** Celle-ci acquise, ces questions ne pouvaient que ressurgir de façon lancinante, pressante et parfois dramatique. Or, il va de soi qu'elles ne pouvaient recevoir de réponses, comme partout ailleurs, qu'en

fonction de référentiels idéologiques et d'intérêts politiques forcément divergents. De telles divergences, du reste déjà perceptibles, en germes, au sein même du mouvement national stricto sensu, du temps du protectorat, vont donner lieu, par la suite, à des conflits et à des scissions, mais aussi à des alliances mouvantes, des partis directement issus de ce mouvement, ainsi qu'à l'apparition de nouvelles formations politiques.

Pour légitime qu'elle soit, la dynamique de maturation du pluralisme, enclenchée après l'Indépendance, ne s'est pas déployée sans douleur. Il en est ainsi partout où les composantes de la société sont diverses ; où les intérêts catégoriels sont différents et peuvent être conflictuels ; où les profils de formation et les obédiences idéologiques des élites politiques sont variés ; et où les questions d'avenir qui se posent peuvent recevoir des réponses alternatives, en fonction des référentiels des uns et des autres.

## **1.2. Parachever l'intégrité territoriale**

**Au moment de l'Indépendance, la grande majorité des forces politiques du pays opta pour donner la priorité à la construction de l'Etat et au développement sur la grande partie libérée du Royaume, tout en continuant à lutter, de préférence par la négociation et l'action politique, pour la libération des territoires encore spoliés.** Si une telle option a prévalu, et si une bonne partie de l'Armée de Libération et de la résistance marocaines se sont fondues volontiers dans les Forces Armées Royales et la sécurité nationale nouvellement créées, d'autres éléments ont opté pour la poursuite de la lutte armée, notamment au Sud du royaume. Au terme de cette lutte, certains de ses dirigeants s'inscrivirent en opposition durable au régime, opposition ponctuée par quelques actes de violence, en divergence avec l'ensemble des autres forces politiques.

Le Maroc a pu assez vite récupérer Ifni et Tarfaya. En 1975, et grâce à la Marche Verte lancée par le Roi Hassan II et appuyée par la quasi unanimité des forces politiques et du peuple marocain, les provinces sahariennes furent récupérées.

Le pays cherche, encore aujourd'hui, une solution définitive au conflit dans ces provinces, engendré par la contestation de quelques pays de la souveraineté marocaine sur ces territoires. En 2005, Sa Majesté le Roi Mohammed VI a décidé de lancer des consultations politiques, pour lui définir un cadre d'autonomie dans le respect de l'intégrité territoriale et de la souveraineté pérenne du pays.

De même, tôt ou tard, un règlement définitif devra être apporté à la question de Sebta, Melilia et les autres présides toujours occupées au Nord du pays.

## **1.3. La centralisation comme héritage**

**Au lendemain de l'Indépendance, le Maroc connaissait encore des reliques féodales, tribalistes et régionalistes qui n'ont pas manqué d'être mobilisées dans des démonstrations et des rébellions, essentiellement rurales, et qui pouvaient toujours l'être, par frustration légitime ou par calcul politicien.** Les quelques événements douloureux du genre qui survinrent aux premières années de l'Indépendance sont célèbres et ce n'est pas ici le lieu de les évaluer. Mais, il importe de constater qu'en dépit de ces tristes épisodes, et malgré la forte diversité ethnique, linguistique, religieuse et régionale du peuple marocain, celui-ci et son jeune Etat indépendant ont su sauvegarder la cohésion nationale et échapper à toute velléité de partition ou de guerre civile.

Outre la mise en place rapidement réussie des instruments de souveraineté intérieure et extérieure, le pays a pu assurer le maillage administratif du territoire, sauvegarder sa

stabilité politique à long terme et la sécurité de ses populations et apparaître, globalement, comme un pays et un Etat organisés, sûrs et crédibles.

En outre, et malgré son dénuement aux lendemains de l'Indépendance, le pays a vite pu organiser et marocaniser son administration publique, qui a pu évoluer et mener d'importants projets de développement, assurer tant bien que mal les services publics nécessaires aux citoyens et démontrer des performances indéniables dans de nombreux domaines.

**Parallèlement, le Maroc s'est lancé, dès 1960, avec les premières élections au suffrage universel direct de son histoire, dans une expérience de décentralisation territoriale,** certes très timide au départ, mais élargie ensuite, en vertu de la Charte communale de 1976 et, davantage encore, en vertu de celle adoptée en 2002. Les échéances des élections communales ont été régulièrement tenues et les conseils qui en ont été issus ont pu accumuler une expérience de délibération et de gestion locale.

Cependant, au fil des ans, le revers de la médaille est que, malgré toute une série de réorganisations et de réformes plus ou moins réussies ou seulement proclamées, la gouvernance publique et la décentralisation posent encore des problèmes qui seront évoqués dans la suite. L'héritage du demi-siècle écoulé demeure un centralisme excessif et résistant, doublé d'une gestion publique auto-centrée sur l'administration, souvent opaque et parfois déviée. Ces deux problèmes seront abordés plus en détail dans la suite du présent chapitre.

#### **1.4. Une trajectoire constitutionnelle riche en développements**

**Depuis l'Indépendance, le Maroc a connu une vie constitutionnelle et un débat récurrent sur la Constitution.** Très tôt, de vastes consultations nationales, réitérées, eurent lieu entre toutes les forces politiques et, dans l'attente d'un aboutissement, une Loi fondamentale et des lois formant Code des libertés publiques, des associations et de la presse furent adoptées.

**La modalité même de l'élaboration de la Constitution suscita, au départ, une certaine tension politique.** Une aile de l'opposition de gauche soutenait l'exigence d'une assemblée constituante pour élaborer la Loi fondamentale du pays, alors que les autres forces politiques n'en voyaient pas la nécessité. Cependant, dès le début des années 1970, cette exigence allait pratiquement disparaître, sauf de la part de quelques groupes restreints d'opposition radicale. Les grands débats portent alors exclusivement, dès ce moment là, sur le contenu de la Constitution, et non sur ses modalités d'initiative, appartenant au Roi et au Parlement, et d'adoption, par voie de référendum populaire.

L'option retenue a été celle d'un système spécifique de « monarchie constitutionnelle démocratique et sociale », doté d'institutions représentatives du peuple et dans lequel le Roi tient une position cruciale à plusieurs titres, dont sa qualité de Chef de l'Etat et de l'exécutif.

**Au départ, la majeure partie de l'opposition de gauche souhaitait une réorganisation des pouvoirs, la souveraineté étendue de l'assemblée parlementaire et la prise en charge quasi-totale de la responsabilité de l'exécutif par le Premier Ministre.** La première Constitution marocaine a été adoptée par le premier référendum du pays le 7 décembre 1962. Appuyée par la plupart des forces politiques, mais boycottée par l'opposition de gauche, cette première Constitution allait apporter des réponses dont certaines constitueront des constantes dans les révisions ultérieures.

### ***Principales constantes constitutionnelles...***

- Le Roi est proclamé Amir Al Mouminine, représentant suprême de la nation, garant de la souveraineté du pays et des libertés et droits fondamentaux des citoyens ;
- Le Roi détient des pouvoirs exécutifs réglementaires et de nomination qu'il peut déléguer ;
- L'Islam est La religion de l'Etat, mais la liberté du culte est garantie ;
- Les libertés et les droits fondamentaux des citoyens sont énumérés et garantis par la Constitution et leur exercice est organisé par des lois ;
- Les principes de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance de la justice sont consacrés ;
- Le Parlement détient le pouvoir législatif dans des domaines limitativement spécifiés par la Constitution, ainsi que le pouvoir de contrôle et de censure du gouvernement, selon des modalités spécifiées de la même manière ;
- Le rôle des partis politiques est reconnu et le parti unique est prohibé par la Constitution ;
- Aucune révision constitutionnelle ne peut porter sur la religion d'Etat, l'Islam, ou sur la forme monarchique du régime ;

### ***... et principales variantes:***

- Le pouvoir réglementaire, partagé entre le Roi et le Premier Ministre dans la constitution de 1962, dévolu totalement au Roi dans celle de 1970 qui n'aura vécu que deux années, est attribué au Premier Ministre dans les révisions suivantes ;
- La structure bicamérale du Parlement, retenue en 1962, est abandonnée dans toutes les révisions suivantes, jusqu'à celle de 1996 qui l'a rétablie, en attribuant d'ailleurs à la Chambre des Conseillers des pouvoirs proches de ceux de la Chambre des Représentants, en matière de contrôle sur le gouvernement, y compris le pouvoir de censurer ce dernier ou de lui refuser la confiance ;
- La proportion des membres du parlement monocaméral élue au suffrage universel direct, versus celle élue au suffrage indirect, fut de un tiers dans la constitution de 1970 puis inversée dans celles de 1972 et 1992.
- En 1992, plusieurs avancées constitutionnelles furent apportées et seront reconduites lors de la révision de 1996: institution du vote d'investiture du gouvernement par la Chambre des Représentants ; création du Conseil Constitutionnel ; extension des pouvoirs du Premier Ministre en lui attribuant, notamment, celui de proposer les ministres au Roi ; renforcement du pouvoir de contrôle du Parlement sur le gouvernement, y compris par la fixation d'un délai de 20 jours pour répondre aux questions parlementaires ; proclamation de l'attachement du Maroc aux droits de l'Homme tels qu'ils sont universellement reconnus, ...

**En 1992, et pour la première fois, une Constitution marocaine est appuyée par la quasi unanimité des forces politiques. Il en fut de même, et encore plus largement, pour la révision de 1996.**

**Au fil de ce parcours constitutionnel, avec ses avancées et ses reculs, se profile un cheminement de l'ensemble des acteurs politiques vers un assouplissement**

**progressif des positions tranchées**, favorisant ainsi une meilleure entente sur les principes constitutionnels fondamentaux du pays et sur les règles organisant la compétition démocratique.

**Aujourd'hui encore, la nécessité et l'opportunité d'une nouvelle révision constitutionnelle sont régulièrement évoquées par certains acteurs politiques et par les médias.** Cette révision porterait, selon les uns et les autres, soit sur certains aspects des constantes de l'héritage normatif du pays en la matière, soit sur certaines de ses variables, soit encore sur des questions nouvelles.

**Trois points de vue ressortent du débat public sur cette question.** Ils peuvent être résumés comme suit :

- L'agencement constitutionnel actuel a prouvé qu'il pouvait garantir un jeu démocratique ouvert et la question de sa révision ne revêt aucune urgence, les problèmes réels du Maroc étant ailleurs. Le plus important est la traduction de toutes les dispositions existant dans la pratique démocratique de nos institutions.
- La révision constitutionnelle, portant essentiellement sur l'organisation des pouvoirs, constitue une priorité absolue et un pré-requis pour le succès de toutes les réformes actuelles et à venir, dans le cadre du processus de transition politique que connaît notre pays.
- Entre ces deux positions, se situe une troisième école de pensée. Selon celle-ci, le Maroc est habitué aux révisions constitutionnelles périodiques dictées par les leçons de l'expérience et par les exigences nouvelles qui s'expriment. Les agencements constitutionnels qui s'avèreraient nécessaires émergeront d'un débat public serein et responsable.

La réflexion et la concertation approfondies sur ces questionnements devraient se fonder sur les positions partisans légitimes et forcément plurielles, sur les enseignements nés de l'évaluation objective du fonctionnement de nos dispositifs institutionnels, sur les évolutions du Droit constitutionnel comparé. Plus particulièrement, cette réflexion devrait intégrer les capacités d'innovation et d'adaptation des Marocains, qui conjuguent une large ouverture sur l'universel à une conscience forte de l'originalité de notre système politique et de nos réalités socioculturelles.

**En définitive, et au terme d'un cheminement laborieux sur 50 ans, un large consensus autour des institutions et des choix fondamentaux du pays a pu être trouvé.** Ce consensus demeure ouvert sur tous les réajustements constitutionnels que pourraient dicter la consolidation des acquis démocratiques, le parachèvement de la construction de l'Etat de droit ou la sauvegarde de l'intégrité territoriale ou encore la réponse à apporter à l'expression légitime du caractère pluriel de notre société. **Les leçons tirées des cinquante années écoulées montrent que les progrès à ce niveau n'ont jamais pu être réalisés dans la conflictualité exacerbée et que, sur le terrain des réformes constitutionnelles, la Monarchie a su à chaque fois prendre les initiatives adéquates et opportunes.**

### **1.5. Pérennité des options fondamentales dans le cadre d'un jeu démocratique normal**

Dès le lendemain de l'Indépendance s'est déclenchée au Maroc, comme partout ailleurs, en pareille circonstance, une course et une lutte entre les forces en présence, soit pour le monopole du pouvoir politique et des postes administratifs, soit pour leur partage. Cette compétition a certes donné lieu à des

conflits, parfois violents, entre les différents acteurs, mais le pire a toujours pu être évité, et le pluralisme politique s'exprimer.

Le Maroc a ainsi pu surmonter les tensions et anticiper sur un avenir où la modération et le sens du compromis allaient prévaloir.

**L'option résolue pour le capitalisme, le pluralisme politique et une politique de relations et de coopérations internationales ouverte, modérée et non alignée, a été appuyée par la plupart des forces politiques.** Elle a cependant engendré une conflictualité avec certains courants plus ou moins radicaux et, parfois violents,. A certains moments, cette conflictualité a eu des coûts humains inacceptables et des surcoûts sécuritaires, d'administration, de contrôle et de surveillance. Elle a aussi détourné l'attention des hommes politiques des problèmes réels du pays, des attentes des populations et des problématiques concrètes de développement humain.

Ainsi le Maroc a traversé des moments de crispation politiques, d'actions ou de tentatives d'action violente contre le régime, de coups d'Etat putschistes (en 1971 et 1972), de séries de troubles sociaux violents, d'abord ruraux, puis urbains, d'opérations de sécurité et de rétablissement de l'ordre parfois disproportionnées et portant gravement atteinte aux droits humains.

**Cependant, le pays est demeuré globalement stable et constant dans ses options fondamentales, échappant à toute dictature militaire, policière ou de parti unique, du genre auquel ont succombé bien des pays comparables.** Une opposition légale, parfois radicalement critique, a toujours pu s'exprimer, en dépit de tracasseries et de débordements répressifs. Des espaces de liberté ont toujours été maintenus ouverts pour les médias, les intellectuels et l'université. Le dialogue formel ou informel n'a jamais été rompu de manière totale et durable entre le pouvoir et l'opposition. Celle-ci a généralement participé activement à la vie et au travail des différents parlements élus (excepté celui de 1970-72). Certaines de ses composantes importantes sont revenues au gouvernement, à différentes périodes de cette phase de construction de l'Etat marocain indépendant.

Les années 1990 allaient connaître, outre l'aboutissement de la laborieuse convergence autour d'un consensus sur la Constitution, évoquée précédemment, une seconde convergence sur le modèle socio-économique libéral, en dépit de la persistance de nuances idéologiques et politiques, tantôt progressistes, tantôt libérales ou conservatrices,. Ainsi, les extrémismes et les dogmatismes tendent à s'estomper.

**Cette seconde convergence a été rendue possible grâce à la maturité des différents acteurs politiques, grâce aussi aux leçons tirées de l'expérience, des mutations de l'ordre économique et politique mondial et des exemples et contre-exemples donnés par des pays comparables avec les risques de dérives avérées.**

Les deux convergences de vues, concernant la Constitution et le modèle de développement politique et socioéconomique, appuyées aussi par d'autres réformes et d'autres gestes politiques qui seront évoqués plus bas, conduiront à **l'alternance gouvernementale de 1998 où l'ex-opposition accédera en bloc au gouvernement, à côté d'autres forces politiques, et où la gauche assume la primature jusqu'aux législatives de 2002, et participe au gouvernement formé après ces élections.**

**Le partage du pouvoir et l'alternance au gouvernement interviennent désormais dans le cadre de la pérennité des options fondamentales, mettant ainsi le pays sur la voie de la normalité politique démocratique.**

## **1.6. Le défi d'une représentation populaire légitime et crédible**

**La qualité de la représentation populaire dépend prioritairement de celle des élites politiques car c'est à elles qu'il revient d'encadrer les populations et d'éclairer les choix des électeurs lors des consultations démocratiques.** Cela pose des problèmes de trois ordres ayant trait aux partis politiques, aux processus électoraux et aux comportements des élus.

Nos partis politiques ont indéniablement joué un rôle fondamental dans la construction démocratique du pays. Cependant, le chemin vers un paysage politique lisible traduisant des options idéologiques différenciées reste à parcourir. Aujourd'hui le paysage politique est caractérisé par :

- **un éclatement de la carte politique et une absence de blocs clairement démarqués** et suffisamment consistants pour prévenir la persistance de la mosaïque parlementaire et la difficile gouvernabilité de l'exécutif ;
- **une certaine rigidité organisationnelle**, peu favorable à la démocratie interne, au rajeunissement et à la féminisation des leaderships et de l'encadrement partisans;
- **une certaine similitude des programmes présentés de manière trop générale**, les rendant peu propices à l'engagement de chaque parti sur des objectifs précis, à la facilitation du choix des électeurs et à l'évaluation ultérieure des résultats de chacun.

La nouvelle loi sur les partis politiques, adoptée en 2005, a pour ambition de contribuer à redresser de telles carences. Néanmoins, tout dépendra, au-delà des dispositions prévues par la loi, de l'engagement des acteurs politiques à lui donner pleinement son sens dans la pratique en participant à l'émergence d'une nouvelle culture politique fondée sur la responsabilité.

**Les processus électoraux ont eu le mérite d'avoir été tenus. Il l'ont été à maintes reprises, et toujours au suffrage universel direct et indirect, depuis 1960.** Il en a résulté une familiarisation des Marocains avec cette pratique et l'acquisition d'une expérience non négligeable, en matière de campagnes électorales, de discipline et de sérénité des scrutins et d'organisation et de tenue de ces derniers.

**Cependant, et jusqu'aux élections de 2002, les consultations ont régulièrement été entachées d'irrégularités, plus ou moins massives, réelles ou alléguées mais qui, en tout cas, en réduisaient la crédibilité aux yeux de beaucoup de citoyens.** Outre les manipulations et les pressions administratives, délibérément programmées ou simplement dues à des excès de zèles localisés, nombreux ont été les groupes et les candidats qui, de leur côté, ont eu recours au clientélisme, aux promesses fantaisistes, à la pression sociale ou morale ou encore à l'achat pur et simple des voix des électeurs.

**Encourager une plus large participation populaire aux élections et garantir la transparence totale et la régularité irréprochable de ces dernières passe, non seulement par un ferme engagement éthique de tous les acteurs, mais aussi par**

la stricte application de la loi et la répression de toute velléité de malversation, de manipulation ou de corruption électorales.

### **1.7. La reconnaissance et le respect des droits humains et de genre**

**La décision de Sa Majesté Mohammed VI de créer l'Instance Equité et Réconciliation (IER) a démontré, de manière éclatante, courageuse et encore unique dans la région, la volonté du Maroc d'assumer son devoir de mémoire, de vérité, de reconnaissance et de réhabilitation des victimes individuelles et collectives.** Le travail accompli par cette instance a déjà pu être largement apprécié à l'intérieur du pays et à l'extérieur : Il permet de rompre définitivement avec les abus par la prévention institutionnalisée des violations des droits de l'Homme.

**Il convient simplement de rappeler que cette expérience de l'Instance a été le couronnement d'un long processus de défense militante, puis de reconnaissance officielle des droits humains ainsi que de gestes politiques forts.** A titre d'exemple, les années 1970 ont connu des comités de lutte contre la répression et la torture. A partir des années 1980, plusieurs organisations de la société civile ont pris en main la défense des droits humains. De telles organisations ont contribué et contribuent toujours à la veille sur le respect des droits humains, à la défense de leur promotion et à la diffusion de la culture correspondante, en parallèle avec le progrès démocratique du pays.

**En 1990, le Roi Hassan II créa le Conseil Consultatif des Droits de l'Homme (CCDH), renforcé, réorganisé et recomposé plus largement en 2002, par Sa Majesté Le Roi Mohammed VI.** L'adhésion à ces droits, tels qu'universellement reconnus, fut proclamée par la constitution de 1992. Le CCDH a joué un rôle reconnu en matière d'investigation des allégations de violations des droits de l'Homme, de promotion de réformes législatives dans le sens du procès équitable et des garanties de procédures en faveur des justiciables, de conseil aux pouvoirs publics concernant l'adhésion aux conventions internationales, la formation des fonctionnaires et l'éducation de l'ensemble des citoyens aux droits de l'Homme, de présentation de l'expérience marocaine et de développement de la coopération internationale en la matière. C'est aussi ce Conseil qui a émis la recommandation de créer l'IER et il est officiellement chargé aujourd'hui de veiller à la bonne mise en œuvre des recommandations de cette Instance. En outre, il convient aussi de rappeler que le Maroc s'est doté d'un ministère des droits de l'Homme, depuis 1993 et jusqu'à tout récemment ; ministère dont les attributions reviennent aujourd'hui, en termes consultatifs et incitatifs, au CCDH et, en termes exécutifs, à tous les départements ministériels et aux acteurs civils concernés.

Dans le cadre de l'ouverture politique accélérée, une amnistie royale générale, intervenue en 1994, permit à la quasi-totalité des anciens opposants de recouvrer leur liberté et aux exilés de rentrer au pays. De 1999 à 2003, une Commission Indépendante d'Arbitrage pour l'Indemnisation a pu traiter les plaintes des victimes de violations des droits de l'homme reçues par elles et procéder à l'indemnisation des victimes avérées.

**Ce processus, couronné par l'achèvement de la mission de l'IER, démontre, outre les convergences constitutionnelle et de modèle socioéconomique précitées, une troisième convergence entre l'Etat, les forces politiques et la société civile sur la pleine reconnaissance et la volonté de respect irréversible des droits humains au Maroc.** Mus par une conscience aiguë des enjeux de cette

problématique et par une forte volonté politique, ces partenaires affichent leur résolution à agir de concert pour réussir les chantiers encore ouverts en la matière : i) mise en œuvre diligente et conséquente de l'ensemble des recommandations de l'IER, concernant l'ordre normatif de garantie des droits de l'Homme, la mise à niveau législative, la pénalisation et la sanction sévère de tous les crimes contre l'humanité et les traitements cruels, dégradants ou inhumains, l'indépendance de la justice, la gouvernance sécuritaire, la stratégie de lutte contre l'impunité, le devoir de mémoire et de réparation et de réhabilitation individuelle et collectives des victimes des violation ; ii) conception et mise en œuvre soutenue d'un plan national systématique, partenarial et multimédia de sensibilisation et de formation des citoyens et, plus spécialement, des agents d'autorité et des personnels de sécurité et de justice, au strict respect des droits de l'Homme ; iii) éradication des formes quotidiennes et « routinières » d'exaction et de violation des droits humains, surtout dans les zones rurales ou marginales ; iv) intérêt prioritaire à accorder désormais, non plus seulement aux droits civils et politiques, mais aussi et surtout aux droits économiques, sociaux et culturels.

**Quant à l'équité du genre, et bien que les femmes marocaines votent depuis 1960, force est de reconnaître que ces dernières ont trop longtemps été traitées comme des citoyennes mineures.** Elles ont souffert de l'analphabétisme massif, de l'iniquité salariale, de la pauvreté, de la précarité, de l'exclusion, de l'agression morale, du harcèlement et de la violence physique. Certes, les femmes ont eu, de plus en plus accès à l'éducation, au marché du travail, aux professions libérales, à la fonction publique et à l'entrepreneuriat moderne. Toutefois, elles n'ont pu que rarement accéder à des postes de représentation populaire ou de décision. Leur implication professionnelle est demeurée confinée dans certaines branches et à certains types de fonctions. Des avancées légales et politiques et des changements d'attitude ont récemment été enregistrés en matière d'égalité des genres et on en citera quelques unes ci-après.

Déjà à la fin des années 1980, le Roi Hassan II avait mis sur pied une commission de réforme du Code de Statut Personnel (Moudawana). Certains amendements furent apportés à ce code, amendements qui sont restés, du fait des pesanteurs et des préjugés socioculturels, bien en deçà des attentes des organisations marocaines des droits de l'Homme et du mouvement des femmes. La promotion de la situation éducative, sociale et administrative de la femme marocaine se poursuit néanmoins, quoique de manière lente.

Une dynamique nouvelle fut imprimée à ce rythme de promotion par le Souverain, qui a accordé explicitement une place élargie au leadership féminin dans les hautes sphères de décision et de management des grands organismes publiques, tout en donnant des signes forts, médiatiques et comportementaux, à haute charge symbolique, un engagement ferme en faveur du plein épanouissement et de la pleine responsabilisation de la femme marocaine à tous les niveaux.

Si jusqu'aux élections de septembre 2002, la représentation féminine au Parlement marocains était nulle ou limitée à une ou deux députées seulement, un changement important allait survenir à cette date. Par consensus entre les partis politiques, il fut décidé de mettre à l'œuvre un principe de discrimination positive (le système de quota) en faveur des femmes aux élections législatives, en leur réservant une proportion des candidatures sur la liste nationale de chaque parti. De cette manière, 30 femmes députées purent être élues et, avec 5 autres femmes élues au scrutin uninominal, la députation féminine représente aujourd'hui plus de 10% des élus au sein de l'actuelle Chambre des représentants (35 sur 325).

La question de l'heure est de veiller à la bonne application du nouveau Code de la famille et à en prévenir les interprétations erronées ou tronquées. Cela passe par la formation

adéquate des juges, tout autant que l'action sensibilisatrice sur les mentalités et la lutte systématique contre toutes les formes d'injustice insidieuse ou de violence manifeste contre les femmes.

## **1.8. La liberté d'expression et de presse**

**Les médias, indispensables à la bonne gouvernance, ont connu une remarquable vitalité, la liberté d'expression ayant été reconnue et réglementée dès 1958 par le premier Code de la Presse.**

La présence étatique a contribué à la structuration de champ médiatique, au-delà de la seule régulation du secteur. La presse écrite marocaine, à l'instar du paysage politique du pays, a toujours été plurielle et variée. Elle a, globalement, joué son rôle d'information et de veille sur la marche des affaires publiques. Même dans les moments de forte tension politique, une presse d'opposition a pu s'exprimer, et de manière très critique à l'endroit du pouvoir et des gouvernants.

Certes, sur cinquante ans, on a enregistré des moments de censure pesante, des interdictions de journaux, des procès pour délit de presse et des périodes de bridage légal et administratif de la liberté de presse. Mais jamais le Maroc n'a été le pays du discours médiatique unique, exclusif et totalitaire.

Tout comme à la grande époque du combat pour l'Indépendance, le Maroc a connu durant les années 60 et 70 des journaux et des revues qui ont contribué aux grands débats sur le plan politique, économique et sociétal. Des titres célèbres avaient, en effet, fait apparition dans le sillage de l'effervescence politique et culturelle, portés par des journalistes de renom, et animés par les grandes causes et les grands questionnements de la société marocaine de l'époque.

**La presse marocaine peut légitimement revendiquer une contribution significative aux acquis démocratiques et au développement de la culture de citoyenneté et des droits de l'Homme dans notre pays.** Ce rôle a été important d'autant plus que l'histoire de la presse nationale, partisane ou non, n'est pas exempte de heurts, notamment aux moments difficiles de la conflictualité politique. Le journalisme marocain a pu être traversé, comme les autres corps, par des pratiques intéressées et peu professionnelles. Celles-ci ont parfois entaché son image et son bon fonctionnement et ont compromis son arrimage aux normes et standards atteints sous d'autres cieux.

**Aujourd'hui, la presse écrite du pays est largement diversifiée, libre et sans cesse enrichie de publications nouvelles.** Les médias s'émancipent et jouent notamment leur rôle d'aiguillon du pouvoir et de partenaires incontournables de la transition démocratique. En particulier, on assiste à la floraison des publications indépendantes et locales, dont certaines ont une vocation politique et parfois très critique. D'autres sont plutôt dédiées à des thématiques spécifiques :loisir, pédagogie, économie, finance, entreprise, télévision, sport, informatique, etc. Le pluralisme de la presse marocaine est également linguistique.

**Concernant cette presse écrite, la question se pose toujours de savoir comment concilier la liberté indiscutable et salubre de la presse avec la nécessaire lutte contre l'apologie de la discrimination, de la haine, de la violence, du fanatisme, voire du**

terrorisme, et avec les impératifs déontologiques du respect de la vie privée des personnes et de la vérification préalable et professionnelle des informations.

En dehors du débat en cours sur la qualité du code actuel de la presse, notamment parmi les professionnels du secteur, il apparaît qu'à l'instar de tout secteur de première importance et de grande sensibilité, la composante écrite du « quatrième pouvoir » aurait besoin de renforcer son organisation professionnelle et de se doter de mécanismes d'autorégulation déontologique, à la hauteur de son rôle décisif pour la modernisation politique et institutionnelle, pour la libre expression des courants de pensée et pour l'enrichissement du débat public.

**Enfin, force est de constater que malgré le nombre de titres et d'entreprises de presse qui voient le jour au Maroc, et en dépit de la relative expansion enregistrée depuis le milieu des années 90, la presse nationale pâtit encore de niveaux de lectorat et d'audience encore faibles.**

Le paysage audiovisuel a longtemps été le monopole de l'Etat, jusqu'à l'apparition depuis une vingtaine d'années, d'une première radio et d'une première chaîne de télévision privées. Aujourd'hui, ce paysage est appelé à s'enrichir et à se diversifier dès lors que l'Etat semble déterminé à faciliter ce processus. Il a dérégulé le secteur, levé son monopole et mis en place, à cet effet, une Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle (HACA).

**Le pays confirme ainsi son pluralisme médiatique et avance résolument sur la voie de l'ouverture au monde et à la modernité.** L'apport fondamental de la réforme de l'audiovisuel demeure indéniablement le cadre juridique adopté, qui détermine les principes généraux et les mécanismes essentiels à la restructuration du secteur, offrant de nouvelles possibilités d'installation et d'exploitation à des opérateurs privés dans un paysage désormais régulé par une institution spécialisée et autonome qui faisait jusque là défaut. Le débat démocratique, le fonctionnement et le contrôle des institutions, ainsi que la culture de responsabilité et de transparence n'en seront que renforcés.

## **2. L'OPTION DECENTRALISATRICE ET REGIONALE, OU LES DIFFICULTES ET LES PERCEES DE LA GESTION ADMINISTRATIVE DU TERRITOIRE**

**La territorialisation dans l'élaboration et la conduite des politiques publiques constitue un élément clé de la transformation du rôle de l'Etat et de la formulation de politiques intégrées, pérennes et participatives.** C'est aussi un élément essentiel de la bonne gouvernance du développement humain et de l'ancrage de la culture de la démocratie locale.

### **2.1. Une décentralisation qui s'impose peu à peu dans la gestion territoriale du pays**

**Dès l'Indépendance, la priorité a certes été donnée à l'entreprise d'édification d'un Etat unifié, doté d'une administration territoriale structurée sous son autorité et son contrôle politique.** Ainsi, très tôt, a été entrepris le maillage serré du territoire par la mise en place progressive, et toujours d'actualité, d'un dense réseau d'agents d'autorité. Ce maillage est allé en se resserrant au fil des années, avec pour justification de rapprocher l'Administration des citoyens : de 14 en 1959, le nombre de provinces est ainsi passé à 72 en 2005. Mais, peu à peu, le besoin d'une déconcentration administrative se fait sentir, afin de répondre aux inefficacités de la gestion centralisée du territoire national : multiplication des circonscriptions qui va de pair avec l'allongement des délais d'exécution des projets de développement, réduction mécanique

des ressources allouées à chacune des circonscriptions et difficulté de coordination des projets qui impliquent plus d'une commune ou d'une province.

**Par ailleurs, le Maroc indépendant a aussi très tôt opté pour une décentralisation graduelle. Il a adopté progressivement un cadre législatif et réglementaire qui favorise la décentralisation, avec en point d'orgue la Charte Communale de 1976.** De même, ont été promulguées une réforme de la Région en 1997 et une nouvelle Charte Communale en 2002. La loi de 1976 instaurant la première Charte Communale contient les dispositions juridiques décentralisatrices les plus cruciales. Ainsi, les communes deviennent des collectivités locales de droit public, dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière (30% des recettes de TVA seront transférées aux collectivités locales à partir de 1987), placées sous la tutelle du ministère de l'Intérieur, administrées par des conseils communaux élus. Les vertus de cette réforme aux yeux du législateur étaient de : permettre un partage efficient des pouvoirs pour assouplir les procédures et répondre aux besoins grandissants des citoyens en services de proximité, constituer un cadre de collecte d'informations utiles au planificateur et aux investisseurs, susciter des dynamiques de développement local à travers la gestion participative.

Afin d'approfondir le processus de décentralisation et de développement humain local, une nouvelle Charte Communale fut adoptée en 2002. Elle prévoit des dispositions visant notamment à renforcer l'autonomie et la bonne gouvernance locales, à améliorer le statut de l'élu et la transparence de la gestion publique locale, à élargir et clarifier les compétences des conseils élus. Ces dispositions avaient également pour but d'alléger le dispositif de tutelle par l'instauration d'un contrôle a posteriori (juridictionnel), la réduction des actes soumis à l'approbation et les délais de celle-ci, la délégation du pouvoir de tutelle et la motivation des actes de tutelle. **Mais force est de constater que cette longue expérience et ces tentatives de dynamiser la gouvernance territoriale n'ont pas toujours eu les résultats escomptés.** Les déviances entachant les processus électoraux, le caractère conjoncturel et instable des alliances partisans locales, l'inégale formation des élus, la mauvaise gestion, le découpage pas toujours heureux du territoire sont autant de facteurs qui ont pénalisé le développement humain de beaucoup de communes rurales et urbaines.

A ces problèmes s'ajoute la prégnance d'une culture résistante au changement, centralisatrice et peu encline à la confiance et à la délégation. Ainsi, à l'exception de certaines administrations pionnières en la matière, la déconcentration administrative, corollaire indispensable de la décentralisation, est loin d'accompagner et de soutenir cette dernière, de manière diligente et consistante. On a, dès lors, l'impression de s'enfermer dans un cercle vicieux où les avatars de la décentralisation et de la gestion communale confèrent un semblant de légitimité ou un alibi aux résistances centralisatrices au moment même où les déficits de déconcentration sapent la possibilité d'une gouvernance territoriale efficiente et cohérente. Dans le même sens, l'émergence d'un modèle de développement régionalisé, dans le cadre de grands pôles naturels et humains ayant chacun son potentiel distinctif, mais solidaires entre eux, continue de se poser avec acuité, en dépit des nombreuses tentatives visant à définir une véritable régionalisation.

**La mise en place de la décentralisation territoriale, dès les années 1960, semble avoir davantage répondu à une volonté d'encadrement politique qu'à un souci d'adaptation de la gestion publique aux nécessités du développement local.** En effet, en 1960, l'objectif était d'abord de reconstituer les élites locales,

et cet impératif a sans doute primé sur les préoccupations d'ordre administratif et technique. Telle qu'elle a été comprise et pratiquée, la déconcentration n'a pas favorisé les conditions d'une réelle décentralisation.

La tutelle et les conditions de son exercice ont vraisemblablement contribué à réprimer les velléités d'une décentralisation véritable et donc émancipatrice. En effet, dans bien des cas, la persistance d'une « tutelle substitutive », tatillonne et pesante, a constitué un facteur de blocage alors qu'elle aurait pu se muer, au fur et à mesure des évolutions du contexte sociologique, économique et culturel et des méthodes de gestion, en une « tutelle institutive ».

Sur le plan administratif central et sur le plan des organismes nationaux décentralisés, la gouvernance a enregistré de sérieuses carences, malgré des évolutions ponctuelles et localisées ; des problèmes de malversation, de détournement de fonds, de corruption, de népotisme et de clientélisme subsistent, en dépit de mesures et d'intentions louables. Parmi celles-ci, on peut citer la proclamation d'un pacte de bonne gestion, la transparence améliorée de la passation des marchés publics, l'introduction de règles équitables en matière de gestion des ressources humaines, la création de cours régionales des comptes, la réforme amorcée de la justice avec notamment la création de tribunaux administratifs et de commerce, le recours plus fréquent aux audits externes.

Si la bonne tenue des pistes émergentes en matière de crédibilité et de développement des capacités des instances locales élues est indispensable au plein succès de la décentralisation et à la généralisation de la bonne gouvernance démocratique territorialisée, ce pari ne saurait être totalement gagné sans une vision régionale renouvelée et sans un complément et un accompagnement indispensables à toute décentralisation effective : une déconcentration administrative conséquente.

## **2.2. Une régionalisation en devenir**

**Les transformations économiques et démographiques du pays depuis 1955 ont rendu nécessaire des réponses régionales.** Ainsi, bien que le centre économique du pays ait basculé sur l'axe atlantique, des processus de recomposition spatiale ont également affecté d'autres régions. Du fait de l'urbanisation notamment et du volontarisme étatique, de nombreux pôles ont progressivement émergé dans différentes régions du Royaume. D'autres espaces restent à l'écart par leur excentricité qui appelle des rééquilibrages régionaux. La résorption des déséquilibres régionaux constatés butte toujours sur l'insuffisance de péréquation et de planification régionales, qui pourraient pallier les imperfections des découpages régionaux.

**L'organisation, en 1997, de la région a été un nouveau pas vers la constitution d'ensembles territoriaux homogènes et intégrés.** Si la région en tant que nouvelle collectivité territoriale est évoquée dès 1984 dans un Discours Royal, elle n'est effectivement mise en application qu'à partir de 1997. L'objectif est de constituer des « espaces de développement économique et social » homogènes, dont la composition dépasse le découpage exclusivement géographique effectué dans les années 30 pour intégrer des données humaines (effectifs et dispersion de la population), économiques (volume des activités agricoles et industrielles, infrastructures de base) et naturelles (ressources en eau, énergie et matières premières). En outre, la création, il y a une vingtaine d'années, d'une Agence de promotion et de développement économique et social du Nord, récemment suivie de deux autres, respectivement pour les provinces sahariennes et la région de l'Oriental, traduit la volonté accrue de constituer des cadres spatiaux régionaux plus fonctionnels. Le rôle moteur de la région en matière économique et de création d'emplois est donc de plus en plus reconnu, d'autant plus qu'un nombre sans cesse accru d'actions de développement social sont financées sur les budgets régionaux et que les liens de solidarité intra-régionaux sont réels.

**Dans quelle mesure le modèle marocain de régionalisation actuellement en vigueur peut-il être revisité et poussé plus avant, à la lumière de la diversité écologique et socioculturelle du pays, des expériences de régionalisation comparées de par le monde et des spécificités du système politique marocain ?** Quelles nouvelles compétences du gouvernement central peuvent être avantageusement transférées aux régions, en matière de gestion des ressources naturelles, d'infrastructure, d'économie, de finance, de fiscalité, de culture et en rapport avec la décentralisation éducative et universitaire en cours ? Dans quelle mesure le nombre et le découpage actuel des régions ont-ils besoin de réajustements pour constituer des pôles homogènes, équilibrés et assez également viables, tout en instaurant entre eux des normes et des canaux solides de solidarité interrégionale et nationale ?

**Dans quelle mesure également la répartition des pouvoirs et des moyens entre les niveaux notamment central, régional et communal, a-t-elle besoin d'être réaménagée et harmonisée ?** Comment le système d'administration territoriale étatique *stricto sensu* devrait être adapté à une décentralisation poussée et à une régionalisation remodelée ? Autant de questions à poser dès à présent sous étude et sous débat, mais dont le préalable indispensable à la recherche de solutions précises est, d'abord, un choix de principe à faire sur le modèle de régionalisation politiquement souhaitable et faisable. Or, un tel choix dépend du large débat national évoqué plus haut, dans la perspective d'une révision constitutionnelle à envisager à terme, le moment venu et une fois précisément mûri un tel débat.

### **2.3. La déconcentration, un processus lent et hétérogène**

**Sur le terrain, et en dépit de débats réitérés et de grandes intentions déclarées, la déconcentration administrative n'a pas toujours accompagné convenablement la décentralisation des prérogatives au profit des collectivités locales.** Or, sans une déconcentration effective, la décentralisation devient inopérante. La lenteur du processus de déconcentration et les incertitudes qui pèsent encore sur le niveau et le modèle de déploiement et de coordination territoriaux des services « extérieurs » constituent un handicap persistant de la territorialisation des politiques publiques. Derrière le discours administratif prônant la « déconcentration effective des moyens et des compétences », les difficultés de modernisation de notre système de « délégation de pouvoirs et de délégation de signature » sont réelles. Un déphasage, certes inégalement réparti, existe entre les intentions des pouvoirs publics favorisant la délégation du pouvoir aux agents territoriaux et les réticences de nombre d'administrations centrales à s'engager conséquemment dans ce sens.

**Il faut, d'ailleurs, remarquer que le territoire administratif a été le plus souvent conçu comme un espace de mise en œuvre d'actions décidées à une échelle supérieure, et rarement en tant que lieu de choix pour leur formulation.** L'administration marocaine est d'ailleurs souvent qualifiée de très fortement centralisée et d'adepte d'une gestion jacobine. Certes, des expériences de planification ascendante ont été menées dans le cadre de la « région économique », mais, trop souvent, la conception territorialisée et intégrée des politiques publiques a fait défaut. **Or, c'est territoire par territoire qu'on peut donner un sens opérationnel et effectif aux soucis de cohérence et d'intégration des actions publiques.** Il faut prendre la mesure de ce handicap de taille, à travers un constat des causes de l'inefficacité des politiques publiques en matière de développement humain et de lutte contre la pauvreté.

Ces causes ont pour noms : sectorialité et verticalité excessives des politiques publiques.

### 3. UN SYSTEME DE GOUVERNANCE EN TRANSITION

**Le Maroc a connu durant le demi-siècle écoulé des mutations impressionnantes sous l'effet de la décrispation du jeu politique, de l'affirmation de l'Etat de Droit, de l'ajustement structurel, de l'ouverture de l'économie et de la société, dans le cadre de la mondialisation des échanges, de la globalisation de l'information et de l'influence du système politique régional du pays.** Cela n'a pas manqué d'avoir des répercussions majeures sur les interactions entre gouvernants et gouvernés, en termes de performance des services publics, de respect du droit, de lutte contre la corruption, d'exercice des libertés ou d'association de groupes nouveaux à la vie de la Cité. Toutes ces dimensions peuvent être appréhendées sous le prisme de la gouvernance. Celle-ci peut se définir comme étant les modalités de l'exercice de l'autorité publique et de ses effets sur le développement des libertés et des capacités des citoyens avec lesquels elle interagit.

#### **Gouvernance marocaine sous le double angle de l'inclusion et de l'accountability**

*L'accountability* (terme parfois traduit par « la reddition des comptes ») renvoie à la capacité des pouvoirs publics à rendre des comptes aux citoyens et, plus généralement, à l'efficacité de la gestion publique et de l'environnement institutionnel. Dans le cas de la gouvernance au Maroc, la distinction sera faite entre les mécanismes internes d'accountability (par lesquels les pouvoirs publics s'organisent de telle manière à être au plus proche des besoins des citoyens) et les mécanismes externes (par lesquels ce sont les citoyens qui s'organisent pour pouvoir demander des comptes à l'administration). L'inclusion évoque l'égalité des droits des citoyens, la possibilité qu'ils ont de participer équitablement à la chose publique et de prendre en main leur propre destinée.

#### **3.1. Un Etat plus proche des citoyens : des mécanismes internes d'accountability en évolution**

##### ***De l'édification de l'Etat moderne à la réforme de l'administration***

**Le contexte historique de la création de la fonction publique marocaine détermine encore son fonctionnement d'aujourd'hui.** Ainsi, au lendemain de l'Indépendance, l'édification de l'Etat devait passer par la mise en place d'une administration moderne qui remplacerait l'administration coloniale sans pour autant être en rupture totale avec le système légué par le Protectorat. Les premières mesures prises par le gouvernement indépendant devaient, dès lors, répondre à des préoccupations majeures du mouvement national : marocaniser rapidement le personnel des administrations publiques et asseoir l'autorité de l'Etat partout dans le pays. Ainsi, de très nombreux fonctionnaires seront recrutés dans l'urgence, sans avoir nécessairement le profil ou les qualifications adéquates. Le statut général de la fonction publique sera édicté en 1958 dans le contexte de la diversité des fonctionnaires recrutés, entraînant des nombreux statuts particuliers. Les multiples régimes indemnitaires adoptés alors et l'hétérogénéité des statuts constituent toujours une des problématiques majeures des politiques de modernisation des secteurs publics engagées aujourd'hui. On estime

actuellement à près de 700 000 le nombre de fonctionnaires civils, soit 21 fois plus qu'en 1954. Pourtant, même si leur masse salariale pèse 13% du PIB, la qualité des services rendus demeure, aux yeux des citoyens, tantôt insuffisante, tantôt inadéquate.

**Des mécanismes de contrôle interne, d'évaluation de la performance et de recours ont été mis en place, dans le sens d'une plus grande responsabilisation de l'administration.** Ces méthodes de bonne gouvernance trouvent leur écho dans la création précoce d'institutions comme l'Inspection Générale des Finances en 1960 ou la Cour des Comptes en 1972. Les mesures les plus marquantes de la réforme de l'administration sont, outre la création d'un ministère dédié à cette fin : la mise en place du Conseil Supérieur de la Fonction Publique, de tribunaux administratifs et l'instauration d'une institution du médiateur (« *Diwan al Madalim* »), et la loi de 2002 faisant obligation aux administrations de motiver les décisions administratives défavorables aux usagers. Ces mesures ont été concomitantes avec l'émergence de la société civile en tant qu'acteur incontournable de la promotion de la bonne gouvernance.

**Depuis le grand tournant des années 90, et surtout depuis ces dernières années, l'Etat a impulsé une dynamique de modernisation de l'administration et de l'action publique.** Cette nouvelle dynamique, soutenue et exhortée sans cesse par Sa Majesté le Roi Mohammed VI, en faveur d'une administration citoyenne dans le cadre de la politique de proximité et du nouveau concept de l'autorité, a progressivement transformé les modalités récentes de l'action publique dans le sens du partenariat, de la participation, de l'implication citoyenne, du dialogue et de la concertation permanente. Ce constat, dressé au plus haut niveau de l'Etat, explique les nouvelles dispositions administratives prises dans le cadre de la mise en œuvre de l'Initiative Nationale de Développement Humain (INDH).

### ***La réforme de la justice dans le cadre de l'édification de l'Etat de droit***

**La construction de l'ordre juridique et judiciaire national, pilier de la bonne gouvernance, a été entamée dès l'Indépendance.** Dès 1956, en effet, les principes directeurs devant guider une telle construction ont été énoncés : suppression progressive du dualisme hérité du Protectorat, bannissement des discriminants ethniques ou religieux dans le nouvel ordre, indépendance de la justice et séparation des pouvoirs. Ces principes présideront à la suppression des tribunaux Makhzen qui seront remplacés par des tribunaux de droit commun sur le modèle français (juges de paix, tribunaux de Première Instance et Cour d'Appel de Rabat), à la suppression des tribunaux coutumiers berbères, à la création de nouvelles juridictions comme les tribunaux du travail et la Cour Suprême. Plus encore, ils accompagneront la promulgation des premiers textes fondateurs du nouvel ordre juridique que sont le Code des libertés publiques de 1958, le Code pénal unifié de 1962 et le Code du statut personnel et successoral dès 1957.

La réforme de 1974, sous couvert d'une simplification du système, altère les garanties accordées aux justiciables et attente au droit à un procès équitable au plan pénal. La dégradation du niveau de compétence de certains juges, avocats et greffiers, ainsi que leur précarité matérielle sont deux déficiences qui entament l'indépendance de l'institution judiciaire. Le clientélisme, le népotisme, et parfois la corruption se manifestent par endroits dans le système comme dans d'autres ailleurs. Ainsi, les décisions judiciaires perdent parfois de leur substance et se cantonnent dans le procédurier, au détriment de l'interprétation fondamentale de la loi. Pour autant, le recours à la justice s'amplifie, à mesure que le quadrillage administratif du territoire se met en place et que les mécanismes traditionnels de règlement à l'amiable cèdent le pas à la judiciarisation de la société.

**La prise de conscience de l'état insatisfaisant de la justice, provoquée par les interpellations royales ou par les organismes internationaux, entraîne les efforts de réforme.** Ainsi, dès 1995, le Roi Hassan II appelait à une réforme s'axant autour de la formation et de l'amélioration des conditions matérielles des magistrats. Le projet de réforme de 1998 préconise dès lors de réhabiliter la justice, en redéfinissant les procédures structurantes des juridictions, en arrêtant les immixtions de l'exécutif dans le traitement des affaires, en intensifiant le travail d'inspection, en rationalisant la contribution du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM), et en médiatisant le programme de réforme. Toutes ces mesures visaient à rétablir la justice comme pilier de la bonne gouvernance du pays et en tant que contre-pouvoir et que mécanisme essentiel d'accountability. Plus encore, en mars 2002, Sa Majesté le Roi Mohammed VI énonce sans ambiguïté l'importance déterminante de la justice dans la bonne gouvernance et le développement du pays : **«La réforme de la justice est aujourd'hui au coeur du changement et de la modernisation et la démocratisation de la société et de l'édification de l'Etat de droit, de la croissance et du développement, c'est-à-dire au coeur de choix stratégiques irréversibles, de défis majeurs que le Maroc doit impérativement relever et auxquels la justice doit apporter une contribution décisive»**. Il s'agit là d'un chantier en cours et dont il faut espérer des résultats tangibles rapidement.

### ***La transparence de la gestion publique et la lutte contre la corruption en tant que vecteurs de bonne gouvernance***

**La transparence et son corollaire, la lutte contre la corruption, conditions nécessaires de l'accountability, ont fait l'objet d'une prise de conscience progressive dans les sphères culturelle, politique et juridique marocaines.** La corruption est une manifestation de mauvaise gouvernance à double titre, puisqu'elle menace et l'accountability (elle fausse les règles du jeu) et l'inclusivité (elle renie le droit des citoyens à un traitement équitable).

Le Maroc a, depuis 1955, mené plusieurs campagnes de lutte contre la corruption avec, depuis 1999, un engagement de la société toute entière. Cette lutte coïncide avec une plus grande transparence de la vie publique. Le combat contre la corruption est ainsi allé de pair avec une plus grande transparence de l'administration vis-à-vis de ses usagers.

**La présence diffuse de la corruption dans la société et dans la culture, ainsi que sa banalisation, qui prend une forme insidieuse de consentement pour les uns et de résignation pour les autres, invitent à bien cerner les causes du phénomène.** Le clientélisme et le népotisme, qui sont des travers malheureusement admis chez certaines franges de la société, en constituent les racines profondément ancrées et extrêmement résistantes. La méritocratie, la montée des compétences techniques et modernistes dans la fonction publique et l'ancrage de la démocratie par le suffrage universel sont autant d'antidotes contre ce fléau. La garantie d'élections transparentes et la lutte contre la vénalité lors des scrutins sont les meilleurs moyens d'éliminer progressivement le système clientéliste. Mais cela prend du temps, car ce progrès est à son tour tributaire du changement de la culture politique. Dans l'immédiat, une réaction utile peut venir des nouveaux entrepreneurs modernes : ceux qui ont intérêt à réussir sur le marché en affrontant la concurrence auront de solides raisons de ne plus tolérer les pratiques de ceux qui faussent le jeu économique par le truchement des faveurs en tout genre.

**D'autres facteurs ont essentiellement trait à l'émergence contrariée de l'Etat de Droit.** L'absence d'application systématique de la loi est un terreau fertile pour la corruption. Est-il utile d'avoir de bonnes lois si on ne les applique pas ? Tant que la loi, rien que la loi, toute la loi ne sera pas appliquée à tous, la corruption risque de rester un mal endémique dans notre pays, retardant son développement, car faussant les règles du jeu et favorisant ceux qui savent et peuvent corrompre, au détriment des autres.

### **3.2. Un mode de gouvernance qui se cherche encore**

La trajectoire politique du Maroc a progressivement édifié un Etat fort, ayant opté de manière précoce pour le libéralisme politique et institutionnel et expérimentant la décentralisation. Le cadre institutionnel mis en place a posé les jalons d'une bonne gouvernance, malgré les difficultés qui jalonnent la modernisation des services publics et des mécanismes de responsabilisation de l'autorité publique toujours en phase de maturation. Dans ce contexte, marqué par des avancées indéniables, le mode même de gouvernance est resté à la traîne: les systèmes de décision dont les flux animent les organes institutionnels pâtissent de la volatilité des choix de politiques et de l'absence de véritable débat public.

#### ***Les insuffisances du débat public***

**La connaissance semble ne pas être un systématique préalable à la décision.** En effet, le forum public donne toujours l'impression de verser trop souvent dans les formules incantatoires et les jugements à l'emporte-pièce, au lieu de constituer un lieu apaisé de la réflexion politique précédant la prise de décision. On remarque aussi la faible présence dans le débat public de « think tanks » influents, producteurs de concepts, d'idées et de modèles qui alimenteraient ce débat et éclaireraient la conception et l'évaluation des politiques et des décisions publiques. Nos centres nationaux de référence en matière de veille et de fermentation de la stratégie ont été peu utilisés au cours du dernier demi-siècle, en particulier en matière d'anticipation et de prospective. De même, les journaux, de langue arabe comme de langue française ou plus récemment de langue amazighe, bien qu'ils aient participé à l'édification d'une société moderne et bien informée, n'ont pas complètement réussi à installer de fortes traditions de confrontation idéologique et scientifique dense, constructive et systématiquement fondée sur l'échange d'argumentaires objectifs et rationnels. Tous ces éléments contrarient le développement d'une assise à la fois cognitive, experte et imaginative du débat public ; assise qui, si elle se renforçait et se généralisait, insufflerait un tout nouveau dynamisme et une toute autre pertinence à nos visions, à nos capacités programmatiques et à nos systèmes de décision.

#### ***Des choix de politiques publiques parfois inconstants***

**L'absence de constance des options gouvernementales a pu donner l'impression d'un système de décision plus réactif que proactif.** En effet, bien des politiques publiques retenues ne semblent pas inscrites dans la durée: elles semblent varier au gré de la conjoncture, de l'air du temps et des changements de personnel ministériel. Tout se passe comme si bien des réformes entreprises étaient d'essence conjoncturelle plutôt que structurelles. Ainsi, plusieurs réformes de l'Education ont été engagées ou seulement annoncées depuis 1955, en rapport d'ailleurs avec le taux élevé de rotation des ministres à la tête du ou des départements responsables du secteur. De même, les programmes et les visions se sont succédés au ministère de l'agriculture, depuis les plans de réforme agraire jusqu'à la « vision 2020 » (une exception notable est la politique d'irrigation, restée cohérente au cours des décennies). Ainsi, l'impulsion et l'improvisation, plutôt que le choix raisonné et l'engagement inscrit dans le temps, ont pu sembler présider à la formulation de certaines politiques gouvernementales.

**Une autre évaluation critique concerne la taille des gouvernements. En effet, le nombre relativement élevé des départements ministériels a tendance à compliquer la tâche du Premier ministre et à compromettre le rendement de l'interministérialité.** Aujourd'hui, de nombreux pays ont des gouvernements réduits, par souci d'efficacité, ou de grands pôles ministériels regroupant plusieurs ministres délégués ou secrétaires d'Etat. Il faut bien reconnaître, qu'au fil du temps, dans notre pays, plusieurs compositions gouvernementales ont plus ressemblé à des organigrammes d'opportunité qu'à des constructions organisationnelles cohérentes. Ce

fait traduit, entre autres causes, l'émiettement de la carte politique et la difficulté chronique du processus électoral à dégager des majorités nettes de gouvernement. La nécessité de mener, alors, des négociations et des transactions entre partis politiques divers et de sensibilités parfois éloignées aboutit à la construction de gouvernements pléthoriques au détriment de l'efficacité de l'action gouvernementale, efficacité qui caractérise les équipes gouvernementales homogènes et resserrées.

### **3.3. Une relation Etat-Citoyen qui doit devenir plus confiante**

#### ***Le rôle mitigé de l'appareil administratif***

**En matière de développement du pays, sur les cinquante dernières années, l'administration marocaine a joué un rôle considérable.** Elle a prouvé son efficacité dans de nombreux domaines et a été, pendant longtemps, le principal acteur du développement. Elle est restée aussi relativement à l'abri des tensions politiques, ce qui a permis une certaine continuité dans l'œuvre de développement et d'édification de l'économie du pays. Pour autant, la machine administrative s'est peu souciée des pauvres, alors qu'elle était précisément le seul acteur du développement humain. Si elle s'est montrée capable d'édifier des réseaux de télécommunication, d'infrastructures énergétiques, des réalisations industrielles variées des barrages, des ports, des autoroutes, des aéroports, elle n'en a pas moins pêché par manque d'écoute, de dialogue, de proximité, de délégation de responsabilité et d'initiative. Ces missions sont plus complexes, par nature, et appellent à la modulation des décisions selon les situations spécifiques des espaces « vécus » par les populations, à l'adaptation des politiques publiques aux contextes locaux ou aux attentes différentes des bénéficiaires, à l'incitation des populations concernées à prendre elles-mêmes des initiatives au lieu de les enfermer dans un carcan de règles et de procédures rigides.

**La tendance à la rigidité de l'administration s'est aussi exprimée à travers une normalisation excessive, décidée et planifiée de manière centralisée.** Ce dernier constat met en relief le rôle de l'administration centrale dans le retard d'équipement et de développement du monde rural : la remise en cause de ces normes, dans les années 90, allait permettre de combler progressivement ce retard grâce à des programmes tels que le Programme d'Electrification Rurale Globale (PERG), le Programme d'Approvisionnement Groupé en Eau potable des populations Rurales (PAGER), le Programme National de Construction des Routes Rurales (PNCRR) et aux nouvelles modalités de construction des écoles et des centres de santé.

#### ***Une relation ambiguë, mais de plus en plus confiante***

**Le citoyen continue d'entretenir vis-à-vis de l'Etat une relation ambiguë.** Malgré les avancées, enregistrées depuis le début des années 1990 en matière de droits humains et la création des organes consultatifs y afférents, malgré le processus de réconciliation enclenché par l'IER, malgré la mise en place effective du nouveau concept d'autorité, le citoyen continue de nourrir une certaine réserve vis-à-vis des services publics. De même, le citoyen n'a pas toujours fait confiance à l'Etat pour son développement, un état de fait qui change aujourd'hui. L'inefficacité de l'administration du pays, hormis certains de ses secteurs innovants, a ici sa part de responsabilité. Mais c'est la confiance insuffisante dans les effets de l'action publique, conséquence de la volatilité des options gouvernementales évoquée plus haut, qui est véritablement en cause. Ainsi, le citoyen s'est lassé des projets sans lendemain et des grands programmes restés lettre morte. Le décalage constaté sur le terrain entre la qualité indéniable des lois promulguées et leur (non) concrétisation, doublé du recours trop fréquent aux effets d'annonce, a nourri le scepticisme des citoyens. **Trop de promesses publiques a, semble-t-il, affaibli l'action publique.**

**Inversement, l'Etat n'a pas paru, durant les cinquante dernières années, vouloir s'en remettre au citoyen comme acteur de son propre développement.**

Cela s'est notamment manifesté dans les difficultés du processus de décentralisation et de démocratie locale, dans la méfiance manifestée jusque dans les années 1990 à l'égard du système associatif en général, et l'absence de consultation systématique des populations lors du développement de grands projets d'infrastructure. La mise en oeuvre de projets structurants qui se font dans l'écoute des revendications des populations riveraines, l'intérêt récent des pouvoirs publics pour l'action des ONG et le soutien accordé à des initiatives qui font la part belle à la responsabilisation des individus ont changé cette donne.

**De même, l'INDH a tracé une nouvelle voie en matière de gouvernance : en insistant sur les valeurs de partenariat, d'implication citoyenne, de dialogue, de concertation permanente et d'évaluation, cette initiative a montré que la manière de faire, les processus, étaient au moins aussi importants que les résultats attendus. L'INDH reconnaît que la qualité des processus participatifs est tout aussi bien un moyen du développement humain qu'une fin en elle-même.**

#### **Balbutiements et perspectives du gouvernement électronique**

L'entrée dans l'ère du gouvernement électronique, amorcée par notre pays, offre des perspectives radicalement nouvelles de mutation des rapports entre l'Administration publique et ses usagers et, par ricochet, entre l'Etat et ses citoyens. Il convient de noter au préalable que d'aucuns pourraient y voir un luxe ou un vœu pieux, dans un pays encore marqué par l'analphabétisme, la précarité et le faible accès de la grande masse des citoyens aux nouvelles technologies de l'information et de la communication. Cependant, il faut bien voir que cette situation est appelée à changer en quelques années et que, déjà, au moins certaines composantes de la société (investisseurs, chercheurs, enseignants, managers), sans compter les centaines de milliers de personnes ayant dès à présent accès à l'ordinateur, à domicile ou sur la place publique, pourraient être servis autrement plus efficacement par ce moyen. Mettre en place une administration publique en ligne, ce qui est déjà en cours dans certains secteurs publics, est donc une option stratégique et d'avenir qu'il ne faudrait délayer sous aucun prétexte, il est patent que les sentiments de défiance des citoyens envers les services de l'Etat, et même envers ceux des organismes élus, tiennent, souvent, à l'indisponibilité des informations procédurales, aux conditions inadéquates d'accueil des citoyens dans les « bureaux », à la complication et à la lenteur des procédures et des prestations, aux tracasseries, voire à l'arrogance bureaucratiques, à la contrainte des déplacements réitérés et parfois éloignés pour obtenir un même document ou une même prestation, ainsi de suite. Un service en ligne efficace, intégré et complet, dans tous les domaines et pour tous les segments sociaux où cela est techniquement possible, anéantit toutes ces causes de désagréments, de surcoûts et de défiance envers les services publics.

De plus, le service en ligne a aussi une autre vertu : il supprime ou réduit au minimum jusqu'à ce besoin de rencontre directe et face à face, pour les besoins de service, entre l'utilisateur et l'agent administratif, minimisant du même coup les risques que puissent s'engager des tractations ou se nouer des rapports de corruption ou de clientélisme.

Enfin, il faut aussi noter que le service en ligne est un puissant moyen de remontée d'informations, d'idées et d'évaluations des citoyens vers les services publics, pour peu que ces derniers organisent à cet effet des sondages électroniques, des forums et des sites de débats ouverts sur leurs projets, leurs réalisations, leurs questionnements et les perceptions que se font les usagers de leurs performances.