Critique économique

Le gouvernement Youssoufi

un bilan économique et social

8

Troisième année • Eté-Automne 2002 • 65 Dh

Critique économique

Revue trimestrielle

L'équipe

Directeur
Noureddine el Aoufi
(elaoufi@iam.net.ma)

Comité de rédaction

Najib Akesbi
Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II, Rabat
(n.akesbi@iav.ac.ma)

Mohamed Belahcen Tlemçani
Université de Perpignan, France
(benlahce@univ-perp.fr)

Saâd Belghazi
Institut National de Statistiques et d'Economie Appliquée, Rabat
(belghazi@mtds.com)

Noureddine el Aoufi
Université Mohammed V-Agdal, Rabat
(elaoufi@iam.net.ma)

Bensaid Mohammed
(mobensaid@yahoo.fr)

Driss Guerraoui
Université Mohammed V-Agdal, Rabat
(dguerraoui@hotmail.com)

Redouane Taouil
Centre d'Etudes de la Pensée et des Systèmes économiques,
Université Pierre Mendès-France, Grenoble, France
(Taouil.redouane@upmf-grenoble.fr)

Pré-presse Diwan 3000
Impression ImprimElite

Périodicité 4 numéros par an

Ce numéro a été publié avec le concours du ministère de la Culture et de la Communication

N° 8 • Eté-automne 2002

Couverture : Souad Benabdellah

Critique économique

Rédaction

1, rue Hamza, Agdal, Rabat, Maroc
Tél. : 061 22 72 21 • fax : 212 37 67 44 61
E-mail : elaoufi@iam.net.ma

Recommandations aux auteurs

Les articles soumis à la revue ne doivent pas dépasser 40 000 signes (y compris tableaux, formules, références bibliographiques) soit 20 pages imprimées. Ils doivent être accompagnés d'un résumé de l'ordre d'une dizaine de lignes et d'une liste raisonnable de mots-clés placés après le titre général.

Les manuscrits, fournis en deux exemplaires de bonne qualité, doivent être dactylographiés sur papier format 21 x 29,7 cm ; recto seul ; interligne 1,5 ; marge de 2 cm au moins ; feuillets numérotés ; mots latins en caractères penchés (italique) ou, à défaut, soulignés.

Il est souhaitable que les textes soient saisis sur traitement de texte et remis sur disquette. Dans ce cas, ils doivent être accompagnés d'une épreuve sur papier, foliotée et rigoureusement conforme.

Les nom et prénom de l'auteur d'un article sont indiqués en entier, au-dessous du titre ; leur adresse (téléphone, fax) à la fin du texte. Les notes de bas de page (avec une numérotation recommençant à 1 à chaque page) doivent être séparées du texte par un trait de 3 cm en partant de la marge. Dans le corps du texte, les citations doivent être présentées en format Harvard (nom de l'auteur, année de parution). La bibliographie doit comporter les références indiquées dans le texte. Les nom et prénom des auteurs cités sont mentionnés par ordre alphabétique et, pour le(s) même(s) auteur(s), par ordre chronologique de parution. Nom de l'ouvrage ou de la revue : en caractères italiques (ou, à défaut, soulignés) ; intitulé de l'article : en caractères droits et entre guillemets. Suivent dans l'ordre : éditeur, lieu de publication, année de publication, nombre de pages.

Les propositions d'articles doivent être adressées à la rédaction de la revue.
Les manuscrits envoyés à la revue ne sont pas retournés.
Les opinions exprimées dans la revue n'engagent que leurs auteurs.
La reproduction totale ou partielle des articles parus dans la revue est interdite, sauf autorisation expresse accordée par l'auteur et par la revue.

Abonnement (4 numéros)

Maroc ..... 300 Dh
Etranger ..... 500 Dh
Tous frais d'envoi compris.
Compte bancaire n° 810 09 210 00 60201 86
BMCE Bank, Agence Rabat-Hassan

Dossier de Presse 55/1999
N° Dépôt légal 51/2000
ISSN 1114-2790

Critique économique n° 8 • Eté-automne 2002

Sommaire

Les réformes ne sont plus ce qu'elles étaient (présentation)
Noureddine el Aoufi 5

Politique économique, régulation et gouvernance

Les réformes économiques en perspective : de Abdellah Ibrahim à Abderrahmane Youssoufi
Noureddine el Aoufi 13

Politique économique restrictive et piège du sous-développement au Maroc : l'autre arithmétique déplaisante
Rédouane Taouil 39

Politique budgétaire : quel déficit soutenable ?
Mohamed Ghermaoui 53

Agriculture et développement rural ou quand la politique agricole se réduit à une politique de lutte contre les effets de la sécheresse
Najib Akesbi 67

Gestion du secteur des pêches maritimes et alternance politique
Mohamed Naji 107

Evaluation de l'action du gouvernement d'alternance dans le domaine de la santé
Zineddine El Idrissi My Driss, Fatma Likhalfi 119

Le partenariat public-privé dans la nouvelle politique économique : quelle efficacité ?
Abdelmajid Iraqui 135

Lutte contre la corruption et transparence dans la gestion publique : essai d'évaluation de l'action du gouvernement d'alternance
Amina Debbagh, Kamal El Mesbahi 151

Investissement, emploi et dynamique territoriale

La gestion de la dette extérieure : bilan d'une expérience
Mohamed Bouslikhane 165

Gouvernement d'alternance et dynamique de l'investissement étranger au Maroc
Mohamed Larbi El Harras 181

Eléments d'évaluation de la politique éducative du gouvernement Youssoufi
Azzedine Akesbi 191

Chômage et emploi : ce qui n'a pas changé depuis 1998 !
Mehdi Lahlou 217

La politique publique de l'emploi en faveur des diplômés : analyse et perspectives
Mohammed Bougroum, Aomar Ibourk 235

La politique d'aménagement du territoire : essai de bilan
Abdelhadi Raounak 263

Regard sur la politique publique de l'habitat social
Abdellah Lehzam 273

Evolution de la prise en compte de la dimension sociale dans les interventions en bidonville sous le gouvernement d'alternance
Françoise Navez-Bouchanine 285

Annexes

Déclaration de politique générale du Premier ministre, A. Youssoufi 305

Bilan de l'action gouvernementale présenté par le Premier ministre, A. Youssoufi devant la Chambre des représentants 325

Présentation

Les réformes ne sont plus ce qu'elles étaient

Noureddine el Aoufi

Université Mohammed V-Agdal, Rabat.
(elaoufi@iam.net.ma)

La tendance principale est-elle à la réforme ?

Fin XIX[e] siècle : longue dépression capitaliste, puis premiers signes d'une reprise de la croissance. Edouard Bernstein écrit en 1896 que « si l'effondrement (du capitalisme) n'est ni probable ni imminent, toute tactique fondée sur cette notion est fausse et dangereuse. Elle détourne le parti d'une saine politique réformiste ». On sait que R. Luxemburg (cf. *Réforme sociale ou révolution ?*) réfuta au contraire cette théorie des "facteurs d'adaptation", pensant que la guerre entre les « Etats d'économie avancée, poussés au conflit par l'identité de leur développement » « ne pourrait être que fatale à ce développement ». On sait aussi que K. Kautsky a très vite rejoint Bernstein sur la thèse d'un "capitalisme organisable" et capable de se réformer sous l'action de la social-démocratie (Billaudot, Gauron, 1985, p. 32-33) (1). L'histoire semble avoir donné raison à Bernstein/Kautsky contre Lénine/Luxemburg. Mais l'histoire est peut-être loin d'être finie.

Changement de paradigme : de la révolution à la réforme. Les exemples de changement observés depuis la fin des années quatre-vingt semblent témoigner de la revanche du réformisme. Ruse de l'histoire ? La réforme serait-elle devenue aujourd'hui d'une certaine manière plus "révolutionnaire"… que la révolution ?

Parallèlement, on assiste à un glissement qui s'est opéré de l'ordre des *objectifs* et des *normes* vers celui des *moyens* et des *procédures.* De la logique léniniste de « que faire ? », on serait passé au régime pragmatique que contient la question « comment faire ? ». La réforme trouve sa légitimité dans l'efficace du droit et dans l'instrumentation des règles et des conventions. En effet, en s'incarnant dans des formes institutionnelles, les réformes donnent lieu à des *traductions,* à des *enrôlements* d'acteurs (au sens de donner des rôles), à des assignations favorisant, par des processus cumulatifs, des bouclages de cycles réformistes. Bref, les réformes ne sont plus ce qu'elles étaient.

(1) Billaudot B., Gauron A. (1985), *Croissance et crise*, Editions la Découverte, Paris.

Argumentaire

L'objectif d'établir un bilan de la politique économique du gouvernement d'alternance prend appui sur deux registres de justification :

i. La nature particulière, voire inédite au Maroc, de l'expérience conduite depuis mars 1998 par le Premier ministre Abderrahman Youssoufi. Deux caractéristiques essentielles sont à souligner :

– l'inscription des objectifs du programme du gouvernement dans un horizon temporel borné par l'échéance de la législature politique (élections législatives du 27 septembre 2002) ;

– le caractère contextualisé de l'expérience : il s'agit de l'engagement d'une perspective amorcée par le vote en faveur de la constitution de 1996. Une telle perspective, baptisée "alternance consensuelle" – terme équivoque et controversé – semble introduire une inflexion dans la trajectoire politique à l'œuvre au Maroc depuis les années soixante (succession de gouvernements de droite et/ou de technocrates).

Pour la seconde fois, en effet, les partis politiques issus du mouvement national acceptent de former le gouvernement et de gérer les affaires publiques après plus de 40 ans d'opposition.

ii. Le contenu explicitement *réformiste* du programme du gouvernement d'alternance et le principe de *changement* qui structurent la déclaration du Premier ministre faite devant le parlement en avril 1998 (voir annexe) et réitérée en 1999. Ce contenu s'intègre dans deux logiques différentes :

– Une logique *substantielle* de redéfinition d'une stratégie de développement économique et social en rupture avec les modes de régulation appliqués, de concert avec les organismes financiers internationaux, par les gouvernements précédents notamment à partir des années quatre-vingt. La réhabilitation du principe du plan quinquennal, abandonné à la fin de la décennie quatre-vingt, vise, au-delà de l'accroissement de la visibilité économique, à octroyer à la décision politique une base d'organisation collective des agents et de coordination des actions individuelles et décentralisées.

– Une logique *procédurale* de mise en œuvre de la réforme et de conduite du changement ; mise en œuvre programmée et déclinée dans des projets sociaux et dans des politiques économiques à la fois macro et micro, nationales et locales, sectorielles et inter-sectorielles, etc. Cette dernière logique semble impliquer, du point de vue de l'analyse, la possibilité de rendre compte et d'évaluer les résultats de l'action menée par le gouvernement d'alternance.

C'est par rapport précisément à une telle perspective que la revue *Critique économique* entend mener une réflexion autour de l'expérience d'"alternance consensuelle" et établir un examen critique du bilan de la politique économique du gouvernement Youssoufi. Toutefois, l'exercice appelle deux observations méthodologiques :

– La première a trait à la notion de bilan. D'une part, il y a lieu de tenir compte du caractère inachevé de l'expérience, celle-ci s'inscrivant explicitement dans la longue période. L'exigence de la durée semble justifiée par l'ampleur des chantiers de réforme et la substance structurale des objectifs de changement. D'autre part, la temporalité de la réforme dépend non seulement des principes d'action, des ressources et des compétences mis en œuvre, mais également des situations inertielles et des contraintes liées

aux routines, aux conventions « héritées du passé ». Une réforme de type structurel implique, par définition, une action holiste sur les formes institutionnelles dont les effets ne sont produits qu'à long terme. Déterminée, à ce stade, par le caractère partiel des résultats d'étape (2), l'analyse est appelée à capturer les effets et les dynamiques des processus à l'œuvre, ce qui implique une approche aussi et surtout qualitative et diachronique.

– Une seconde observation concerne les limites d'un bilan confiné aux aspects économiques dès lors que l'expérience se définit plutôt en termes de stratégie globale, à contenu politique et socio-culturel prépondérant.

Ces deux observations sont importantes. Elles ont pour visée à la fois de préciser les termes du bilan, de cadrer le champ des contributions et d'affirmer la nature relative et limitée de l'entreprise qui se veut objective et critique, c'est-à-dire fondamentalement scientifique. Le champ privilégié étant celui de la politique économique, les approches peuvent dès lors articuler plusieurs niveaux d'analyse : national, sectoriel, macro, micro, transversal, comparatif, etc.

(2) Compte tenu des délais de fabrication du numéro, certains textes ont été élaborés et remis au comité de rédaction plusieurs mois avant l'expiration de la législature du gouvernement d'alternance.

Une approche kaléidoscopique

Loin d'être exhaustives, les perspectives tracées par la revue dans l'*argumentaire* constituent de simples orientations pouvant permettre à la rédaction de *Critique économique* de fonder ses choix éditoriaux non seulement sur la qualité scientifique des articles proposés mais aussi sur un objectif de cohérence et de couverture thématique pour ainsi dire *intensive* : configurations de politique économique et problématique des équilibres fondamentaux ; réformes économiques entre efficacité et équité, Etat, marché et régulation ; entreprise, concurrence, compétitivité ; attractivité territoriale et insertion internationale. Parallèlement, en déclinant les termes du débat dans l'*argumentaire* (3), l'équipe rédactionnelle cherchait à obtenir une distribution de type *extensif* des contributions portant à la fois sur les aspects essentiels et particuliers de la politique économique (investissements, finances publiques, déficit budgétaire, politique monétaire, politique fiscale, gestion de la dette, rapports Etat-privé, rapport salarial, moralisation de la vie publique, etc.) et sur les domaines sectoriels de mise en œuvre des réformes (politique industrielle et logiques sectorielles, agriculture et développement rural, stratégies sociales, éducation et formation, emploi, santé, etc.). Force est de constater que les contributions contenues dans le présent numéro ne couvrent guère, loin s'en faut, la totalité des champs définis en *argumentaire* et, par conséquent, il s'agit, *in fine,* plus d'un bilan partiel que d'une évaluation complète et approfondie des actions entreprises par le gouvernement d'alternance au cours de ces cinq dernières années (4). De même, pour les raisons évoquées précédemment, les contributions qui suivent ne comportent pas toutes l'ensemble des éléments, à la fois quantitatifs et qualitatifs, définissant le contenu des

(3) *L'argumentaire,* adressé à plusieurs dizaines d'économistes, a fait l'objet d'une discussion lors d'une table-ronde organisée par *Critique économique* le 9 novembre 2001.

(4) En annexe est reproduit le discours du Premier ministre

A. Youssoufi devant la Chambre des représentants en août 2002 relatif au "bilan" de l'action de son gouvernement.

différentes politiques économiques et sociales du gouvernement. Certaines réformes, rappelons-le, s'inscrivent dans des processus complexes, enchevêtrés, kaléidoscopiques et se déclinent par séquences temporelles (réforme de l'éducation et de la formation à titre d'exemple). Dans d'autres cas, faute de statistiques et de données disponibles, le bilan s'est limité à une interprétation des logiques et des tendances issues des objectifs de réforme et des enchaînements qu'ils sont supposés enclencher et entretenir dans le temps. Ces observations doivent être soulignées pour justifier le caractère inachevé de ce premier bilan et pour inciter à prolonger, ici ou ailleurs, l'analyse approfondie de l'expérience, de ses résultats et de ses limites. *Critique économique* entend poursuivre ce débat dans les prochains numéros et contribuer à rendre compte des multiples aspects de bilan que la présente livraison n'a pu aborder.

Le présent bilan s'articule autour de deux parties :

– La première regroupe une série d'articles portant, d'une part, sur les trajectoires des réformes économiques au Maroc depuis l'indépendance en termes d'institutions et de régulation (El Aoufi) et, d'autre part, sur la qualification de la politique économique du gouvernement A. Youssoufi à la fois en référence aux débats théoriques en cours, notamment sur le déficit budgétaire soutenable (Taouil) et en comparaison avec les modalités de politique macro-économique mises en œuvre par le passé (Ghermaoui). Dans la même perspective, les inflexions opérées dans les modes de régulation (ou de gouvernance) ont été mises en évidence à travers l'analyse des nouvelles modalités de partenariat public-privé (Iraqui) et l'évaluation de l'action du gouvernement dans le domaine de la santé publique (Zineddine Moulay Driss, Likhalfi), de la lutte contre la corruption et de la moralisation des transactions économiques (Debbagh, El Mesbahi).

Deux secteurs, occupant une place importante dans les orientations économiques et sociales du gouvernement, ont fait l'objet d'un examen critique : la politique agricole analysée à la fois dans ses tensions vers le développement rural et dans sa traduction dans des actions concrètes de lutte contre les effets de la sécheresse (N. Akesbi) et la gestion du secteur des pêches maritimes dans un contexte marqué par l'affirmation des divergences d'intérêts entre le Maroc et l'Union européenne (Naji).

– Dans la seconde partie nous proposons, d'abord, de dresser un bilan des performances du gouvernement d'alternance en matière de financement de la croissance en privilégiant les problématiques associées à la dynamique de l'investissement étranger (El Harras) et à la gestion de la dette extérieure (Bouslikhane). Ensuite, le bilan concernant ce qu'on pourrait appeler l'attractivité territoriale a été abordé sous plusieurs angles : la nouvelle politique d'aménagement du territoire (Raounak) en général, la politique de l'habitat social (Lehzam) et la prise en compte du social au sein des projets urbains (Navez-Bouchanine) en particulier. *Last but not least*, une ligne analytique s'est focalisée sur les résultats obtenus en matière d'éducation

(A. Akesbi) et de chômage et d'emploi (Lahlou), notamment des jeunes diplômés (Bougroum, Ibourk).

Il est inutile, avant de conclure cette présentation, de souligner que la responsabilité des points de vue exprimés dans ce numéro incombe aux seuls auteurs. *Critique économique*, faut-il le rappeler, est une revue scientifique d'analyse critique, un lieu d'élaboration de la connaissance et de débat contradictoire. Celui, amorcé ici, est loin d'être clos.

Politique économique, régulation et gouvernance

Les réformes économiques en perspective : de Abdellah Ibrahim à Abderrahmane Youssoufi *

Noureddine el Aoufi
Université Mohammed V-Agdal, Rabat.
(elaoufi@iam.net.ma)

Plus que jamais, la réforme est à l'ordre du jour dans le Maroc de l'alternance qui semble avoir écarté, de façon veut-on croire définitive, le spectre de la "révolution" comme seule alternative au maintien du *statu quo* social. On sait que, sur ce dernier point, le pays est en mauvaise position sur de nombreux tableaux : en matière d'éducation, de santé, d'habitat, de pourcentage de population vivant en dessous du "seuil de pauvreté", le Maroc n'obtient pas un classement favorable dans les comparaisons dressées par les principaux "observatoires" internationaux (Banque mondiale, PNUD, OMS, UNESCO).

Mais, de quelle réforme s'agit-il ? Des réformes "héritées", notamment du gouvernement de "technocrates" (gouvernement Filali) qui conduisit les discussions avec les partis de l'opposition sur la réforme des procédures électorales et sur l'apuration des listes et mit au point le "code de bonne conduite" qui devait rendre possible l'alternance ? Des réformes "annoncées" mais qui peinent à se concrétiser du fait des résistances et des multiples "pesanteurs" à l'œuvre dans la société, en particulier dans les appareils d'Etat dont l'essentiel des cadres est resté en place : réforme de la justice, de la fiscalité, des marchés publics, du code du travail… ? Des réformes "en cours", par exemple celles des réglementations douanières et du Code des investissements, ou encore du marché financier, qui visent à conforter le soutien des milieux économiques au gouvernement d'alternance au risque d'attiser les impatiences, notamment syndicales ? Plutôt que de passer en revue toutes ces réformes, le propos de la présente étude est de replacer le problème de la réforme économique au Maroc dans une perspective de long terme, notamment en opérant un retour sur l'histoire du pays depuis la fin du protectorat. Cette démarche, à la fois théorique et historique, conduit à analyser les voies suivies par la réforme économique en termes de paradigmes, d'institutions et d'acteurs.

En termes de paradigmes, la réforme peut prendre la forme d'un processus global, en discontinuité ou en rupture avec des périodes marquées par la régularité et la stabilité. Ce fut, en gros, le cas de l'expérience conduite par

* Version remaniée de l'article publié sous le titre « La réforme économique : stratégies, institutions, acteurs » dans *Monde arabe Maghreb-Machrek*, n° 164, avril-juin 1999.

le gouvernement "progressiste" d'Abdellah Ibrahim, entre 1958 et 1960, premier "moment" réformiste, que l'on peut rapprocher du modèle nassérien (1) : l'Etat prend en charge, de façon volontariste, une transformation par le haut de la société en engageant une planification de son action et en identifiant des objectifs considérés comme nécessaires : réforme agraire, industrialisation, scolarisation, santé publique… Dans cette perspective, la réforme mobilise le référentiel de légitimation hérité des luttes pour l'indépendance.

(1) A. Roussillon, *l'Egypte et l'Algérie au péril de la libéralisation,* Paris, CEDEJ, 1996 ; S. Amin, *l'Egypte nassérienne,* Paris, Minuit, 1976.

Un second moment réformiste, ou second paradigme, celui du Programme d'ajustement structurel (PAS) lancé à partir de 1983, semble s'inscrire au contraire dans une logique de continuité ou de "restauration" libérale puisqu'il mettait en avant un objectif d'équilibre, notamment financier, s'appuyant sur une rationalisation des procédures de gestion macro-économique.

Troisième moment de ces trajectoires réformistes : les nouveaux accords d'association entre le Maroc et l'Union européenne et le projet de zone de libre-échange euro-méditerranéenne (1994-1995) ont poursuivi la même optique, imposant à l'économie nationale une "mise à niveau" centrée principalement sur l'entreprise (2) ; propulsée au cœur des processus de réforme économique, celle-ci s'y voit assigner un rôle de substitut de l'Etat dans la mise en œuvre d'une réforme de type micro-économique, présentée comme passage obligé vers la réforme macro-économique.

(2) N. el Aoufi, « L'hypothèse salariale au Maroc », *in* N. el Aoufi et L. Roulleau-Berger (éd.), « Travail, emploi, activité. Transformations salariales en France et au Maroc », *Annales marocaines d'économie,* 1998, n° 21-22.

Si l'on raisonne maintenant en termes d'agents ou d'acteurs (3), l'analyse fera apparaître à la fois les limites et les contraintes, mais aussi les possibilités et les ressources – économiques, techniques, financières, humaines, culturelles – mobilisables par la démarche réformiste à ses différents "moments". Ainsi, dans le prolongement de l'ajustement structurel, la "mise à niveau de l'entreprise" fait appel à plusieurs domaines d'intervention (financement, management, organisation du travail, gestion des relations professionnelles) qui nécessitent un engagement individuel et collectif dans la démarche réformiste de la part tant des entrepreneurs, des cadres et managers, des directions que des représentants des salariés, des syndicats, etc. La question sera alors de savoir comment les actions menées autour de règles et normes particulières à l'entreprise s'articulent avec le mouvement général impulsé par les acteurs collectifs institutionnels (organisations patronales et centrales syndicales) lorsqu'il s'agit d'élaborer des codifications nationales et de les appliquer.

(3) N. el Aoufi, « Les conséquences sociales de la globalisation économique », *Annales marocaines d'économie*, automne 1997, n° 21.

Enfin, en termes d'institutions, la réforme économique ne se réduit pas à l'entreprise, même si le désengagement de l'Etat depuis 1983 a contribué à privatiser les "mondes de production" (4). Combinées avec les institutions de régulation du marché, de nouvelles logiques publiques sont en train d'émerger, pouvant favoriser des enchaînements réformistes plus vertueux : elles constituent probablement la condition essentielle à la mise en œuvre de la nouvelle politique réformiste, que nous qualifierons de "régulationniste", que semble mener le gouvernement d'alternance désigné le 14 mars 1998.

(4) R. Salais, M. Storper, *les Mondes de production*, Paris, éd. l'EHESS, 1994.

1. La réforme récurrente

Le temps de la réforme au Maroc présente l'allure d'un temps khaldounien, c'est-à-dire d'un recommencement sans fin. Comme dans *les Gens du navire* de Mohamed Ibn Abdellah Al Mu'aqqit (1934) (5), la justification de la réforme s'appuie sur la description apocalyptique d'une crise généralisée :

« Puis, la famine se déclencha et s'étendit, au point que les gens se mangeaient les uns les autres. Les vents et les vagues de la mer nous entraînaient sur des cimes d'où un grand nombre de passagers furent précipités dans des gouffres insondables où leurs dépouilles furent déchiquetées et disparurent à jamais […]. Alors, les dirigeants du navire et les différents partis qui s'étaient constitués se mirent à s'interroger, en proie à la tristesse, sur les causes de ce qui s'était passé. Puis, quelqu'un dit : « Maudits soyons-nous ! Pourquoi n'avons-nous pas su préparer des hommes aptes à faire face aux situations les plus difficiles et à empêcher les catastrophes maritimes ? » Un autre ajouta : « Ne voyez-vous pas que ceux-ci se sont rendus coupables de toutes sortes d'injustices et d'exactions si graves qu'elles feraient ployer les montagnes, dont le pire est d'avoir traité l'être humain comme du bétail, comme des fœtus dépourvus de valeur, consumés par leurs flammes ? »

Dans une perspective moins apocalyptique, la réforme apparaît, du fait de son caractère récurrent, comme une trajectoire amorcée, entamée mais jamais conduite jusqu'à terme : entre 1958 et 1998, soit durant les quarante années qui séparent le gouvernement Abdellah Ibrahim de celui d'Abderrahman Youssoufi, le mode de développement fordiste a connu, dans les pays avancés, successivement, son âge d'or (les Trente glorieuses)… et la crise (à partir du milieu des années soixante-dix). Dans des pays tels que le Maroc, ces évolutions ont fait naître des représentations évoquées dans les années soixante, en termes d'immobilisme, de blocage, de retard, de sous-développement, puis, aujourd'hui, en termes de difficultés à opérer un rattrapage économique du fait des pesanteurs, des contraintes et de la lenteur des adaptations au rythme accéléré de la mondialisation.

Le fordisme engendra, dans l'après-seconde guerre mondiale, une réforme des institutions du capitalisme (indexation des salaires nominaux sur la progression de la productivité, régime de sécurité sociale, conventions collectives, service public d'emploi, négociation collective des conflits sociaux, etc.). De telles formes institutionnelles ont favorisé "la grande transformation" de l'économie capitaliste qui s'est "encastrée" dans le social, comme l'explique Polanyi (6). Puis, à partir des années soixante-dix, ces institutions de régulation se sont épuisées et de nouvelles trajectoires économiques, technologiques et organisationnelles se sont développées dans les décennies quatre-vingt et quatre-vingt-dix, engendrant des systèmes de régulation fondés sur le marché et la flexibilité. Ces systèmes semblent

(5) M.I. Al-Mu'aqqit, *les Gens du navire ou le XIVe siècle*, Casablanca, Afrique-Orient, 1998 (traduction et postface d'A. Roussillon et A. Saaf).

(6) K. Polanyi, *la Grande transformation. Aux origines économiques et politiques de notre temps*, Paris, Gallimard, 1983.

aujourd'hui cohabiter ou alterner, notamment dans les pays européens, avec des modalités de réhabilitation de l'Etat et de réinstitutionnalisation des formes de régulation économique et sociale.

Que se passa-t-il au Maroc pendant ces périodes ? La trajectoire fordiste fut présente "en creux" dans le programme de réforme de 1958-1960. En creux, c'est-à-dire qu'elle resta de l'ordre du discours et des proclamations d'intentions, sans que la brièveté de cette "parenthèse volontariste" ne la laisse produire ses effets. Les blocages furent nombreux : impossibilité de concevoir et mettre en œuvre une véritable réforme agraire génératrice de redistribution des ressources ; difficulté à promouvoir, hors de la fonction publique, une salarisation de la force de travail autre que marginale ; retards dans la mise en place d'un marché auto-soutenu pour la production industrielle. Après la révocation du gouvernement A. Ibrahim en 1959, l'inflexion libérale opérée traduit un glissement par rapport au modèle fordiste ou keynésien dominant. L'Etat renonce à engager une refonte des structures économiques et se contente d'interventions d'opportunité dans la sphère de production : politiques d'équipement (des barrages, par exemple), d'aménagement du territoire, d'infrastructures de communication en milieu urbain… Par la suite, plusieurs formes d'intervention institutionnelle de l'Etat furent désactivées : bureaux de placement, couverture sociale des salariés, conventions collectives, libertés syndicales, salaire minimum, licenciements, etc. Cette démarche s'inscrivait dans la logique du retour aux "grands équilibres budgétaires" défendue par les gouvernements technocratiques qui se sont succédé depuis 1960.

2. La réforme dans ses limites

Les trajectoires réformistes ont connu au Maroc maintes limites associées aux stratégies politiques et aux vicissitudes des rapports entre le Pouvoir et les partis d'opposition depuis 40 ans (entre 1956 et 1996). Cette détermination politique majeure mérite une investigation spécifique qui n'est pas l'objet de la présente contribution ayant pour but de qualifier et de typifier, par rapport à leur contenu économique, les différentes configurations reformistes à l'œuvre au Maroc depuis l'indépendance.

(i) Première limite : *le rationnel n'est pas toujours raisonnable.* Dans les logiques économiques dominantes, la rationalité de nature substantive, omnisciente semble définir moins d'efficience en termes d'action optimale, d'utilité espérée, de maximisation des satisfactions, voire d'alternative générale. Ce sont les enchaînements structurels marqués par l'incertitude, l'imperfection et l'asymétrie de l'information qui ont imposé à la canonique réformiste une démarche en termes de rationalité limitée, de type procédural, dans laquelle l'objectif escompté est moins l'optimum qu'un résultat satisfaisant. La notion d'*at-tarchid* (en arabe, un principe d'action procédant tout à la fois du *rationnel* et du *raisonnable*), suppose l'existence de régularités stables, de configurations économiques cohérentes, de processus récurrents et

probabilisables. Tel n'est pas le cas de l'économie marocaine gouvernée par l'aléa, l'hétérogénéité structurale, le caractère composite des configurations économiques et sociales (7) et par des choix contractuels fondés sur *des régimes pragmatiques* (au sens de Thévenot) (8) centrés sur l'altruisme (familial, tribal, etc.), le clientélisme, etc.

(ii) La seconde limite réside dans le dispositif de *prise de décision.* Dans la pluralité des besoins et des choix collectifs, par où faut-il commencer ? Comment définir la matrice des priorités ? Selon quels critères opérer des arbitrages équitables (au sens de Rawls) (9) dans des trajectoires économiques et socio-professionnelles marquées par une tendance à la cristallisation, au sein de l'espace privé, de corporatismes et de modalités de fonctionnement et de management néo-patrimoniales :

– Salaires ou emploi ?
– Equilibre financier ou équilibre social ?
– Activisme budgétaire (financement par la monnaie/inflation, par l'emprunt/hausse des taux d'intérêt) ou rigueur budgétaire ?
– Flexibilité ou stabilité de la relation de travail ?
– Promotion des exportations ou élargissement du marché domestique ?

En formulant en 1951 le théorème de « l'impossibilité des choix collectifs », K. Arrow (10) a mis en évidence la difficulté d'opérer des arbitrages, de prendre des décisions ou d'entreprendre des actions publiques qui soient à la fois démocratiques et cohérentes. La problématique de la réforme au Maroc s'énonce en termes de justice sociale et de liberté réelle (au sens de Amartya Sen) (11) supposant que soit garanti un minimum de sécurité économique en moyens, en biens de consommation, etc.

(iii) L'effet de dépendance et l'irréversibilité des processus économiques et sociaux (Boyer, Chavance, Godard) (12) constitue une troisième limite à la mise en œuvre de la réforme économique. Dans cette perspective, plusieurs études ont mis en évidence, notamment pour ce qui concerne le chômage des jeunes diplômés, une relation pertinente entre chômage d'appariement et trajectoire discordante, par rapport aux évolutions du système productif, du système de formation (CNJA) (13).

Sur un plan plus général, l'arrivée au pouvoir du gouvernement d'alternance fut précédée par une construction du discours politique de l'opposition autour de la notion de passif, de legs et d'héritage laissé par une gestion publique technocratique et par des politiques économiques à faible contenu social (cf. programmes électoraux des partis d'opposition : Union socialiste des Forces populaires, Istiqlal, Parti du Progrès et du Socialisme, Organisation de l'Action démocratique et populaire, Parti socialiste démocratique, Front des Forces démocratiques, été 1996). Cette rhétorique est aujourd'hui réitérée et soulignée pour justifier les lenteurs de la mise en œuvre des réformes et le cheminement de la dynamique de changement.

(iv) Une autre limite tenant à la gouvernance se fonde sur l'hypothèse d'une prédominance de la sphère administrative (au sens de structure

(7) P. Pascon (1967), « La nature composite de la société marocaine », *Lamalif*, n° 17, décembre ; N. el Aoufi (1992), *la Régulation du rapport salarial au Maroc*, éditions de la faculté des Sciences juridiques, économiques et sociales, Rabat.

(8) L. Thévenot (1998), « Les justifications du service public peuvent-elles contenir le marché ? », *in* A. Lyon-Caen éd., *Services publics et droits fondamentaux dans la construction européenne,* Dalloz, Paris.

(9) J. Rawls (1971), *la Théorie de la justice,* Seuil, Paris.

(10) K. Arrow (1951), *Choix collectif et préférences individuelles, Calmann-Lévy,* Paris, 1975.

(11) A. Sen (1993), *Ethique et économie,* PUF, Paris.

(12) R. Boyer, B. Chavance, O. Godard (1991), *les Figures de l'irréversibilité en économie*, EHESS, Paris.

(13) Conseil national de la jeunesse et de l'avenir (CNJA), les divers rapports de sessions.

organique du *Makhzen*) sur les autres sphères, notamment économiques et marchandes, qui favoriserait les processus de monopolisation des pouvoirs, les comportements coercitifs et les formes arbitraires de gestion publique.

Une justification théorique de l'hypothèse peut prendre appui sur les liens formels existant entre d'une part le niveau de séparation des sphères de justice (Walzer) (14) et d'autre part le degré de monopolisation des biens recherchés qui sont associés à de telles sphères (sphère économique/argent, administration/pouvoir, éducation/savoir, honneurs publics/récompenses officielles, etc.). Dans cette optique, la réforme de l'Administration, objectif essentiel depuis 1995 (Banque mondiale) (15) semble dictée par l'extension des réalités floues et irrationnelles, ainsi que des tactiques informelles coextensives à tous les rouages de l'administration (corruption de masse, népotisme, impéritie, etc.) limitant fortement les gains de productivité et réduisant les contributions liées à l'art de faire des fonctionnaires (de Certeau) (16).

(14) M. Walzer (1997), *Sphères de justice*, Seuil, Paris.

(15) Banque mondiale (1995), *Stratégie d'assistance pour le Maroc. Education et formation au XXIe siècle. Questions relatives à l'administration marocaine*, octobre.

(16) M. de Certeau (1980), *l'Invention du quotidien. Arts de faire,* Gallimard, 1990.

3. Trajectoires de réforme

Depuis l'indépendance, les réformes au Maroc ont souvent été limitées par les stratégies politiques et les vicissitudes des rapports entre le pouvoir et les partis d'opposition. Il s'agit là d'un élément politique déterminant qui mériterait une investigation spécifique, mais nous nous contenterons ici d'essayer de classer et de qualifier les différents cycles de réformes mis en œuvre au Maroc depuis 1956 d'après leur contenu économique. En effet, l'action réformiste a connu plusieurs métamorphoses pendant cette période : "réforme", "ajustement", "mise à niveau", "régulation" (voir tableau page suivante).

En termes de contenu, on peut d'abord observer qu'un glissement semble s'être opéré d'une logique d'objectifs – identification des buts à assigner à la réforme et des critères de sa réussite – vers une logique de procédures – identification des moyens et des ressources à mettre en œuvre, en particulier quant à leur origine "nationale" ou "importée". De même, suivant en cela les évolutions internationales, les institutions et acteurs de la réforme ont eu tendance à se diversifier, tandis que différentes dynamiques de changement se croisaient.

Quatre cycles réformistes ont été distingués ici, obéissant chacun à des systèmes de cohérence en termes de principes d'action, d'institutions, d'acteurs et de dynamique de changement. Ces cycles sont de durées variables : 1958-1960 (gouvernement A. Ibrahim) ; 1983-1993 (ajustement structurel) ; 1993-2010 (mise à niveau avant l'entrée en 2010 dans la zone de libre-échange) ; 1998-2002 (gouvernement A. Youssoufi). Une longue période hors cycle (1960-1982) apparaît, ponctuée certes d'épisodes de réforme libérale (codes des investissements de 1963 et de 1973, marocanisation des entreprises en 1973, etc.) (17) mais sans que se manifeste une cohérence d'ensemble à la fois politique, économique et institutionnelle.

(17) N. el Aoufi, *la Marocanisation*, éd. Toubkal, Casablanca, 1990.

Modèles de réforme et cycles réformistes

Cycle réformiste	Modèle de réforme	Principe d'action	Institutions et acteurs	Dynamique de changement
Gouvernement A. Ibrahim (1958-1960)	Holisme * réformiste fort	Volontarisme politique fort	Etat	Développement endogène
	Modèle nassérien	Processus du haut vers le bas	Secteur public	Marché intérieur
		Macro-économie keynésienne et kaleckienne **		Industrialisation par substitution d'importations
				Investissement national
Programme d'ajustement structurel (1983-1993)	Holisme réformiste faible	Volontarisme politique faible	Etat	Croissance exogène
	Modèle standard du FMI	Processus du haut vers le bas	Secteur privé	Marché extérieur
		Equilibres fondamentaux		Industrialisation par promotion des exportations
		Vérité des prix		Investissements étrangers
Mise à niveau (1993-2010)	Individualisme réformiste	Spontanéisme de marché	Marché	Croissance exogène
	Modèle néo-libéral	Processus de type du bas vers le haut	Entreprise privée	Compétitivité externe
		Restructuration des entreprises		Sous-traitance
		Flexibilité		
Gouvernement d'alternance (1998-2002)	Institutionnalisme réformiste	Rationalisation et moralisation (*At-tarchid* et *At-takhlik*)	Etat régulateur et stratège	Modernisation structurelle
		Constructivisme économique et social	Etablissements publics	Partenariat
		Régulation	Oraganisations professionnelles	Croissance extensive
		Stratégies d'interactions	Marché organisé	Insertion actice dans le régime international

* En économie, le holisme est une démarche qui part de la totalité, de l'ensemble, pour s'intéresser seulement dans un second temps aux éléments.
** Modèle d'analyse de la croissance économique à long terme raisonnant sur une économie fermée.

4. Le gouvernement Abdellah Ibrahim

Le programme économique mis en œuvre par le gouvernement A. Ibrahim entre 1958 et 1960 peut être considéré, si l'on se réfère au modèle dominant des années cinquante et soixante, comme une tentative de réforme de l'économie et de la société sur un mode holiste ou global, et étatiste. Bien que les principes d'une "économie mixte" se trouvent "en creux" dans le plan quinquennal 1960-1964 (première version), le contenu de ce programme est cependant fondé sur des objectifs explicites de "rupture avec le capitalisme" ou d'engagement sur une "voie non capitaliste" devant conduire à un développement auto-centré (à l'instar des modèles nassérien ou algérien sous Boumediène). Il propose notamment : un processus de nationalisation ; un élargissement de l'espace du secteur public ; un développement de l'industrie lourde, ou "industrie industrialisante" (18) ; une réforme agraire ; une planification impérative et de long terme ; l'attribution d'un rôle central à l'Etat ; une extension et un approfondissement du marché intérieur ; un contrôle du mouvement des capitaux étrangers et la suppression des incitations aux investissements étrangers ; un rejet de la spécialisation économique (modèle de substitution des importations) ; enfin un cheminement vers une "déconnexion" par rapport au capitalisme (19) dans le cadre d'une "autonomie collective" en vue de la construction d'un espace maghrébin.

(18) G.D. de Bernis, « Les industries industrialisantes et les options algériennes », *Revue Tiers-monde*, 1971, n° 47.

(19) S. Amin, *la Déconnexion,* Paris, la Découverte, 1986.

Une lecture rétrospective de ce projet de réforme appelle certaines remarques. Procédant d'un puissant volontarisme politique, le principe réformiste est fondé sur un double mécanisme d'action : un mécanisme conjoncturel s'apparentant en gros à la macro-économie keynésienne et kaleckienne en combinant des politiques monétaire, de change, de plein-emploi, de redistribution des revenus, de déficit budgétaire, etc. ; un second mécanisme centré sur la composante sociale, comme en témoignent les décisions prises entre 1958 et 1960 en matière d'indexation des salaires (échelle mobile des salaires), de conventions collectives, de sécurité sociale, etc. (20). Ce "projet social" devait déboucher à terme sur la mise en place d'institutions propres à l'Etat-providence.

(20) N. el Aoufi, *la Régulation du rapport salarial au Maroc*, *op. cit.*

Cette réforme s'inscrit, par ailleurs, dans une perspective d'action en profondeur de l'Etat sur les structures. Derrière le volontarisme de l'Etat, apparaît l'enjeu stratégique d'un rattrapage rapide du retard, ce qui implique une prise de distance vis-à-vis de la fatalité des « cinq étapes du développement capitaliste (21) ».

(21) W.W. Rostow, *les Etapes de la croissance économique,* Paris, Seuil, coll. "Points", 1963. Pour Rostow, le développement capitaliste doit nécessairement passer par cinq étapes : la

L'autonomie relative dont semble jouir l'Etat pour mettre en œuvre ses réformes économiques vient du fait que son interventionnisme est aidé par la faible interdépendance entre les économies, bien que le processus d'internationalisation des capitaux et de déploiement des firmes multinationales à l'échelle planétaire commence à apparaître.

La mise en œuvre du programme de réforme du gouvernement A. Ibrahim n'a été que partielle ; elle s'est articulée autour de deux principes d'action :

(i) le parachèvement de l'indépendance nationale grâce à la reprise rapide par l'Etat des sphères stratégiques de pouvoir économique liées aux intérêts de la métropole : prise de contrôle de Bank Al Maghrib et décrochage du franc marocain par rapport au franc français ; création du BEPI (Bureau d'études et de participations industrielles), de la BNDE (Banque nationale de développement économique), de la BMCE (Banque marocaine pour le commerce extérieur), de la Caisse de dépôt et de gestion (CDG), de l'Office national du thé et du sucre, de Royal Air Maroc ; marocanisation de la Compagnie chérifienne de navigation devenue la COMANAV, etc.

(ii) la mise en place de formes institutionnelles de régulation publique comprenant :

– un dispositif d'indexation des salaires sur l'évolution du coût de la vie (dahir du 31 octobre 1959) qui prévoyait, après avis de la Commission centrale des prix et salaires, une augmentation des salaires par décret (sur proposition du ministre du Travail) lorsque l'indice du coût de la vie augmentait de plus de 5 %. Cette échelle mobile des salaires a été appliquée deux fois seulement (1er octobre 1959 et janvier 1962) ;

– un système de sécurité sociale (dahir du 31 décembre 1959) ;

– un dispositif relatif aux conventions collectives (texte promulgué le 17 avril 1957 remplaçant le texte de 1938 appliqué aux seuls Européens) placé sous la coordination du Conseil supérieur des conventions collectives ;

– des principes de négociation collective, de conciliation et d'arbitrage des conflits du travail (décembre 1960), etc.

Une stratégie globale de développement économique et social, élaborée dans le cadre d'un plan quinquennal (1960-1964), devait marquer le début d'un processus à moyen-long terme d'auto-centrage destiné à élargir les bases matérielles et institutionnelles d'un capitalisme d'Etat national.

Le gouvernement A. Ibrahim dut démissionner en 1960 à la suite d'une crise politique qui déboucha sur une inflexion libérale de la trajectoire (longue période de « gestion libre »), mettant un terme au premier cycle réformiste du Maroc indépendant (22).

société traditionnelle, les conditions préalables du démarrage, le démarrage, la marche vers la maturité, l'ère de la consommation de masse.

(22) Le plan quinquennal fut d'ailleurs abandonné.

5. L'ajustement structurel

Un mélange d'orientations libérales et keynésiennes a ensuite inspiré l'action des pouvoirs publics au cours des années 1960-1970. Cette action fut portée par un régime international favorable marqué par des tendances régulières (23) : forte croissance mondiale, faisabilité relative des politiques nationales, maîtrise relative de la contrainte externe.

Les retournements des années 1970-1980 (envol du chômage, enchaînement stagnation/inflation, crise de l'Etat-providence, etc.) n'ont pas manqué de donner naissance à un nouveau paradigme économique fondé sur le libéral-monétarisme (politique de l'offre, flexibilité du travail et des

(23) N. el Aoufi, *la Régulation du rapport salarial au Maroc, op. cit.*

salaires, désengagement de l'Etat, etc.). L'économie marocaine, pour sa part, s'est trouvée à la fin des années soixante-dix aux prises avec l'engrenage de l'endettement extérieur et soumise à l'impératif de la stabilisation (24) puis de l'ajustement structurel à partir de 1983 (25).

(24) *Idem.*

(25) N. Akesbi, *l'Impôt, l'Etat et l'ajustement,* Rabat, éd. Actes, 1993.

Dans un premier temps, le Plan de stabilisation intérimaire triennal (1978-1980) prescrit une série de mesures destinées à freiner le rythme de croissance du secteur public : réduction des dépenses d'investissement de l'Etat d'environ un tiers ; réduction du niveau des importations ; institution d'un dépôt préalable à l'importation et augmentation de la taxe spéciale à l'importation de 8 % à 12 %; blocage des salaires dans la fonction publique ; diminution des subventions à la consommation.

Parallèlement, les exportations sont relancées par un certain nombre de dispositifs : promulgation d'un code d'encouragement aux entreprises exportatrices ; institution de régimes économiques en douane (admission temporaire, entrepôt, transit, etc.) ; institution d'une carte d'exportateur, d'une assurance à l'exportation ; création d'un centre marocain de promotion des exportations et d'un conseil supérieur des exportations.

Puis, dans un second temps, d'autres mesures s'y ajoutent, entre 1983 et 1993, dans le cadre du Programme d'ajustement structurel (PAS). Concernant les domaines financier, monétaire, fiscal, budgétaire, commercial, etc., elles contribuent au rétablissement des équilibres fondamentaux et à la soumission durable de la politique économique à la contrainte externe. Les principales sont : un rééchelonnement de la dette externe ; un resserrement de la masse monétaire ; le maintien d'un taux de change flexible ; une réduction du déficit budgétaire ; une réduction des dépenses d'équipement, des recrutements nets dans la fonction publique ; un gel des salaires ; des majorations de prix (engrais, électricité, eau et produits pétroliers, etc.) ; une augmentation (de 17 à 60 %) des prix des produits alimentaires subventionnés (à l'exception de la farine, du blé de basse qualité, du sucre en poudre et des huiles végétales) ; une dévaluation du dirham ; une réduction de la taxe spéciale à l'importation (de 15 à 10 %) ; une réduction des droits de douane au taux maximum de 60 % ; une abrogation des contingentements exceptionnels d'importations et des licences d'importation ; un élargissement de l'accès aux biens intermédiaires en franchise douanière pour l'industrie d'exportation ; une amélioration des procédures administratives relatives aux opérations d'exportation, accompagnée d'une abolition du monopole de l'Office de commercialisation des exportations (OCE) ; la privatisation (loi de 1989) de 112 sociétés et hôtels.

Bien évidemment, de telles mesures n'ont pas été sans implications sociales profondes se traduisant par un déficit grave en matière d'éducation, de formation d'emploi, de santé, de logement, etc. (26).

(26) N. el Aoufi, « Les conséquences sociales de la globalisation économique », *art. cit.*

L'ajustement, pris comme principe de réforme, pose le problème de l'existence d'institutions de "traduction" (27) de l'action des pouvoirs publics. En effet, si le marché demeure une institution embryonnaire et si sa

dynamique est limitée par l'atonie de la demande effective, il n'est pas en mesure d'assurer un rôle de coordination des actions privées ni de structurer une "cité civique" qui se fonde sur l'intérêt général (28). C'est pourquoi les réformes engagées à partir de 1993 ont cherché à améliorer les infrastructures institutionnelles de base de ce marché. Il s'est agi de :

– réformes fiscales : taxe sur la valeur ajoutée (taux ordinaire de 19 %), impôt sur les sociétés (taux unique de 36 %), impôt général sur le revenu (fondé sur une progressivité régressive), etc. ;

– réformes monétaires et financières : restructuration de l'appareil bancaire fondée sur des principes de décloisonnement, de déréglementation et de désintermédiation ; nouvelle loi bancaire du 7 juillet 1993 (unification du cadre juridique, poursuite de la libéralisation, dynamisation de la concurrence, introduction de normes de sécurité conformes aux règles prudentielles internationales, protection des déposants et des emprunteurs, etc.) ; réforme de la Bourse des valeurs du 6 septembre 1993 (visant à canaliser l'épargne vers l'entreprise, élargir l'actionnariat, attirer les investissements étrangers, banaliser le recours au crédit bancaire, développer le marché financier, etc.) ;

– établissement d'un régime de convertibilité, au sens du FMI, c'est-à-dire limité aux opérations courantes, en faveur des investisseurs étrangers (septembre 1992) ;

– réforme juridique de l'entreprise par la promulgation en 1996 de la loi sur la société anonyme, une réforme micro-économique qui s'inscrit déjà dans le nouveau cycle réformiste de la mise à niveau (voir tableau p. 5).

6. La mise à niveau

L'approche globale dans laquelle doit s'inscrire, aux yeux des agents (patronat et syndicats, mais aussi partenaires internationaux du Maroc), le programme national de mise à niveau lancé en 1993 comporte, en termes de réforme, une série de perspectives indissociables (29).

La première concerne l'horizon temporel de la mise à niveau qui se situe dans le long terme. Certes une échéance conventionnelle a été fixée à 2010 mais elle est appelée à se projeter bien au-delà. Le but est de viabiliser dans la durée les conditions, les mécanismes et les dispositifs permettant la compétitivité structurelle, d'une part, de pérenniser l'adaptation de l'économie nationale aux mutations exigées par mondialisation, d'autre part. Bien plus, dans le discours des partenaires sociaux, mise à niveau se définit comme un processus dont l'application est indépendante des engagements internationaux contractés par le Maroc. Pour les organisations patronales comme pour les centrales syndicales, le pays a gaspillé beaucoup de temps et de ressources, et la mise à niveau doit être érigée en comportement global, à la fois individuel et collectif.

La seconde perspective a trait à la dimension sociale de la mise à niveau, importante du fait des relations entre efficience économique et équilibre

(27) Le concept de *traduction* désigne dans la terminologie de M. Callon (éd.) (*la Science et ses réseaux. Genèse et circulation des faits scientifiques*, Paris, la Découverte, 1989) et B. Latour (*Aramis ou l'amour des techniques,* Paris, la Découverte, 1992) un principe d'action où les acteurs, se sentant concernés par un bien commun, se voient confier un rôle dans la recherche de solutions et "traduisent" le projet commun, c'est-à-dire contribuent à son accomplissement, chacun en fonction de ses préoccupations et de son propre langage.

(28) L. Boltanski, L. Thévenot, *De la justification*, Paris, Gallimard, 1991. La notion de "cité" ou de "grandeur" se réfère à ce qui paraît être un principe essentiel, naturel, supérieur dans une organisation. Boltanski et Thévenot distinguent six "cités" ou "grandeurs" : "domestique" (tradition, relations familiales), "marchande" (argent, valeur), "industrielle" (productivité), "civique" (intérêt général, égalité), de "renom" (opinion, relations publiques), "inspirée" (créativité).

(29) N. el Aoufi, « L'hypothèse salariale au Maroc », *art. cit.*

social et des incidences prévisibles des restructurations sur nombre d'entreprises, notamment en termes de perte d'emplois. La prise en compte de cette dimension sociale requiert une intervention et un engagement des acteurs sur une double échelle : l'échelle micro-économique, pour les entreprises notamment ; l'échelle des politiques publiques, tant au niveau national qu'à celui plus décentralisé des collectivités territoriales.

La troisième perspective, la plus importante du point de vue des partenaires sociaux, concerne l'implication des acteurs dans le processus : « Il s'agit d'une condition *sine qua non*. Rien ne peut se faire de façon cohérente sans un engagement de toutes les parties, notamment des syndicats représentatifs », affirment ainsi les principales centrales syndicales, Confédération démocratique du travail (CDT), Union générale des travailleurs du Maroc (UGTM), Union marocaine du travail (UMT). « Il va sans dire que la mise à niveau est l'affaire de tous. Sans une adhésion aussi large que possible de tous les acteurs, les obstacles ne seront pas levés et les rigidités de toutes sortes continueront d'entraver le processus d'adaptation des structures économiques nationales », précise la Confédération générale de l'entreprise du Maroc (CGEM), organisation patronale. Toutefois, si l'implication des parties concernées est posée comme une norme consensuelle, largement intériorisée par les partenaires sociaux, il y a lieu de définir un cadre approprié et des procédures consacrées à l'arbitrage et au rapprochement des intérêts catégoriels, bref, une méthodologie adéquate de *traduction* des objectifs stratégiques et de "construction de consensus" positifs durables.

Dans cette optique, la démarche participative favorisant une *traduction* volontariste des objectifs de mise à niveau chez tous les acteurs suppose l'existence d'un système efficace d'information, de sensibilisation et de diffusion des données et indicateurs liés au processus, à sa mise en œuvre technique, financière et organisationnelle, à son inscription territoriale, à son déploiement sectoriel, etc. Pour les organisations patronales comme pour les centrales syndicales, les pouvoirs publics sont appelés à définir une stratégie globale d'information des acteurs économiques. Pour que cette offre soit disponible et opérationnelle, elle doit être à la fois indifférenciée et ciblée sur les besoins spécifiques et sur les demandes exprimées par les partenaires sociaux.

Le spontanéisme compétitif…

La stratégie de mise à niveau a été élaborée dès le milieu des années quatre-vingt (30) ; elle était liée au processus d'ouverture économique enclenché à partir de 1985 avec la programmation d'une suppression de la protection des biens d'équipement, puis d'un démantèlement de 10 % par an des tarifs douaniers dans les autres secteurs. Le "spontanéisme compétitif" est le principe d'action essentiel de cette stratégie : au-delà de l'interventionnisme de l'Etat, c'est le marché qui est susceptible de contraindre l'entreprise à

(30) Conseil national de la jeunesse et de l'avenir (CNJA), *le Rôle des partenaires dans l'accompagnement de la mise à niveau économique : l'impératif*

se restructurer, à se mettre à niveau pour devenir compétitive, ce processus se déroulant de façon pour ainsi dire spontanée.

Par la suite, après la signature de l'accord d'association avec l'Union européenne en août 1995, un comité de suivi du projet de développement du secteur privé a été mis en place pour coordonner et suivre cette mise à niveau de façon globale. En font partie le ministère du Commerce, de l'Industrie et de l'Artisanat, le ministère des Finances et des Investissements étrangers, le GPBM (Groupement professionnel des banques du Maroc), la CGEM et la Commission européenne. Le Comité a lancé une réflexion stratégique, dans le cadre du projet "Maroc compétitif", articulée autour du développement compétitif et du partenariat (31). Il a étudié les moyens de « développer de nouvelles approches du développement économique pour renforcer la compétitivité d'industries ou de secteurs spécifiques afin de compléter les réformes macro-économiques » ; de « développer un partenariat entre tous les acteurs économiques du Maroc, aussi bien publics que privés, autour d'un projet commun : une croissance économique forte et durable ».

Dans ce partenariat, l'objectif est de mobiliser et de sensibiliser les acteurs économiques pour définir ensemble « une nouvelle vision d'avenir » et des objectifs de croissance à long terme. Cette stratégie de recomposition compétitive du système productif national est fondée sur la structure de "grappes économiques" « constituée par l'ensemble des entreprises leaders d'un secteur donné, ainsi que par toutes les activités contribuant à la compétitivité des secteurs de tête, soit les fournisseurs de matières premières et de biens intermédiaires et les prestataires de services, soutenus par une infrastructure économique de base (ressources humaines, technologie, financement et capital, environnement réglementaire, infrastructure physique) ». Les quatre grappes-pilotes – tourisme, textile/habillement, produits de la mer, électronique et technologies de l'information – ont été sélectionnées pour leur potentiel de croissance à l'exportation, l'attrait qu'elles présentent aux yeux des investisseurs étrangers, leur importance pour l'économie nationale et enfin leurs effets d'entraînement possibles sur les autres secteurs.

de régulation sociale, novembre 1997.

(31) Ministère du Commerce, de l'Industrie et de l'Artisanat, *Observatoire de la compétitivité internationale de l'économie marocaine,* décembre 1996.

… et ses limites en termes de justification et de traduction

La notion de mise à niveau paraît toutefois avoir répondu, chez les partenaires sociaux, à des principes de *justification* différents (32). Tout en soulignant le caractère impératif et incontournable d'une restructuration globale de l'économie nationale, d'une "mise aux normes" internationales (33) et d'un accroissement du potentiel de performances, ces derniers ne manquent pas de relever les ambiguïtés de la stratégie adoptée, notamment quant à l'articulation de ses composantes économiques, technologiques, organisationnelles, sociales et humaines comme en témoignent les discours suivants (34) :

(32) *Ibid.*

(33) Banque mondiale, *Vers le XXIe siècle : renforcement du secteur privé au Maroc,* novembre 1994.

(34) Conseil national de

la jeunesse et de l'avenir (CNJA), *op. cit.*

« Au niveau du patronat et des affaires, ce qu'on appelle mise à niveau est indépendant de ce que le Maroc a signé. Aujourd'hui, le Maroc ne peut pas vivre replié sur lui-même, en dehors de la mondialisation. » (CGEM)

« On ne perçoit pas une conception globale d'une mise à niveau qui répond aux exigences du moment. On a l'impression que la ou les mises à niveau dont on parle sont des tentatives dispersées venant de différentes sources non coordonnées. » (CDT)

« Le Maroc doit avoir une vision cohérente, formuler une stratégie concertée et claire tenant compte à la fois des objectifs de l'Union européenne et de nos conditions et atouts. » (UGTM)

« A la pluralité des discours relatifs au thème récurrent de la mise à niveau s'ajoute une carence en matière d'information autour des enjeux réels qu'elle met en œuvre à court, moyen et long termes. » (UMT)

Par ailleurs, l'implication des acteurs (syndicats, notamment) dépend des relais et des formes structurelles de *traduction* des politiques. Les dispositifs d'information mis en place par les pouvoirs publics ont été limités par le caractère marginal et résiduel de la représentation collective et par l'absence de structures d'intermédiation, horizontales et verticales. A cela s'ajoutent les carences résultant du faible potentiel d'encadrement et de représentation des associations et organisations professionnelles (à titre d'exemple, les réunions d'information-sensibilisation organisées par la CGEM au cours de la période 1996-1997 n'ont enregistré en moyenne qu'un taux de participation des entreprises de l'ordre de 15 à 20 %).

Mais au-delà de l'insuffisance de coopération des acteurs, la stratégie de mise à niveau pose le problème de sa *justification*, dans la mesure où les restructurations qu'elle exige sont porteuses de menaces pour l'emploi. Certes, dans le cas du Maroc, une telle relation causale demeure au stade de l'hypothèse, en l'absence de données empiriques et statistiques. Toutefois, à l'observation des évolutions liées au processus d'ouverture économique, plusieurs indices témoignent d'une tendance à la réduction des opportunités d'emplois dans les secteurs public et privé et dans l'administration. De même, une estimation, qui mériterait d'être vérifiée et fondée empiriquement, des effets de la mise à niveau sur l'existence des entreprises suggère que les deux tiers d'entre elles seraient plus ou moins à même de s'adapter aux exigences de la mise à niveau, le tiers restant étant condamné à disparaître.

Face à ces risques d'instabilité et de précarité de l'emploi, les partenaires sociaux préconisent la mise en place d'un dispositif financier de restructuration, de reconversion, d'adaptation et de modernisation des entreprises (fonds de garantie, fonds de capital-risque, lignes de crédits spécifiques alloués à des taux concessionnels).

Mais au-delà des aspects financiers et organisationnels de ce dispositif destiné à tempérer les conséquences néfastes des restructurations, les partenaires sociaux, en particulier les centrales syndicales, soulignent la nécessité d'une série d'actions complémentaires visant à créer des

structures de coordination et de *traduction* de l'action collective : élaboration d'un cadre institutionnel pour promouvoir une démarche concertée et négociée à l'échelle des entreprises et des branches et, au-delà, une coopération durable entre les partenaires sociaux ; examen des modalités de restructuration des entreprises et de reconversion des emplois ; mise en place d'un filet de protection ; refonte du système de formation professionnelle et de gestion des ressources humaines par les entreprises.

S'agissant des procédures de restructuration, deux perspectives théoriques divergentes font l'objet de débat :

– La première, préconisée par la Banque mondiale et les employeurs, est celle de la "flexibilité défensive" : les décisions de restructuration sont élaborées, formulées puis engagées par les directions d'entreprises à partir d'une expertise préalable ; elles se traduisent en général par des arrangements techniques et productifs mettant en évidence des sur-effectifs, essentiellement dans les catégories les moins qualifiées de la main-d'œuvre. La flexibilité se réalise à l'extérieur de l'entreprise : cette solution est prônée en particulier par les entreprises qui n'ont pu engager d'investissements significatifs en termes de capital humain.

– Le second mode de flexibilité, défendu par les centrales syndicales, peut être qualifié d'"offensif" : il est fondé sur une démarche négociée aboutissant en règle générale à des accords d'entreprises ou de branches entre les partenaires sociaux, accords conclus sur la base d'une évaluation objective et stratégique des difficultés rencontrées par l'entreprise, de ses contraintes et des possibilités qu'offrirait une optimisation de l'ensemble de ses ressources (physiques, humaines, organisationnelles, financières). Dans l'optique des syndicats, cette formule concertée et consensuelle, qui privilégie les solutions en interne, permet de préserver un climat stable, favorable à la productivité de la main-d'œuvre. Les solutions sont multiples : mobilité en relation avec l'évolution rapide des savoirs et des savoir-faire, c'est-à-dire une meilleure organisation du travail et des modes de management (aménagement du temps de travail notamment) ; mise en phase permanente des qualifications et des métiers, des compétences et des connaissances.

Le débat autour de la flexibilité est loin d'être tranché sur le plan institutionnel (le projet de code du travail n'est toujours pas adopté), même si des procédures de flexibilité de fait semblent largement imposées par la prédominance des pratiques informelles dans la production et les services.

7. Le gouvernement d'alternance

At-tarchid et *at-takhlik* : rationalisation et moralisation

En raison de l'ampleur des déficits cumulés et de l'étendue de la crise, les projets réformistes ont peu à peu convergé vers les objectifs qui structurent le champ de la réforme : maîtrise des équilibres fondamentaux (solde extérieur, inflation, déficit budgétaire) ; renforcement de l'attractivité

économique pour les investissements directs étrangers ; privatisation des secteurs à production marchande ; recentrage micro-économique de la réforme sur l'entreprise en assurant sa promotion par une action sur son environnement économique, financier, institutionnel, etc.

La concurrence entre ces projets se situe désormais – on l'a souligné – sur un autre terrain, celui – plus positif et plus axé sur la procédure – de la gestion, du savoir-faire et de la compétence. Dans un tel contexte, l'avènement du gouvernement d'alternance en mars 1998 s'est traduit par la mobilisation de nouvelles ressources rhétoriques autour de principes comme la régulation institutionnelle, l'organisation des acteurs collectifs et la gouvernance de l'action publique. C'est ce principe d'action que nous désignons sous le terme d'"institutionnalisme réformiste", voulant dire ainsi que cette logique de réforme s'inscrit dans un cadre institutionnel qui cherche à articuler élaboration des règles du jeu, mobilisation des acteurs collectifs (organisations patronales et syndicales, société civile) et coordination de stratégies explicites de coopération.

Cette méthode de régulation prend appui sur les orientations réformistes mises en œuvre, à partir des années quatre-vingt, par les gouvernements de gauche, en Europe occidentale notamment, qui incorporent le recours à un pragmatisme lié au glissement de la macro-économie nationale vers un modèle de macro-économie mondiale.

La notion de *at-tarchid* (littéralement rationalisation), mobilisée comme principe d'action réformiste, renvoie, on l'a déjà dit, à un double registre : celui du *rationnel* (registre de la substance) et celui du *raisonnable* (registre de la procédure). Dans cette perspective, l'action publique s'appuie sur deux formes d'institutions : celles chargées de *justifier* les arbitrages, les objectifs et les décisions (pluralité de priorités et de choix collectifs ; choix publics/préférences individuelles ; efficacité/équité ; équilibre externe/équilibre interne ; coûts/avantages ; moyens/finalités, etc.) ; celles chargées de la validation et de l'évaluation pour répondre aux exigences de cohérence, de rentabilité (de l'action publique), d'information et de contrôle (*a priori, a posteriori*).

L'action de *at-tarchid* procède d'une démarche critique constante, reprise tout au long des années quatre-vingt par les partis d'opposition (formant aujourd'hui le gouvernement d'alternance), qui relevaient la dérive des dépenses publiques et l'aggravation des déficits budgétaires et financiers, y compris durant la période d'ajustement structurel (1983-1993).

L'endettement extérieur est, dans cette optique, analysé moins comme une conséquence objective des retournements de conjoncture internationale (à partir notamment du milieu des années soixante-dix) et des fluctuations du dollar, que comme le résultat d'une gestion publique technocratique, incohérente, subie et conduite au jour le jour.

Outre les modes de gestion, ce sont également les comportements que ceux-ci génèrent chez les acteurs de l'économie et de la société qui sont

soumis à la critique. Un principe essentiel de *justification* de l'action réformiste concerne ainsi la détérioration des fondements éthiques dans les transactions économiques, le développement d'enchaînements économiques régressifs (par exemple, contrebande sur les intrants), la multiplication de phénomènes de dissidence économique (notamment en matière fiscale) et de déviance par rapport à la loi (non-application de la législation du travail). Dans sa déclaration gouvernementale au Parlement (avril 1998), A. Youssoufi légitime l'action publique par deux principes : l'un combinant rationalité économique et régime de contrainte morale, l'autre critère de gestion ou d'efficacité et convention éthique, bref, *at-tarchid* et *at-takhlik* (littéralement moralisation de la vie publique : charte de bonne gestion et de bonne conduite, y compris la déclaration de patrimoine demandée aux ministres). Une telle analyse postule que le gouvernement dispose d'une marge de manœuvre substantielle ; elle implique cependant un engagement négocié des acteurs dans un jeu stratégique redéfini et reformulé, organisé et coordonné par l'Etat.

L'interactionnisme stratégique ou la reformulation du rôle de l'Etat

Dans le programme de réforme et de changement proposé par le gouvernement d'alternance, l'Etat se trouve en quelque sorte réhabilité par rapport au rôle secondaire que lui avait assigné le Programme d'ajustement structurel des années quatre-vingt. Ce choix se trouve de surcroît légitimé par le retour à la planification inscrit dans la nouvelle constitution, votée presque à l'unanimité en septembre 1996 dans un contexte marqué justement par l'élaboration et la négociation politique de l'alternance.

La prise en compte à la fois de l'anachronisme des modalités classiques (keynésiennes) d'interventionnisme de l'Etat (nationalisations, développement du secteur public, planification impérative, nationalisme économique, etc., prônées par exemple dans l'expérience A. Ibrahim) et des nouvelles donnes engendrées par les processus complexes de la mondialisation aboutit à combiner des fonctions selon une formule de *mix-governance* : effort pour faire concorder les préférences individuelles et collectives ; concertation sur l'élaboration des règles du jeu économique et social ; encouragement du jeu coopératif entre les acteurs ; optimisation du rapport efficacité/équité ; coordination des ajustements internes et externes.

Une telle fonction stratégique de régulation impose à l'Etat d'inscrire sa démarche dans un horizon temporel de long terme : elle peut entraîner un déphasage entre l'urgence des besoins et l'exacerbation des attentes majoritaires, d'un côté, le cheminement de la réforme et les lenteurs de sa mise en œuvre par suite de l'inertie des processus économiques et sociaux, de l'autre. Ce paradoxe, inséparable de toute action réformiste, est en l'occurrence renforcé par l'ambivalence de la demande sociale. Celle-ci semble en effet renvoyer, quant aux objectifs de la réforme, à deux ordres différents :

– un ordre symbolique et éthique où l'action réformiste, mobilisant des ressources essentiellement politiques, implique une rupture avec les modes de gestion publique et privée imprégnés par la "grandeur makhzénienne" et "domestique" ;

– un ordre économique et social centré sur des objectifs de satisfaction des biens primaires et de réduction des inégalités. Sur ce terrain, outre le dilemme des choix collectifs, la difficulté réside dans les limites réelles, matérielles et financières, de l'engagement économique et social de l'Etat.

C'est cette "posture paradoxale" que condense la formule attribuée au Premier ministre A. Youssoufi : « Les réformes économiques sont trop coûteuses, les réformes politiques sont difficiles à entreprendre. »

C'est précisément en se référant aux limites imposées à l'activisme économique de l'Etat par les "contraintes" externes et internes (un déficit budgétaire annuel de 9 milliards de dirhams par an depuis 5 ans, soit 3 % du PIB, financé depuis 1992 sur les ressources internes ; une dette interne de 12 milliards de dirhams par an) qu'il faut interpréter le rôle assigné par le nouveau gouvernement au secteur privé : en témoignent les séries de rencontres qu'il a organisées d'entrée de jeu avec la CGEM et le GPBM afin d'instaurer de nouveaux rapports Etat/entreprises bâtis sur des arrangements de type contractuel et conventionnel (amnistie fiscale, mise à niveau des bilans, etc.).

La réorganisation de la relation Etat-économie remonte aux années de mise en œuvre du Programme d'ajustement structurel. Toutefois, la faiblesse du secteur privé a rendu inefficaces les critères de gestion introduits au début de la décennie quatre-vingt par le modèle standard du FMI. A son tour, le "spontanéisme compétitif de marché", fondement du programme de mise à niveau, qui privilégie l'entreprise comme acteur (hypothèse de la rationalité individuelle), a achoppé aussi sur la difficulté de coordonner les restructurations d'entreprises et sur les insuffisances de la représentation professionnelle de certaines catégories (PME, entreprises informelles, etc.).

L'"interactionnisme stratégique" est une visée dont les chances de succès dépendent de la façon dont est défini le jeu intentionnel et explicite des acteurs ; le problème réside dans les liens entre les formes institutionnelles et les comportements spécifiques de ces acteurs, caractérisés par des pratiques liées à l'économie informelle ou par des conduites de type "passager clandestin" dont l'efficacité est reconnue. Ces spécificités de la société sont déterminantes et mobilisent des principes supérieurs communs (à la fois culturels et symboliques) justifiant que le jeu des interactions reste implicite, mais elles contrarient l'action publique et, au-delà, affaiblissent l'activisme institutionnel de l'Etat. C'est pourquoi il nous faut étudier maintenant une des constantes des trajectoires de réforme examinées : la modernisation sociale.

La transformation du rapport salarial comme moyen de modernisation sociale

La modernisation des rapports sociaux, autre principe de *justification* des réformes économiques, devient dans le programme du gouvernement d'alternance une méthode plus explicite et fait prévaloir la "grandeur civique et industrielle" sur la "grandeur domestique" dominante et la "grandeur marchande" associée à l'ajustement structurel et à la mise à niveau.

Les perspectives de transformation du rapport salarial ouvertes dans le projet réformiste de A. Youssoufi prennent appui sur une dynamique sociale, syndicale notamment, qui a été réactivée par les tensions apparues au long des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix avec l'extension des processus de libéralisation et de privatisation : celle-ci avait débouché sur la conclusion de l'Accord social du 1er août 1996 (voir encadré) entre les centrales syndicales, la confédération patronale et le gouvernement. Il s'agit d'un compromis salarial institutionnel, le premier du genre dans l'histoire du Maroc ; il englobe les aspects essentiels constitutifs du rapport salarial (35) : amélioration des salaires et des revenus, emploi, protection sociale et couverture sanitaire, logement social, etc. Le caractère institutionnel de ce compromis salarial est défini par deux procédures essentielles (déjà présentes dans le modèle fordien de régulation) :

– la procédure de négociation collective qui s'articule autour des principes de régularité des sommets tripartites, de décentralisation des négociations au niveau sectoriel, de suivi des résultats des négociations ;

– le système des conventions collectives qui permet de mobiliser les règles et les habitudes en vigueur dans les entreprises tout en limitant les pratiques informelles et les effets de l'absence de normes légales liée aux insuffisances de la codification du rapport salarial.

Les objectifs de transformation sociale et de modernisation du rapport salarial rencontrent cependant, d'un point de vue rationnel, deux séries de limites :

• La première a trait, on l'a souligné, aux pratiques ("domestiques" et "néo-patrimoniales") des acteurs et aux déficiences des structures représentatives et managériales des entreprises et des organisations professionnelles qui ne favorisent guère les interactions que cherche à promouvoir la dynamique institutionnelle. Pour le gouvernement, l'"esprit salarial" ("civique" et "industriel") doit engendrer des comportements d'entreprises incluant un engagement citoyen sur l'emploi, notamment celui des jeunes diplômés en chômage (environ 200 000), et en matière fiscale. Toutefois, un tel pari semble difficile à tenir en raison des logiques micro et macro-économiques de flexibilité compétitive qui gouvernent l'entreprise et qui se fondent sur l'avantage "coût salarial" et sur le dumping social (36). Les signaux adressés par le gouvernement à la CGEM (amnistie fiscale et mise à niveau des bilans) n'ont guère débouché jusqu'à présent, sinon sur des résistances de type corporatiste (par exemple les réactions négatives des industriels face à la décision du gouvernement d'abolir les subventions sur le sucre).

(35) Sur le concept de rapport salarial voir : R. Boyer, *la Théorie de la régulation. Une analyse critique,* Paris, la Découverte, coll. "Agalma", 1986 ; N. el Aoufi (1992, 1998), *op. cit.*

(36) Banque mondiale, *Maroc : stratégie d'assistance pour le Maroc. Education et formation au XXIe siècle. Questions relatives à*

l'Administration marocaine, octobre 1995 ; S. Belghazi (éd.), *Concurrence et compétitivité de l'industrie marocaine,* Rabat, Publications du CERAB, 1997.

• La seconde limite réside dans la fragilité structurelle des finances publiques : « Cette fragilité s'explique par la structure des recettes et des dépenses. Concernant les recettes, leur fragilité est, en partie, due au fait qu'elles comportent des recettes non pérennes (telles que celles générées par les opérations de privatisation) et aux insuffisances qui entachent encore le système fiscal (élargissement de la base fiscale, réduction des exonérations spécifiques, amélioration du recouvrement…). Quant à la structure des dépenses, elle est marquée par une certaine rigidité puisqu'elle reste dominée par les dépenses relatives aux traitements des fonctionnaires (plus de 11 % du PIB) et la dette publique (37). » L'engagement social de l'Etat demeure, au terme des quatre lois de finances présentées par le gouvernement d'alternance, à la fois modéré et insuffisant : cela donne lieu à une montée des épreuves critiques et des conflits dans le secteur public (santé, transport, poste, diplômés au chômage, etc.). Dans ces conditions d'orthodoxie financière (déficit budgétaire contenu dans les limites de 3 %), les difficultés de mise en œuvre du compromis salarial du 1er août 1996 sont contournées par l'élaboration d'un second accord salarial le 23 avril 2002 (Accord du 19 moharrem) (voir encadré) à la fois plus substantiel et plus procédural.

(37) Ministère de la Prévision économique et du Plan, 1999.

Cette dernière limite conduit, au-delà des contraintes financières, à s'interroger, de façon moins contingente, sur la façon de maîtriser des processus considérés par ailleurs comme irréversibles. Dans cette optique, l'"institutionnalisme réformiste" implique, à moyen terme, de combiner des logiques (ajustement, mise à niveau) différentes, voire incompatibles avec la logique régulationniste. L'option "réaliste" du gouvernement est de reformuler les principes d'action propres à l'ajustement structurel et à la mise à niveau (réforme de l'administration, de la justice, de l'éducation) en privilégiant en dernier ressort les effets que produiront l'interactionnisme et l'institutionnalisme stratégiques. Bref, tenter de rendre réversibles certaines évolutions irréversibles, de sortir de l'ajustement par l'ajustement, de la mise à niveau par la mise à niveau. Les axes prioritaires inscrits dans le Plan quinquennal (2000-2004) traduisent cette inflexion (38) :

(38) Ministère de la Prévision économique et du Plan, novembre 1998.

– « une nouvelle méthode de gestion du développement, dont la pièce maîtresse est la création d'un cadre institutionnel propice, notamment à travers la réforme de la justice et de l'administration ;
– une croissance forte et génératrice d'emplois, confortée par la mise à niveau de l'économie ;
– le développement rural ;
– la valorisation des ressources humaines et la réforme du système d'enseignement et de formation ; le développement social et la réduction des inégalités ;
– l'aménagement du territoire et la réduction des disparités régionales. »

Cet infléchissement est cependant conditionné par la mise en œuvre, sur la période 2000-2004, d'une politique macro-économique volontariste centrée sur la croissance forte et durable (5,5 % par an), sur des taux

d'investissement brut global et d'épargne portés respectivement à plus de 25 % et à près de 24 % du PIB au terme du Plan, sur un taux d'inflation de l'ordre de 2,5 %, sur un déficit du budget et du compte courant de la balance des paiements ne dépassant pas 1,5 % du PIB.

Le nouveau cycle de réforme amorcé avec le gouvernement d'alternance semble crédité par un contexte favorable marqué par : sur le plan national, une maturation du processus désigné depuis 1975 (date de la Marche verte) comme le "processus démocratique", ce qui devrait favoriser les conditions d'élaboration d'un compromis institutionnalisé ; sur le plan international, par une lame de fond réformiste liée aux mutations de l'économie mondiale.

Dès lors, en perspective stratégique, on peut poser l'hypothèse d'une poursuite du cycle réformiste en cours et d'un engagement du pays sur un sentier irréversible de développement économique et social. Toutefois, une série de facteurs pourrait provoquer une cessation de ce cycle ; ce pourrait être l'inefficacité des procédures d'*at-tarchid* et d'*at-takhlik* face aux contraintes économiques et aux pressions exercées par la demande sociale (dette interne et externe, atonie de l'investissement, chômage de masse, pauvreté, etc.) ; ce pourrait être aussi l'incapacité des acteurs collectifs à jouer le jeu, c'est-à-dire à s'organiser et à s'inscrire dans des stratégies de coopération ; enfin, une rupture résultant, comme lors du premier cycle réformiste, d'une épreuve critique au niveau de la sphère politique aurait les mêmes conséquences.

L'Accord général du 1er août 1996…

Mécanismes du dialogue et de la négociation collective	• Principe de rencontres tripartites régulières : une réunion conjointe tous les six mois au moins (septembre et mars). • Négociations sectorielles directes entre les partenaires sociaux. • Constitution d'un comité national tripartite de suivi des décisions et engagements pris. • Elaboration d'un ordre du jour précisant chaque réunion avec tenue d'un procès-verbal des travaux et éventuellement communiqué conjoint. • Accès des syndicats et des employeurs à la radio et télévision publiques.
Questions d'intérêt commun	• Garantir l'exercice des libertés syndicales au sein des entreprises conformément au Code du travail et aux conventions internationales. • Instaurer des relations de coopération et de dialogue direct et permanent (une fois par an) entre employeurs et travailleurs sur les dossiers d'intérêt commun : Code du travail, CNSS, OFPT *. • Encourager la conclusion de conventions collectives, relancer le Conseil supérieur des conventions collectives, repenser la procédure de réconciliation et d'arbitrage. • Parvenir à un texte consensuel de Code du travail dans le cadre d'un comité tripartite spécialisé. • Respecter le droit de grève, d'une part, la liberté au travail et l'intégrité de l'entreprise, d'autre part. • Réintégrer les personnes licenciées ou suspendues ayant bénéficié de la grâce royale et régulariser leur situation matérielle et administrative. • Réintégrer les ouvriers licenciés pour des raisons syndicales dans le cadre d'un comité tripartite d'examen et de réconciliation. • Examiner et rechercher des solutions en préalable à toute réduction d'effectifs, d'heures de travail ou fermeture d'établissement. • Respecter la représentativité syndicale dans la négociation.
Protection sociale et couverture sanitaire	• Elargir la couverture sociale à tous les secteurs et à l'ensemble des salariés. • Revoir les lois régissant les caisses de protection sociale et les mutuelles. • Assurer la représentativité des salariés dans les instances de décision de la Caisse interprofessionnelle marocaine de retraite (CIMR). • Réviser les allocations familiales. • Examiner le projet d'assurance obligatoire sur les maladies.
Logement social	• Constitution d'une commission mixte chargée du logement social. • Construction de 100 000 logements sociaux avec la contribution de l'Etat, des collectivités locales, du patronat et des salariés. • Affectation chaque année de 3 % des bénéfices des entreprises au financement de la construction de logements sociaux au profit des salariés. • Affectation de 2 % du budget de l'Etat pour aider les fonctionnaires à acquérir leur propre logement. • Participation des salariés à hauteur de 1 % de leur salaire à la Caisse de solidarité nationale pour l'habitat social. • Création d'un régime social de logement à l'image des caisses immobilières de logement.
Salaires et revenus	• Amélioration du SMIG et du SMAG à partir de juillet 1996 : – secteur public : 3,22 milliards de Dh pris dans le budget de l'Etat et 500 millions sur celui des collectivités locales ; – secteur privé : 10 %. • Institution d'un seuil minimum de 500 Dh des pensions versées mensuellement par la CNSS à partir du 1er janvier 1996. • Augmentation des allocations familiales : 150 Dh pour les trois premiers enfants, 36 Dh pour les trois autres. • Poursuite de l'opération d'insertion des jeunes diplômés. • Emploi des titulaires de décisions d'affectation dans le cadre du service civil. • Priorité dans l'octroi des marchés publics aux entreprises créant des emplois.. • Renforcement de la formation continue.

* CNSS : Caisse nationale de Sécurité sociale ; OFPT : Office de formation professionnelle.

… et du 23 avril 2000 (19 moharrem)

Principes généraux et mécanismes du dialogue et de la négociation collective	• Engagement sur le principe d'un développement orienté par la dimension sociale et le souci de l'équité dans le partage des richesses • Reconnaissance du rôle de la paix sociale comme une responsabilité commune et un facteur essentiel de mise à niveau de l'économie nationale • Reconnaissance de la nécessité de la solidarité sociale avec le monde rural. • Activation des mécanismes de dialogue et de négociation sociale (commission d'arbitrage des conflits difficiles présidée par le Premier ministre ; commission nationale d'enquête et de réconciliation présidée par le ministre de l'Emploi ; commissions régionales d'enquête et de réconciliation sous la responsabilités des walis ; commission tripartite hebdomadaire pour l'identification, le suivi et la prévention des conflits). • Activation du dialogue social sectoriel dans tous les secteurs de la fonction publique et semi-publics à partir du 8 mai 2000. • Création d'une commission nationale tripartite (gouvernements, employeurs et syndicats) pour veiller à l'application des dispositions de l'accord du 19 moharrem (23 avril 2000), qui se réunit deux fois par an ou chaque fois qu'un des partenaires sociaux en fera la demande. • Création de commissions techniques tripartites sous la supervision de la commission nationale pour suivre l'un des domaines de l'accord.
Libertés syndicales et du travail	• Assainir le climat par social par la résolution immédiate des conflits collectifs (en particulier pour ICOZ). • Accord pour une procédure de détachement aux fonctions syndicales et différents soutiens au mouvement syndical, en application de l'accord du ler août 1996. • Encouragement des conventions collectives du travail avec l'étude des possibilités d'établissement de lois relatives au salaire minimum sectoriel. • Renforcement de l'inspection et de la médecine du travail pour améliorer les relations professionnelles. • Poursuite de la discussion sur le Code du travail suite aux efforts déployés au CCDH, au Parlement et dans la commission de suivi du dialogue social. • Soutien de l'Etat aux établissements et associations d'œuvres sociales, pour réformer les textes relatifs à leur gouvernance, démocratiser leur gestion et renforcer leurs moyens humains et matériels. • Exécution des jugements prononcés en faveur des salariés. • Accélération du rythme des jugements sociaux et de leur exécution, en ce qui concerne les conflits collectifs et individuels, les accidents de travail et les maladies professionnelles. • Réactivation des instances sociales en appelant à nommer des représentants des salariés au sein des chambres sociales près des tribunaux de première instance, conformément à la loi en vigueur. • Programmation de rencontres entre les services du ministère de la Justice et les syndicats pour l'examen de l'exécution des jugements relatifs aux conflits du travail et de tous les problèmes en suspens, immédiatement après la signature de l'actuel accord.
Protection sociale et couverture sanitaire	• Mise en place d'un régime d'assurance maladie obligatoire pour les salariés. • Réforme du régime de sécurité sociale. • Révision du montant des indemnités et utilisation de l'épargne de la CNSS pour des projets au profit des salariés. • Révision du plafond des salaires comme base pour la fixation des cotisations pour l'augmentation des indemnités à long terme. • Mise au point d'un régime d'assurance des salariés contre la perte d'emploi pour raisons économiques, en liaison avec l'indemnité de licenciement. • Elaboration d'une loi rendant obligatoire l'assurance contre les accidents de travail et les maladies professionnelles et renforcer les efforts dans ce domaine. • Revoir le nombre de journées de travail ouvrant droit à la perception d'une pension de retraite. • Révision du régime de retraite pour le secteur privé. • Examen de la possibilité de création de la retraite anticipée pour les femmes et les marins pêcheurs, d'un régime de retraite proportionnelle et d'un régime de retraite progressive.

Logement social	• Prêt de 15000 Dh/ans intérêt. • Consacrer 2 % du budget de l'Etat au soutien du logement social. • Réactivation du rôle des banques. • Encouragement des promoteurs immobiliers engagés dans le logement social dans un cadre contractuel avec l'Etat.
Salaires et revenus	• Généralisation de la promotion interne, en dehors du régime des quotas annuels, des fonctionnaires à tous les secteurs de la fonction publique. • Création d'une commission mixte pour définir les critères de la promotion interne et mettre sur pied un nouveau régime. • Suppression des échelles 1 à 4 de rémunération des fonctionnaires. • Titularisation en 4 ans des ATP (agents temporaires de l'Etat) avec priorité aux plus âgés. • Augmentation du SMIG de 10 %, à partir du 1er juillet 2000. • Révision de la fiscalité sur les salaires pour encourager l'emploi et améliorer les revenus des travailleurs.
Promotion de l'emploi et solution du problème du chômage	• Création et soutien d'institutions régionales pour la promotion de l'emploi et la lutte contre le chômage des diplômés. • Intégrer dans la fonction publique les titulaires de décisions d'engagement du ministère de l'éducation nationale en application de l'accord du 1er août 1996. • Appliquer toute mesure allant dans l'esprit de la charte de l'investissement et de la réduction du coût des facteurs gênant la compétitivité des entreprises. • Apporter tout soutien à l'auto-emploi et aux pépinières d'entreprises. • Préparation des partenaires sociaux pour des actions complémentaires pour la promotion de l'emploi.
Formation professionnelle	**Engagement du gouvernement** • Un million de dirhams, à partir du 1er juillet 2000, pour des programmes de formation préparés par les centrales syndicales. • Encourager les programmes de formation-insertion et de mise à niveau visant la création de nouvelles opportunités d'emploi. • Multiplication des programmes de formation professionnelle et de formation continue en offrant aux salariés la possibilité d'améliorer leur niveau de formation et leur expérience technique tout au long de leur carrière professionnelle, pour améliorer leur situation et leurs compétences dans l'entreprise. • Présentation par le gouvernement d'un plan triennal de formation professionnelle, notamment pour les secteurs à forte intensité en main-d'œuvre. • La préservation des postes d'emploi existant en adaptant les ressources humaines aux mutations que connaît le tissu productif à travers l'encouragement de la formation continue, la mobilité professionnelle au sein de l'entreprise et la formation-reconversion des salariés menacés de licenciement pour des raisons économiques ou techniques. • La mise au point d'un large programme d'alphabétisation parmi les salariés, avec la participation de tous les partenaires sociaux. **Engagement des syndicats** • Participation à toutes les commissions de suivi de l'application de l'accord du 19 moharrem, ainsi qu'aux commissions sectorielles et thématiques. • Participer à toutes les commissions chargées de gérer les conflits collectifs de travail. • Encadrer leurs adhérents et œuvrer à diffuser la culture du dialogue et des négociations collectives entre eux. • Participer activement et d'une manière efficiente aux programmes d'alphabétisation fonctionnelle au profit des salariés. • Inciter les salariés à s'inscrire aux programmes de formation et de perfectionnement. • Inciter leurs adhérents à redoubler d'effort pour augmenter la productivité et la qualité. • Contribuer activement à améliorer les relations professionnelles au sein de l'entreprise.

Engagement du patronat

- Encadrer ses adhérents en veillant à diffuser parmi eux la culture du dialogue et des négociations collectives, dans le respect des droits syndicaux .
- Veiller à préserver le potentiel d'emploi des entreprises.
- Inciter ses adhérents à soutenir les œuvres sociales et les dynamiser au sein de l'entreprise au profit des salariés et employés et les inciter à favoriser la promotion sociale des salariés.
- Participer activement et d'une manière efficiente au programme d'alphabétisation fonctionnelle des salariés et soutenir les programmes de formations et de perfectionnement.
- Participer à toutes les réunions nationales et aux commissions techniques créées pour suivre l'application des dispositions de l'actuel accord.

Politique économique restrictive et piège du sous-développement au Maroc : l'autre arithmétique déplaisante

Rédouane Taouil

Université Pierre Mendès France de Grenoble
(Taouil.redouane@upmf-grenoble.fr)

L'objectif principal assigné à la politique conjoncturelle par le décideur public est d'assurer la stabilité macro-économique par le biais d'un *policy mix* caractérisé par une gestion rigoureuse des finances publiques et un réglage monétaire fondé sur une cible d'inflation faible. L'argumentation fournie à l'appui de cette orientation restrictive met en avant l'effet d'éviction de l'investissement privé par le taux d'intérêt, la contrainte de soutenabilité de la dette publique et la nécessité d'une règle crédible d'inflation. Sur cette base, la maîtrise du déficit public et de l'inflation est jugée nécessaire pour assurer la crédibilité des interventions publiques, relancer l'investissement et la croissance. Les stratégies persuasives adoptées à cet effet mettent en jeu aussi bien l'analogie, l'exemple, que l'argument d'autorité pour placer la rigueur budgétaire et monétaire au rang d'une loi à laquelle le décideur de la politique économique doit se soumettre. Ainsi, l'Etat est assimilé à un ménage : le décideur public doit veiller, à l'image d'un bon père de famille, à la mise en œuvre d'une gestion saine des finances publiques qui n'hypothèque pas l'avenir des générations futures. L'exemple de l'Union européenne est également employé en vue de renforcer la conviction selon laquelle les principes d'équilibre budgétaire et de stabilité des prix s'imposent à tous les Etats comme des contraintes universelles de la conduite de la politique macro-économique. Les objectifs de réduction du déficit public à 3 % du produit intérieur brut et du taux d'inflation à 2 %, qui sont les mêmes que les critères de convergence de Maastricht, participent de la consécration de ce principe de persuasion qui, paré de l'effet d'unanimité, tient lieu d'un argument qui se dérobe au soupçon. L'argument d'autorité fait office d'un garant de validité. Comme le discours de la rigueur forme la doctrine économique de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, l'autorité de ces énonciateurs confère à la discipline budgétaire et à la maîtrise de l'inflation le caractère de nécessités évidentes. Or, à l'examen, les fondements de la politique de rigueur ne sont pas pertinents : les objectifs d'ajustement budgétaire et d'inflation faible reposent sur un argumentaire inconsistant tant au regard des conditions macro-

économiques du Maroc qu'au point de vue analytique ; son impact macro-économique est dépressif : elle induit un coût élevé en termes de croissance qui enferme l'économie dans le piège du sous-développement. L'amorce de la sortie de ce piège requiert une politique macro-économique centrée sur des objectifs de production et d'emploi.

A. Inadéquation de l'argumentaire de la politique de rigueur

Profondément ancrés grâce à leur rhétorique, les énoncés qui justifient le principe de l'équilibre budgétaire ne possèdent pas de fondements assurés. Ainsi, si l'on s'interroge sur l'objectif de réduction du déficit public en dessous de 3 % du PIB, il apparaît infondé. Ce ratio, qui est consacré comme norme indiscutable, n'est autre que le résultat d'une formule qui permet de maintenir la dette publique au niveau de 60 % du PIB (P. de Grauwe, 1999). Cette formule s'écrit :

Niveau du déficit = niveau de la dette publique x taux de croissance de l'économie. Si ce dernier est de 5 %, le déficit requis pour stabiliser la dette à 60 % en proportion du PIB est de 3 %. Ce critère dérive du calcul de la dette publique moyenne des pays de l'Union européenne retenu pour l'élaboration des critères de convergence de Maastricht. Il n'a pas de fondement rigoureux. Rien ne permet d'affirmer qu'une dette publique à 60 % est nécessairement appropriée. Compte tenu des conditions de croissance, ce niveau peut être égal à 70 % ou 50 % et le taux du déficit à 3,5 % ou 2,5 %. Définis en référence à des indicateurs macro-économiques de l'Allemagne du début des années quatre-vingt-dix, ces objectifs de gestion des finances publiques sont arbitraires pour l'Union européenne et, à plus forte raison, pour l'économie marocaine. En contraignant la politique budgétaire par la règle de 3 %, quels que soient les chocs qui affectent l'économie, le décideur public s'abstient de remplir sa fonction de stabilisation. La crédibilité devient une fin en soi, de sorte que l'orientation restrictive de la politique budgétaire est maintenue, même dans le cas de chocs baissiers comme la sécheresse. Le strict respect de l'équilibre conduit à une contraction des dépenses privées et publiques qui accentue les effets inhibiteurs sur la demande.

L'objectif de stabilité de la dette, corollaire de la maîtrise du déficit public, renforce ce biais restrictif. Le ralentissement de l'activité réduit, par le jeu des stabilisateurs automatiques, les recettes fiscales. Il s'ensuit une hausse du ratio d'endettement public que le décideur de la politique économique peut compenser par une restriction des dépenses publiques ou une hausse de la ponction fiscale. La recherche de la stabilité de la dette à court terme réduit la marge de manœuvre budgétaire et contraint le décideur public à affecter des instruments de la politique économique à la compression des dépenses hors intérêts. Face à une baisse de la demande, la priorité est accordée à cet objectif plutôt qu'au gonflement du déficit ou de la dette. Les objectifs de restriction du déficit et de stabilité de la dette se renforcent mutuellement dans l'accentuation des contraintes sur la croissance.

Par-delà l'incidence négative des règles de la discipline budgétaire et de la stabilité de la dette publique sur les variables réelles, la politique de rigueur budgétaire est dépourvue de pertinence. Dans son expression théorique, le principe d'équilibre budgétaire s'appuie sur l'effet d'éviction financière (*crowding out effect*) des dépenses publiques : en faisant appel au marché financier, l'Etat contribue à une hausse du taux d'intérêt qui entraîne le retrait de projets privés. Dans ces conditions, l'investissement public n'a pas d'impact sur le revenu en ce qu'il réduit l'investissement privé, de par les prélèvements qu'il effectue sur la masse monétaire, d'un montant égal à la hausse des dépenses publiques. L'observation des incidences de l'investissement public met bien en évidence l'absence de preuves concluantes en faveur de l'effet d'éviction. En premier lieu, au regard de ressources financières inemployées du système bancaire, le déficit public ne réduit pas les moyens de financement de l'investissement privé. Le recours des firmes privées au crédit reste limité par les coûts financiers. Les conditions de prêt sont dissuasives tant la politique monétaire conduit à la pratique de taux d'intérêt prohibitifs. Le besoin de financement est également réduit suite à l'insuffisance de la demande effective.

Taux de base bancaires

	Septembre 1997	Avril 1998	Novembre 1999	Octobre 2000
Crédits à l'exportation	8,50	8,00	7,50	7,00
Crédits à court terme	9,75	9,25	8,00	7,25
Crédits à moyen terme	9,50	9,50	8,25	7,50
Crédits à long terme	10,75	10,25	9,00	8,50

Source : Direction de la Statistique.

Même lorsque la banque centrale révise ses taux directeurs à la baisse, l'effet d'hystérésis joue de sorte que le système bancaire ne répercute pas la baisse sur le coût du crédit. En second lieu, il n'y a pas de lien causal entre le financement du déficit par la dette et les mouvements du taux d'intérêt : l'émission de titres publics n'a pas exercé de pression à la hausse du taux d'intérêt. L'existence de taux d'intérêt réels élevés participe, au contraire, au gonflement des dépenses de l'Etat liées à la dette. La charge de la dette traduit dans ces conditions le coût de la rigueur monétaire.

Si l'on prend en compte la nature des dépenses publiques, il apparaît clairement que l'investissement public n'exerce pas des effets d'éviction, mais des effets d'entraînement (*crowding in effect*) comme le montrent les enseignements de l'approche en termes de croissance endogène. Par-delà leurs différences, les analyses qui se rattachent à cette approche mettent en avant la nécessité d'interventions publiques qu'elles justifient par le fait que les choix des agents privés ne débouchent pas sur un état socialement

efficient. En prenant leurs décisions de production et de consommation, les firmes et les ménages ne tiennent pas compte des interactions qui en résultent. Ces interactions génèrent des externalités qui traduisent les répercussions positives des actions des uns sur la situation des autres. Le capital public crée par exemple des effets externes au profit des firmes privées à travers les services et biens fournis par les infrastructures. Une autre illustration est donnée par l'impact positif des connaissances générales et techniques d'un agent sur son entourage (Lucas, 1988).

L'existence de ces externalités implique que la situation née des choix privés n'est pas le meilleur état réalisable. L'action de l'Etat s'avère dans ce cas plus efficiente que les actions décentralisées des agents en ce qu'elle correspond à un taux de croissance supérieur. En ce sens, les interventions publiques peuvent prendre la forme de production et de financement des biens publics, de dépenses de formation et de politiques de soutien à la recherche-développement.

De nombreux travaux ont testé l'influence des dépenses publiques sur le capital privé. L'un des résultats intéressants de ces tests est que les dépenses publiques ont une incidence positive sur l'investissement privé. Ce résultat est d'autant plus significatif qu'il va à l'encontre de l'effet d'éviction. Selon le travail pionnier de D.A. Aschauer (1989), effectué à partir de données annuelles américaines sur la période 1949-1995, la productivité privée a connu une hausse de 0,4 % lorsque le capital public augmentait de 1 %. Plus encore, l'observation des gains de productivité aux Etats-Unis sur la période 1948-1987 impute la faible hausse de ces gains (entre 1,1 et 2,7 %) à hauteur de 1,1 point à la baisse de l'effort d'investissement en infrastructures.

Dans la même lignée, des tests statistiques ont mis en évidence la forte sensibilité de la production par rapport au capital public. Ainsi, pour les pays comme le Japon, la France et les Etats-Unis, l'élasticité de la production aux dépenses publiques a une valeur comprise entre 30 et 40 %.

Quant au capital humain, l'analyse empirique établit l'existence d'une relation positive entre la croissance économique et les indicateurs reliés à l'éducation et la formation. Selon les tests effectués par R.J. Barro (1990), pour un niveau donné de PIB par tête en 1960, le rythme de croissance est d'autant plus rapide que le taux de scolarisation est élevé. La politique éducative influe, à travers le taux d'encadrement, l'efficacité et la qualité du système d'éducation, sur la productivité et l'accumulation du capital. Des choix publics en matière de conditions et de qualité de l'enseignement dépendent l'efficience du système productif et, partant, la croissance économique.

Au regard de ces résultats qui corroborent l'existence d'un impact durable de la politique économique sur la croissance, il apparaît nécessaire de ne pas analyser la logique du déficit budgétaire en dehors de la structure des dépenses publiques et de ses relations avec la croissance économique.

Dans de telles conditions se pose la question de la compatibilité entre l'ajustement budgétaire et les conditions d'une croissance auto-entretenue. La rigueur budgétaire n'est pas viable : en sacrifiant les investissements publics dont l'effet positif est élevé à moyen terme, elle présente un coût en croissance et emploi.

Les arguments en faveur du critère de stabilité de la dette sont non moins privés de pertinence que la thèse de l'effet d'éviction. La dette publique, est considérée comme un fardeau inter-générationnel. Dans les conditions d'un gonflement du déficit, l'accroissement de l'emprunt public, conjugué à la hausse de la charge des intérêts, créerait une dynamique d'auto-alimentation de la dette qui impose la maîtrise des finances publiques. Cet argument justificatif du critère de soutenabilité privilégie le niveau de la dette publique au détriment de sa structure. Or, la distinction entre dette interne et dette externe est primordiale en ce que l'une et l'autre ne sont pas de même nature.

Le financement par emprunt externe ne constitue un coût susceptible de produire des effets cumulatifs que lorsque persiste un écart négatif entre le taux de croissance du PIB et le taux d'intérêt réel, comme l'a bien montré l'article fondateur de E.D. Domar (1946). Dans ces conditions, une politique de croissance est en mesure de créer les conditions favorables à la stabilisation, voire à la réduction du ratio dette/PIB. A l'opposé, une politique restrictive peut induire des effets récessifs qui astreignent l'Etat à réduire ses dépenses productives pour faire face à la dette. La dette interne, quant à elle, ne relève pas de la même logique. Au financement par emprunt intérieur correspondent des créances identiquement égales à la dette contractée par l'Etat. En ce sens, les générations futures héritent aussi bien des dettes que des créances. Il n'y a pas, par conséquent, transmission d'un quelconque fardeau inter-générationnel. Au contraire, l'investissement opéré par la génération présente permet de léguer un stock de capital plus important et une richesse nette accrue. Dans ce sens, on ne saurait considérer que l'endettement de l'Etat constitue un obstacle à la croissance. Il n'y aucune raison de considérer que la dette publique interne serait une charge, à la différence de celle des autres agents. L'impact positif ou négatif de la dette publique ne dépend pas de son volume mais de ses effets distributifs entre agents. Par le remboursement de ses créanciers, l'Etat procède à des ponctions fiscales le plus souvent sur ces mêmes créanciers de sorte que les sommes prélevées et les sommes décaissées sont équivalentes. Dès lors, rien ne justifie de considérer que ces opérations engendrent un effet d'éviction sur l'investissement privé et freinent la croissance. Dans un tel contexte, la gestion de la dette dépend étroitement de la politique fiscale, en ce que celle-ci doit éviter les effets désincitatifs que suscite l'alourdissement de l'imposition du capital en abaissant les rendements.

Tout autant que la politique budgétaire, la politique monétaire repose sur des choix inappropriés. La priorité absolue accordée à la maîtrise de

l'inflation, à travers un réglage monétaire strict, ne semble pas justifiée. Compte tenu du degré d'utilisation des facteurs de production, l'apparition de tensions sur les prix est hautement improbable. Dans un contexte de sous-utilisation des capacités productives, les prix ne s'ajustent pas aux mouvements de la demande. Les firmes n'ont tendance à augmenter les prix que si elles s'attendent à une hausse correspondante des coûts. Or, une hausse de la demande globale induit, grâce à ses incidences sur le niveau d'activité, des gains de productivité. La diminution des coûts unitaires crée les conditions d'une hausse de la production et de l'emploi sans risque d'inflation. Dans ces conditions, même un déficit public financé par la création monétaire n'est pas générateur d'inflation. La causalité entre le financement monétaire des dépenses publiques et le niveau général des prix n'a rien de systématique. Outre qu'elle implique que toute hausse de la demande s'accompagne d'une accélération de la hausse des prix, ce qui n'est le cas qu'en situation de surchauffe, l'exclusion de l'accès au crédit suite aux taux d'intérêts imposés par le contrôle restrictif de la monnaie limite l'endettement des firmes et annule par-là l'effet inflationniste de la création monétaire. En déprimant l'investissement et l'offre d'emploi, ce rationnement participe de l'atonie de la demande qui réduit l'obstacle d'inflation. Dans le même temps, le déficit accroît à la fois l'activité et la vitesse de circulation de la monnaie.

L'attachement à l'objectif d'inflation à 2 %, quelle que soit la conjoncture, induit également un biais restrictif qui, combiné à celui de l'ajustement budgétaire, renforce les contraintes sur la croissance.

Même si la relance de l'activité peut s'accompagner d'inflation, une politique expansive apparaît plus pertinente eu égard aux retombées de l'objectif d'inflation quasi nulle. L'abandon de cet objectif, tout aussi arbitraire que le ratio de 3 %, permet de stimuler la production et l'emploi. Une inflation modérée présente l'avantage de stimuler les dépenses privées et publiques. En réduisant les taux d'intérêt réels, elle desserre la contrainte financière des entreprises et relance l'investissement et l'offre d'emploi. Elle constitue comme une modalité qui permet le financement des déficits en évitant le recours aux marchés financiers.

B. Maîtrise du déficit public, faible inflation et croissance : le triangle incommode

Un *policy mix* restrictif implique la coordination des politiques monétaire et budgétaire : la restriction de la monnaie requiert des ajustements des finances publiques. La politique monétaire, ne peut, à elle seule, assurer la lutte contre l'inflation. T.J. Sargent et N. Wallace (1981) parlent à ce sujet, à l'encontre des monétaristes, d'« arithmétique déplaisante ». A observer les effets de la rigueur, il y a lieu de pointer une autre arithmétique déplaisante. Ces effets attestent l'existence d'un triangle incommode qui recouvre l'impossibilité de réduire le déficit public, de maîtriser l'inflation

et de réaliser une croissance régulière. A l'aide d'ajustements budgétaires, le taux du déficit global est passé à moins de 3 %. Le solde primaire a connu un déficit à peine égal à 1,6 % en 1999 et un excédent de 0,6 % en 2000. Les objectifs de déficit ont été respectés grâce à la restriction des dépenses d'investissement, à la privatisation et à la maîtrise de l'endettement externe. Le budget d'investissement, fort restreint, suite au poids du service de la dette et des dépenses de fonctionnement, a diminué de plus de 18 % en 2001. La vente d'actifs à des investisseurs privés a joué un rôle majeur dans la croissance des recettes ordinaires : sa part relative est passée de 0,02 % en 2000 à 19 % en 2001. L'objectif de stabilité de la dette publique a été également atteint : le ratio s'est situé pendant la période 1998-2001 autour de 74,6 %. La dette extérieure a sensiblement baissé : sa part dans le PIB est de moins de 29 % en 2001 contre 41 % en 1997. Cette réduction est due à des conversions en investissements publics et privés, au refinancement des dettes onéreuses et à la renégociation les taux d'intérêt. En revanche, la dette interne a enregistré une hausse significative passant de 3,2 % du PIB en 1997 à 46 % en 2001. La progression de la discipline des finances publiques a été accompagnée d'une inflation à moins de 2 %. L'engagement sur une cible d'inflation faible, soutenu par l'ajustement budgétaire, a permis une maîtrise de la hausse des prix. A examiner l'incidence des restrictions budgétaires et monétaires sur la croissance, force est de constater que la performance est … déplaisante. La croissance n'a été que de 2,5 % l'an en moyenne entre 1998 et 2001 et de 0,7 % si l'on tient compte de la croissance démographique. L'expansion de la production industrielle a été à peine égale à 3,5 %.

L'impact restrictif sur l'activité de la rigueur budgétaire et monétaire secrète les conditions d'une croissance molle. La contraction des dépenses publiques exerce un effet direct sur la production et la demande qui est loin d'être compensé par l'effet d'augmentation de l'investissement attendu par le gain de crédibilité de l'orientation restrictive de la politique économique. Si la politique monétaire peut créer les conditions d'anticipations non-inflationnistes, les taux réels élevés découragent fortement l'investissement, notamment dans les petites et moyennes entreprises. Ce rationnement, joint à la faiblesse de l'investissement public, a des retombées restrictives sur l'emploi qui affectent le revenu disponible des ménages et renforcent, l'accentuation de la pauvreté monétaire aidant, l'effet d'accélération à la baisse. Il s'ensuit un état macro-économique caractérisé par une sous-utilisation des facteurs de production et des ressources financières. La contraction des dépenses publiques, l'atonie de la demande domestique, le chômage de masse, les fortes inégalités de niveaux de vie sont autant de facteurs qui s'entrelacent pour installer l'économie marocaine dans cet état qui conforte l'hypothèse de piège du sous-développement (Azariadis, Drazen, 1991). La politique de rigueur ne saurait avoir un effet anti-keynésien qui se manifeste dans des conséquences

expansives sur la production (Giavazzi et Pagano, 1995). Elle aboutit à un bas équilibre qui s'auto-entretient par la reproduction des conditions du déficit d'activité. Ce déficit tient à l'écart entre la croissance potentielle et la croissance effective qui reste piégée par des capacités de production inemployées par suite de l'insuffisance de la demande effective.

Evolutions macro-économiques

	1998	1999	2000	2001	2002
Dette publique en % du PIB	74,4	75,4	75,6	74,8	74,5
Encours de la dette intérieure	38,1	39,5	42,2	45,6	
Encours de la dette extérieure totale	52,1	51,3	47,4	47	
Taux d'intérêt apparent de la dette publique	7,1	6,8	7,2	7,3	7,2
Solde primaire effectif/PIB	1,4	6	– 0,6	2,7	
Déficit budgétaire en % du PIB	2,4	0,7	1,8	2,7	3
Taux de croissance du PIB	7,7	0	1	6,5	4,4
Taux de croissance de l'investissement brut	3,2	1,1	1,1		
Taux de chômage de la population urbaine	19,1	22	21,4	20	
Taux d'inflation	2,7	0,7	1,9	2	
Propension moyenne à consommer	86,1	85,4	87,5	87,3	
Consommation des administrations publiques	18	19,1	19,1	19,5	
Consommation des ménages	68,1	66,3	68,3	67,9	
Taux d'investissement (1)	22	23,7	24,1	22,3	
Taux d'investissement brut (2)	22,2	23,1	23,6	22,8	

* Prévisions.
(1) FBCF/PIB.
(2) (FBCF + Variation des stocks)/PIB.
Source : Direction de la Statistique.

Cette logique récessive met en cause les préférences du décideur public et la pertinence de la crédibilité en matière de maîtrise de l'inflation et de discipline budgétaire. Comme le souligne avec force J.E. Stiglitz (2002), !a confiance des investisseurs ne repose pas sur les seuls déficits, mais aussi sur les performances en matière de croissance.

La réduction du déficit appelle une politique budgétaire et monétaire orientée par des objectifs de production et d'emploi. Ces priorités peuvent être définies en fonction de critères de déficit public et d'inflation *flexibles*. Le décideur s'attacherait à affecter les instruments de la politique économique en vue d'asseoir sa réputation. A la différence de la crédibilité, celle-ci tient à la capacité de soutenir la croissance et l'emploi. Dans ce cadre, la stimulation de la demande effective réclame un déficit de régulation en mesure d'assurer l'expansion des dépenses publiques en matière

d'infrastructure et de formation du capital humain. Un tel déficit est susceptible de créer des complémentarités stratégiques entre les secteurs privé et public en augmentant le bien-être social en termes d'emploi et le bien-être des firmes. D'abord, le déficit public améliore les perspectives de profit de croissance des firmes. Ce faisant, il permet d'assouplir les conditions de crédit bancaire et de réduire le risque de défaut. Ensuite, il induit, de par son effet expansif sur le revenu, une hausse de l'épargne et, ainsi, les ressources nécessaires à son autofinancement. Il n'y a pas, à ce titre, de contrainte de soutenabilité. Enfin, loin d'évincer les entreprises, le déficit budgétaire exerce, de par son effet créateur de demande, un impact positif sur les décisions de production et d'investissement.

La stabilité des prix n'étant pas menacée, la politique monétaire pourrait s'assigner un objectif de production qui tienne compte à la fois du degré d'utilisation des capacités de production et de l'évolution du niveau général des prix. A ce titre, la Banque centrale peut fixer une règle d'action sur le taux d'intérêt, qui ne considère pas la croissance comme seconde par rapport à la maîtrise de l'inflation, et créer des conditions d'emprunt qui permettent d'aligner les taux de marché sur les taux directeurs. Une politique de croissance ne peut générer des tensions sur les capacités de production et sur les salaires. Par ailleurs, l'impact d'une politique monétaire expansive sur la production est beaucoup plus important que l'effet sur le niveau général des prix.

En présence de chocs négatifs, des mesures souples d'expansion du crédit peuvent être mises en œuvre en vue de soutenir la production tout en évitant les déviations par rapport à une zone-cible d'inflation.

La politique économique se traduit par une distribution de coûts et d'avantages. En ce sens, elle doit être évaluée en termes de répartition des ressources de base (revenu, droits fondamentaux) et d'opportunités en relation avec la démocratie. L'objectif de bien-être social d'une politique de croissance et d'emploi tient à l'accès à un ensemble de droits et à des réalisations objectives telles que le niveau nutritionnel, la santé, le niveau d'éducation. Ces réalisations vont de pair avec l'exercice des libertés. Les droits correspondant aux libertés politiques sont insuffisants sans les ressources nécessaires et les conditions adéquates quant à l'exercice des libertés. De par ses effets récessifs sur la croissance et l'emploi, la rigueur budgétaire et monétaire entrave le développement et affecte les libertés positives. Une politique expansive est nécessaire pour amorcer la sortie du … triangle incommode. Comme le soutient Amartya Sen (2000) : « Le développement exige la suppression des principaux facteurs qui s'opposent aux libertés : la pauvreté aussi bien que la tyrannie, l'absence d'opportunités économiques comme les conditions sociales précaires autant que l'intolérance et la répression. »

Références bibliographiques

Alesina A. et Perotti R. (1995), « Fiscal expansion and fiscal adjustments in OCDE countries », *Economics Policy,* octobre.

Aschauer, D.A. (1989), « Is Public Expenditure Productive ? », *Journal of Monetary Economics,* 23, mars.

D'Autume A. et Michel P. (1993), « Hystérésis et piège du sous-développement dans un modèle de croissance endogène », *Revue économique,* mars.

D'Autume A. et Michel P. (1994), « Education et croissance », *Revue d'économie politique,* juillet-août.

Azariadis C. et Drazen A. (1990), « Threshold Externalities in Economic Development », *Quarterly Journal of Economics,* 105, mai.

Barro R.J. (1990), « Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth », *Journal of Political Economy,* 98, octobre.

Creel J. et Sterdyniak H. (1995), « Les déficits publics en Europe : causes, conséquences ou remèdes à la crise », *Revue de l'OFCE,* juillet.

De Grauwe P. (1999), « Economie de l'intégration monétaire ? », De Boeck, Bruxelles. Domar E.D. (1946), *Capital extension, Rate of Growth and Employment,* Econometrica.

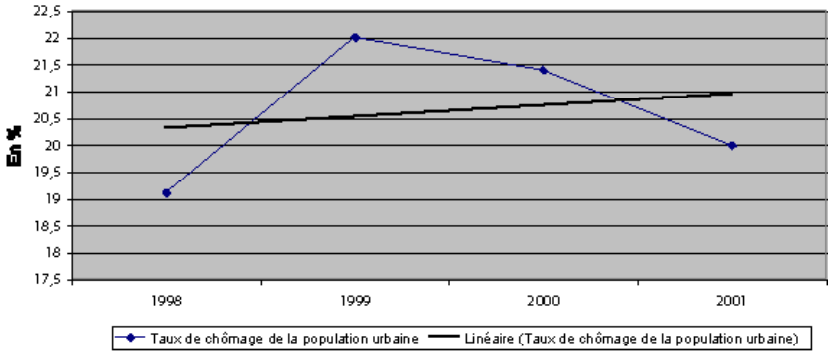
Faini R. (1994), « Investissement public et investissement privé en Afrique : éviction ou entraînement » *in* P. et S. Guillamont (eds), *Ajustement et développement,* Economica, Paris.

Giavazzi F. et Pagano M. (1995), « Can Severe Fiscal Contractions be Expansionary ? Tales o two Small European Countries », NBER, *Macroeconomics Annual.*

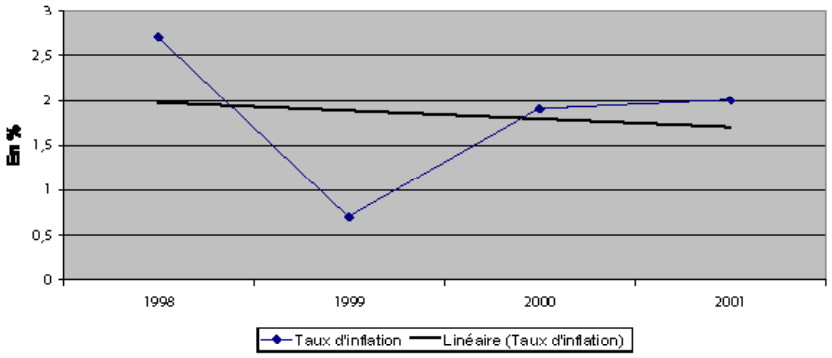
Hénin P.-Y. (1997), « Soutenabilité des déficits et ajustements budgétaires », *Revue économique,* juillet. Lucas R.E. (1988), « On the Mechanics of Economic development », *Journal of Monetary Economics,* 22, juillet. Paquette P. et M. Seccarecia (1993), eds, *les Pièges de l'austérité : dette nationale et prospérité économique, alternatives à l'orthodoxie,* Presses universitaires de Montréal, Presses universitaires de Grenoble, Montréal-Grenoble. Rock J. (1990), ed, The Debt and the Twin Deficit Debate, Bristelcone. Sargent T.J. et Wallace N. (1981), « Some unpleasant Monetarist Arithmetic », *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly review,* automne. Sen A. (2000), *Un nouveau modèle économique : développement, liberté, justice,* Odile Jacob, Paris. Stiglitz J.E. (2002), *la Grande désillusion,* Fayard, Paris. Taouil R. (2002), *Leçons de macro-économie,* Presses universitaires de Grenoble, Grenoble.

Annexe

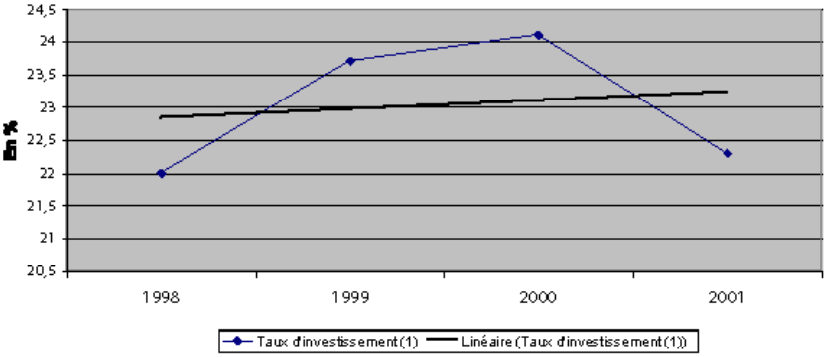
Evolution du taux de chômage de la population urbaine



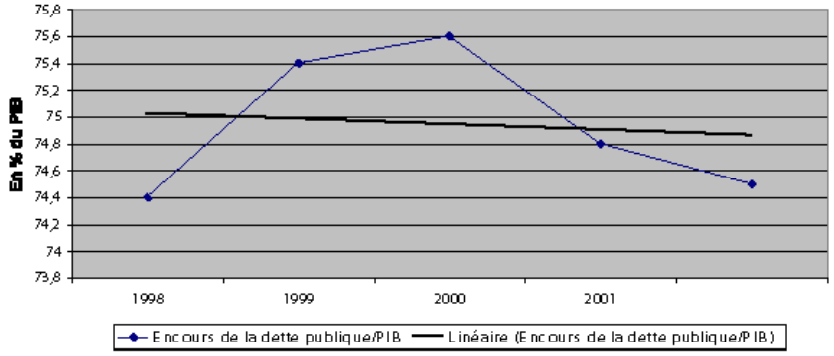
Evolution du taux d'inflation



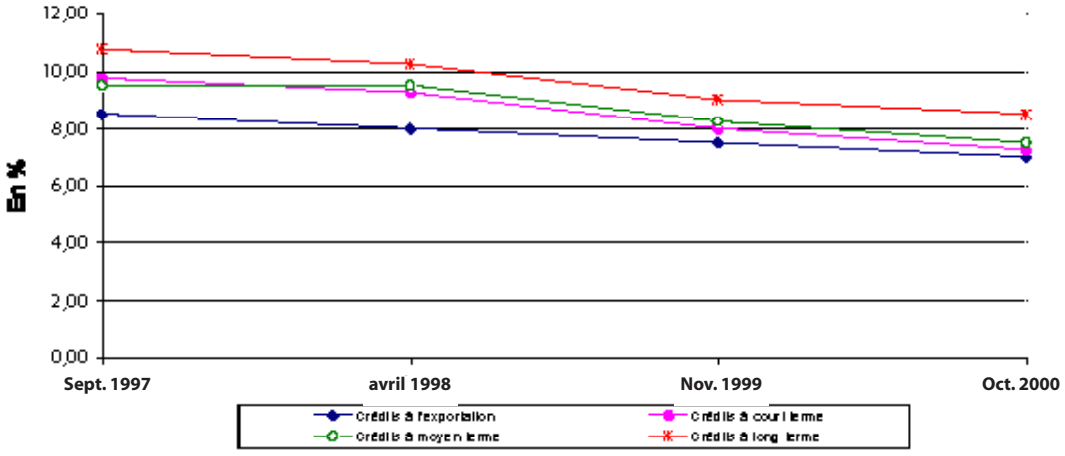
Evolution du taux d'investissement



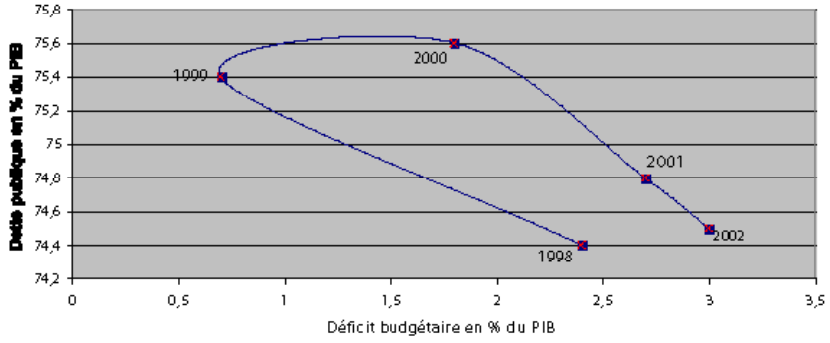
Evolution de l'encours de la dette publique/PIB



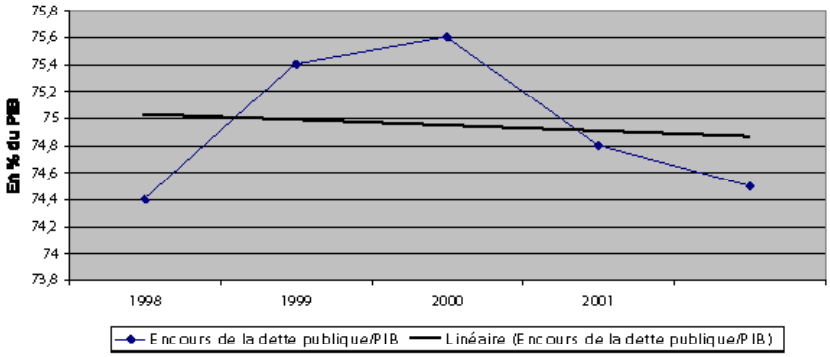
Taux de base bancaires



Evolution de la dette publique et du déficit budgétaire en % du PIB



Evolution du taux de croissance du PIB



Politique budgétaire : quel déficit soutenable ?

Mohamed Ghermaoui

Université Mohammed V-Agdal, Rabat (ghermaoui@dp.mpep.gov.ma)

L'objet de cet article est d'essayer de définir d'une façon formalisée le concept de politique budgétaire soutenable. Il sera défini selon deux formulations qui se basent sur une même hypothèse, à savoir que quel que soit le niveau du déficit primaire, du moment que celui-ci n'aggrave pas le ratio de l'encours de la dette rapporté au PIB, la politique sous-jacente sera considérée comme soutenable. La différence des deux formulations tient au fait que la première analyse ce concept du point de vue statique, alors que la deuxième le fait du point de vue dynamique.

Ainsi, des définitions formelles des politiques soutenables seront proposées, sur la base desquelles un certain nombre d'indicateurs du caractère soutenable seront calculés. La principale conclusion que l'on peut tirer est que ces indicateurs, tels qu'ils sont définis, ne sont pas adéquats pour refléter les problèmes auxquels se heurtent les pays lourdement endettés dans leur quête de promotion de la croissance et du développement.

1. Déficit budgétaire et sources de financement

L'unité institutionnelle du secteur public pour laquelle les données sont disponibles concerne le budget de l'Etat (BE). Celui-ci comprend le budget général et les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor. Il couvre les transferts à la caisse de compensation et la caisse de retraite des fonctionnaires. Le BE sert donc de base à l'analyse du déficit.

Il y a au moins trois modalités de calcul du déficit. La plus importante est celle qui se fait sur la base des ordonnancements et qui reflète le résultat final en termes d'utilisation des ressources nettes du BE. Le déficit de trésorerie, ou déficit sur base caisse, est également un indicateur important puisqu'il traduit l'impact de la politique budgétaire sur l'endettement intérieur et extérieur traditionnel. Ce déficit se différencie du premier par l'accumulation des arriérées de paiement dus par le BE aux autres agents économiques. Une troisième approche du déficit est celle qui est basée sur les dépenses hors intérêts. Ce déficit est appelé déficit primaire et montre le rôle que joue le budget dans l'accumulation de la dette publique. Le tableau 1 retrace l'évolution de ces trois types de déficits calculés pour quatre périodes jugées les plus pertinentes à l'analyse.

Tableau 1
Evolution des différentes définitions du déficit budgétaire
(en pourcentage du PIB)

Rubriques	1978-1982	1983-1992	1993-1997	1998-2000
Déficit primaire	– 8,8	– 0,5	+ 2,3	+ 2,2
Paiements d'intérêts	– 2,8	– 5,9	– 5,7	– 5,2
Déficits base ordonnancement	– 11,5	– 6,4	– 3,4	– 2,9
Variations des arriérés	+ 0,6	+ 0,3	+ 0,7	+ 0,7
Déficit base caisse	– 10,9	– 6,1	– 3,5	– 2,2

Une lecture de ce tableau fait ressortir des éléments révélateurs des politiques suivies et leurs impacts sur les différents types de déficits qui ont connu des ajustements considérables. Le déficit sur base des ordonnancements est passé de 11,5 % du PIB en moyenne sur la période 1978-1982 à 6,4 % au cours de la période d'ajustement 1983-1992 et a été ramené ensuite à 3,4 % sur la période d'après ajustement 1993-1997 et à 2,9 % durant la période d'alternance. Malgré l'amélioration apparente des déficits, la situation des finances publiques reste précaire. En effet, il ne suffit pas de réduire les déficits, encore faut-il pouvoir les financer quel que soit leur niveau. Or, si les déficits générés durant la période d'ajustement ont été, en grande partie, financés à travers les rééchelonnements et l'emprunt extérieur, ceux d'après ajustement l'ont été à travers l'accumulation des arriérés de paiement dus aux agents économiques nationaux et les financements monétaires. Le financement du déficit, relativement faible, durant la période alternance est réalisé dans une large mesure par le financement intérieur non bancaire. L'accumulation des arriérés – qui peuvent être considérés comme de l'épargne forcée imposée aux agents économiques – traduit l'acuité du problème de financement des déficits. Le recours à l'accumulation des arriérés a atteint 0,7 % du PIB en moyenne depuis 1998, faisant suite au taux de – 0,2 % réalisé sur la période d'après l'ajustement. Le déficit base caisse qui en découle a connu un ajustement appréciable, puisqu'il est passé de 10,9 %, à 6,1 % puis à 3,5 % et à 2,2 % du PIB sur les quatre périodes.

L'effort d'ajustement des finances publiques peut être mieux appréhendé à travers l'évolution du déficit primaire. Celui-ci a, en effet, connu un ajustement appréciable, en passant d'un lourd déficit de 8,8 % du PIB en moyenne sur la période 1978-1982, à un léger déficit de 0,5 % sur la période d'ajustement, et ensuite à un excédent de 2,3 % durant la période 1993-1997 et qui sera maintenu au cours de la période d'alternance. Ce résultat est dû à la bonne tenue des recettes et à une maîtrise des dépenses, principalement d'investissement. C'est ainsi que l'ensemble des recettes sont passées de 22,4 % du PIB en moyenne à 22,1 %, puis à 25,0 % et à 26,2 %. Les dépenses hors intérêts ont vu leur taux passer de 31,2 % du PIB en moyenne à 22,6 %, à 23,0 % et à 23,9 respectivement.

L'importance des différentes sources de financement des déficits a évolué selon le contexte de chacune des périodes. Le tableau 2 présente les déficits du budget de l'Etat et leur mode de financement. Pour la période 1978-1982, le déficit a atteint le taux de 11,5 % du PIB en moyenne et sa principale source de financement était l'emprunt net extérieur à raison de 5,2 % du PIB, suivi de l'emprunt intérieur de 4,1 %, des dons qui ont totalisé l'équivalent de 1,6 % et de l'accumulation des arriérés de 0,6 % du PIB. Pour la période de l'ajustement 1983-1992, le déficit avait atteint 6,4 % du PIB en moyenne. Le poids de la dette accumulée et de son service et, par conséquent, la difficulté d'accès aux marchés financiers internationaux ont pesé lourdement sur les finances publiques ; ce qui a contraint l'Etat à avoir recours au financement par rééchelonnement du service de la dette à raison de 4,7 % du PIB en moyenne, engendrant par là même un emprunt extérieur net négatif (– 2,7 % du PIB). L'emprunt national vient en deuxième position avec 3,2 % du PIB, suivi par les dons (0,9 %) et l'accumulation des arriérés (0,3 %). Durant la troisième période, les pouvoirs publics ont poursuivi la politique de désendettement extérieur, ce qui fait que la principale source de financement était plutôt le marché intérieur. C'est ainsi qu'avec un déficit ramené à 3,4 % du PIB en moyenne, la contribution de l'emprunt intérieur était de 4,6 % du PIB et celle des arriérés de paiement de – 0,2 %. Le financement extérieur net était de – 1,1 % du PIB, dont – 1,3 % au titre de l'emprunt extérieur net et 0,2 % au titre des dons. Quant à la période d'alternance, le déficit a été ramené à un niveau moyen de 2,9 % du PIB (moins de 3 %), financé principalement par le marché intérieur, à raison de 3,8 % du PIB. La politique de désendettement extérieur s'est toujours poursuivie dans la mesure où le financement extérieur s'est amélioré pour atteindre – 1,5 % du PIB.

Tableau 2
Les déficits budgétaires et leur financement
(en pourcentage du PIB)

Rubriques	**1978-1982**	**1983-1992**	**1993-1997**	**1998-2000**
Revenu total	22,4	22,1	25,0	26,2
Dépenses totales	33,9	28,4	28,4	29,1
dépenses totales hors intérêts	31,2	22,6	22,7	23,9
Déficits base ordonnancement	– 11,5	– 6,4	– 3,4	– 2,9
Financement	**11,5**	**6,4**	**3,4**	**2,9**
Variation des arriérés	0,6	0,3	– 0,2	0,7
Emprunt national	4,1	3,2	4,6	3,8
banques	3,5	1,9	1,5	– 0,4
autres	0,6	1,3	3,1	4,1
Financement extérieur	6,8	2,8	– 1,1	– 1,5
emprunts nets	5,2	– 2,9	1,3	– 1,5
rééchelonnement	0,0	4,7	0,0	0,0
arriérés d'amortissement	0,0	0,1	0,0	0,0
dons	1,6	0,9	0,2	0,0

Il y a lieu de signaler à ce niveau l'importance qu'a pris avec le temps le financement intérieur des déficits. Alors qu'il n'a couvert, durant la première période, que 35,7 % du déficit en moyenne, il a représenté la moitié (50 %) sur la deuxième période et a atteint 135,3 % en troisième période et 131 % durant la dernière période, ce qui dénote le changement radical de la structure de l'emprunt national, passant d'un emprunt généralement bancaire à un emprunt essentiellement non bancaire. L'ajustement des composantes bancaire et non bancaire du financement intérieur est également important. En effet, la part du financement non bancaire, qui ne représentait que 14,6 % en moyenne de l'emprunt intérieur au cours de la première période, est passée à 40,6 % durant la période d'ajustement puis à 67,4 % au cours de la période de l'après ajustement pour atteindre 108 % durant la période d'alternance. Le recours privilégié à l'emprunt intérieur a été dicté par la volonté de réduire l'encours de la dette extérieure, objectif facilité par le développement de nouveaux instruments de financement et la dynamisation de la bourse des valeurs mobilières.

Ce constat ne porte, pour le moment, aucun jugement sur la pertinence d'une politique qui remplace le lieu de résidence des créanciers de l'Etat en transférant, à terme, la dette extérieure du pays vers une dette intérieure (dans le cas de persistance des déficits), due à des agents économiques nationaux. Ce transfert n'est pas neutre, car l'impact macro-économique des deux modes de financement n'est pas forcément le même. Quand le financement extérieur est considéré comme une utilisation de l'épargne du reste du monde qui s'ajoute à l'épargne nationale afin de générer plus de richesse par le biais de l'investissement, le financement intérieur pourrait n'être qu'un transfert de l'utilisation de l'épargne nationale du secteur privé au secteur public, ce qui pourrait être source de distorsions et d'inefficacité.

2. Déficits soutenables

Comme analysé ci-dessus, les déficits encourus par le budget de l'Etat étaient à la base des problèmes économiques et financiers que le pays a connus. Les niveaux très élevés de ces déficits ont généré un stock de la dette publique dont le service a constitué et constitue encore un lourd fardeau pour les ressources disponibles aussi bien nationales que publiques. A cet égard, la question qui mérite d'être posée est de savoir si les pouvoirs publics ont poursuivi depuis 1978 une politique budgétaire « raisonnable » et, surtout, s'ils l'ont fait depuis la fin des rééchelonnements de la dette extérieure – c'est-à-dire depuis 1992 – et quels sont les niveaux des déficits maximums à programmer dans l'avenir qui soient compatibles avec une gestion « raisonnable » de la dette publique.

Répondre aux questions posées n'est pas une affaire aisée, dans le sens que, a priori, les décisions prises en termes de politique économique, en général, et de politique budgétaire, en particulier, le sont en prenant en

considération une multitude de paramètres et d'éléments qui n'obéissent pas forcément aux critères de la rationalité économique et financière. Le caractère non quantifiable de nombreux de ces éléments complique davantage – sinon rend impossible – l'évaluation des politiques économiques et budgétaires mises en œuvre.

Néanmoins, on peut reformuler les questions posées afin de savoir cette fois-ci si les politiques budgétaires étaient et seront « soutenables » en termes purement financiers. Autrement dit, si les déficits réalisés dans le passé et ceux programmés pour l'avenir sont conformes à un certain nombre de critères et de ratios financiers jugés « soutenables ». A cette fin, il y a lieu de donner une définition formelle de ces ratios et de leur caractère soutenable. Au fait, il s'agit de lier les déficits à leur corollaire direct, en l'occurrence l'accumulation de la dette publique, et voir dans quelle mesure le niveau de la dette peut être jugé soutenable.

2.1. Taux d'endettement et contrainte budgétaire

Une première esquisse de réponse pourrait être que l'encours de la dette devrait être conforme à la performance économique du pays, approchée par le PIB. Ce qui suggère d'analyser le caractère soutenable des déficits à travers celui du taux d'endettement défini par le ratio de l'encours de la dette publique au PIB.

Le caractère soutenable du taux d'endettement peut donc être formulé dans le sens d'atteindre, à terme, un taux donné à définir, et qui est jugé soutenable. Le point de départ qui mène à la formalisation du caractère soutenable des déficits budgétaires est la fonction de la contrainte budgétaire de l'Etat. Celle-ci peut s'écrire comme suit :

$$D + iB + i^*EB^* = \Delta B + E\Delta B^* + \Delta M_B + \Delta A \qquad (1)$$

Dans cette expression, le terme de gauche représente le déficit global base ordonnancement et le terme de droite celui du financement du déficit par quatre sources de financement : l'emprunt intérieur, l'emprunt extérieur, les avances de la Banque centrale et l'accumulation d'arriérés. D est le déficit primaire défini par le total des dépenses de l'Etat hors paiements d'intérêts sur la dette, moins le total des recettes ; B et B^* sont l'encours de la dette intérieure et de la dette extérieure ; ΔB et ΔB^* sont les variations des stocks de la dette ; i et i^* sont les taux d'intérêt nominaux sur la dette intérieure et la dette extérieure respectivement ; et E est le taux de change nominal.

Le concept de déficit soutenable devrait être défini au niveau du déficit primaire, ce qui suggère d'exprimer l'équation (1) de la façon suivante :

$$D = (\dot{B} - i)B + (\dot{B}^* - i^*)EB^* + \dot{M}M + \dot{A}A \qquad (2)$$

où la variation d'une variable quelconque Z a été remplacée par $\Delta Z = \dot{Z}Z$ avec $\dot{Z}$ le taux de croissance de la variable Z. Afin d'exprimer l'expression (2) sous une forme plus pertinente à l'analyse, chaque terme

de cette expression est divisé par le PIB nominal. En outre, pour traduire la contrainte de la rareté des devises, le taux d'endettement extérieur $b^* = (EB^*/PIB)$ est scindé en deux composantes : l'encours de la dette extérieure rapporté aux exportations nominales de biens et services non facteurs plus les transferts privés $\beta = EB^*/X$ et ces exportations par rapport au PIB $x = X/PIB$ soit $b^* = \beta x$ ce qui donne :

$$d = (\theta - i)b + (\theta^* - i^*)\beta x + \Delta M_g m_g + \Delta a \qquad (3)$$

les termes d, b, m_g et a représentent respectivement le déficit primaire, l'encours de la dette intérieure, les avances de la Banque centrale et l'accumulation d'arriérés, le tout rapporté au PIB nominal.

La définition des déficits soutenables est basée sur la stabilité des taux d'endettement. Pour traduire ce fait, b et β doivent demeurer constants dans le temps. Ces hypothèses supposent que l'encours de la dette intérieure évolue au même rythme que le PIB nominal et que l'encours de la dette extérieure, exprimé en monnaie locale (Dh), évolue comme les exportations de biens et services. Ce qui implique que :

$$\dot{B} = \theta + \pi \quad \text{et} \quad \dot{B}^* = \xi + \pi - \dot{E}$$

où θ est le taux de croissance du PIB réel, π le taux d'inflation exprimé en terme de déflateur implicite du PIB et ξ le taux de croissance des exportations réelles. En introduisant dans l'équation (3) ces deux conditions qui reflètent le caractère soutenable des déficits et en définissant les taux d'intérêt réels intérieur et extérieur : $r = i - \pi$ $(r^* = i^* - \pi^*)$ comme la différence entre le taux d'intérêt nominal $i(i^*)$ et l'inflation $\pi(\pi^*)$; et le taux de change réel : $e = E/(P/P^*)$ comme le taux de change nominal déflaté par le prix relatif, et après quelques manipulations des différents termes on aboutit à :

$$d = (\theta - r)b + (\xi - r^* - e)\beta x + \Delta M_g m_g + \Delta a \qquad (4)$$

L'équation (4) exprime le taux de déficit primaire soutenable selon la définition de la stabilité des taux d'endettement. Elle est exprimée en fonction des coûts des emprunts intérieur et extérieur, des croissances du PIB et des exportations ainsi que des niveaux des dettes initiales. Ajoutés à cette formulation, la monétisation directe des déficits et l'emprunt forcé par le biais des arriérés.

Le tableau 3 présente les résultats de l'application de l'équation (4) qui dégage les indicateurs relatifs aux déficits primaires soutenables sur six périodes qui correspondent à des conjonctures différentes. L'interprétation de ces résultats dépend de la façon dont ont été fixés les taux d'endettement b et β. Dans une première étape, il est question de savoir si les déficits réalisés au cours d'une année donnée sont conformes à l'objectif de stabilisation

à terme des taux d'endettement de l'année précédente. Dans une deuxième étape, ces taux ont été fixés selon une année de base au cours de laquelle ils sont jugés soutenables, à savoir 1970. En outre, ce tableau présente les mêmes indicateurs pour les cas où les financements par les avances de la Banque centrale et les arriérés de paiement ne sont pas pris en compte, du fait du caractère exceptionnel de ces deux sources de financement.

D'après les données du tableau 3, quatre grandes phases sont dégagées, correspondant à trois politiques budgétaires de l'Etat. La première phase, qui s'étend de 1971 à 1974, a été caractérisée par une politique relativement prudente en matière de dépenses, débouchant sur un déficit hors intérêts de 2,3 % du PIB. Comme le montrent les résultats du tableau, ce taux dépasse largement les indicateurs de déficits soutenables, ce qui traduit le caractère soutenable des politiques mises en œuvre.

Tableau 3
Indicateurs relatifs aux déficits primaires soutenables
moyennes des périodes
en pourcentage du PIB
(le signe + traduit un excédent)

Périodes	1971-1974	1975-1977	1978-1982	1983-1992	1993-1997	1998-2000
Taux : année précédente						
déficits primaires soutenables	– 8,1	– 3,1	– 3,8	– 4,2	+ 0,7	+ 0,5
> moins arriérés	– 8,1	– 3,1	– 3,2	– 3,9	+ 0,5	+ 1,2
> moins avances & arriérés	– 7,6	– 0,8	– 1,1	– 3,4	+ 1,0	+ 0,9
Taux : année 1970						
déficits primaires soutenables	– 9,5	– 2,2	– 3,7	– 1,8	+ 0,0	– 0,5
> moins arriérés	– 9,5	– 2,2	– 3,1	– 1,5	– 0,1	+ 0,2
> moins avances & arriérés	– 9,0	0,1	– 1,0	– 1,0	+ 0,3	– 0,1
Déficits primaires observés	– 2,3	– 13,3	– 8,8	– 0,5	+ 2,7	+ 2,5

La deuxième phase s'étale sur deux périodes : 1975-1977 et 1978-1982. Les politiques budgétaires poursuivies par les pouvoirs publics au cours de cette phase ont généré des déficits primaires non soutenables, débouchant naturellement, en 1983, sur le programme d'ajustement structurel, et ce à cause des difficultés rencontrées dans le remboursement de la dette accumulée. C'est ainsi que sur la période 1975-1977, les déficits moyens soutenables sont systématiquement supérieurs au déficit moyen observé (13,3 % du PIB). Les écarts absolus entre le déficit observé et les déficits soutenables varient de 10,2 % à 13,4 % du PIB. L'importance de ces écarts traduit l'ampleur du déphasage, durant cette période, entre les niveaux des dépenses (surtout d'investissement) et des ressources publiques. Le corollaire de ces politiques est la contrainte pour l'Etat d'avoir recours massivement aux emprunts, principalement extérieurs, pour pouvoir continuer à financer son programme de dépenses.

Cette analyse reste vraie pour la période 1978-1982, où les déficits primaires soutenables varient entre 1,0 % et 3,8 % du PIB, alors que le déficit observé atteint 8,8 % du PIB. Les résultats relatifs à cette deuxième phase sont prévisibles, puisque la plus grande partie de la dette publique d'avant l'ajustement a été accumulée au cours de ces deux périodes.

La troisième phase correspond à la période d'ajustement 1983-1992. Les politiques budgétaires au cours de cette phase ont été caractérisées par l'objectif de réduire la dette publique à travers une meilleure maîtrise des déficits primaires, qui se sont transformés en excédents à partir de 1986. Le tableau 3 montre clairement la pertinence de ces politiques, puisque le déficit primaire moyen a été contenu à 0,5 % du PIB, taux se plaçant au-delà des déficits soutenables. Ceci traduit le processus de désendettement de l'Etat (en terme de pourcentage du PIB) vis-à-vis aussi bien des taux d'endettement de l'année précédente que des taux de l'année de base 1970.

Tableau 4
Indicateurs relatifs aux déficits primaires soutenables
en pourcentage du PIB
(le signe + traduit un excédent)

Périodes	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**
Taux : année précédente								
déficits primaires soutenables	+ 8,9	– 3,3	– 4,3	– 5,1	+ 3,8	– 3,3	+ 8,0	– 3,3
> moins arriérés	+ 8,2	– 3,4	– 2,4	– 3,5	+ 2,2	– 1,2	+ 4,7	+ 0,1
> moins avances & arriérés	+ 7,8	– 4,3	+ 0,8	– 3,5	+ 2,6	– 1,2	+ 3,0	+ 0,9
Taux : année 1970								
déficits primaires soutenables	+ 4,8	– 0,8	– 5,2	– 2,8	+ 1,9	– 2,8	+ 5,9	– 4,7
> moins arriérés	+ 4,1	– 0,9	– 3,3	– 1,2	+ 0,3	– 0,7	+ 2,5	– 1,3
> moins avances & arriérés	+ 3,6	– 1,8	– 0,1	– 1,2	+ 0,8	– 0,7	+ 0,8	– 0,5
Déficits primaires observés	+ 3,1	+ 2,5	+ 0,8	+ 0,7	+ 4,7	+ 1,8	+ 6,2	– 0,3

La quatrième phase est celle d'après l'ajustement (1993-1996) et celle de l'alternance (1998-2000). Elle a été caractérisée par la réalisation d'excédents primaires de l'ordre de 2,7 % du PIB en moyenne pour la première période et de 2,5 % pour la deuxième, dépassant ainsi les indicateurs des déficits soutenables. Ainsi, l'excédent primaire a été maintenu presque au même niveau, en dépit des conditions contraignantes défavorables, dont essentiellement les sécheresses, la flambée des prix du pétrole et le renchérissement du dollar. Ce résultat positif qui améliore, en moyenne, les ratios de la dette, cache en fait des difficultés à maintenir ces taux dans leur tendance entamée depuis 1986, puisque ces derniers dénotent une certaine détérioration au cours des dernières années (tableau 4). Ces difficultés ont pour origine la fin du cycle de rééchelonnement qui permettait d'alléger la charge de la dette, mais également la mauvaise performance de l'économie en général et des exportations en particulier. Le renchérissement,

en moyenne, des taux d'intérêt réel intérieur et extérieur, relativement à ceux des périodes précédentes, a contribué à amplifier cette détérioration.

2.2. Taux d'imposition soutenable

La deuxième formulation de la politique budgétaire soutenable vise à élaborer un certain nombre d'indicateurs reflétant le caractère soutenable des politiques en insistant cette fois-ci sur l'aspect dynamique de la fonction de la contrainte budgétaire. Cette formulation est due à Blanchard et *al.* Elle permet d'élaborer trois versions d'indicateurs relatifs aux court, moyen et long termes. Etant donnée la convergence des résultats des deux approches et pour éviter la redondance, nous allons nous limiter à la présentation théorique de cette deuxième formulation, mais d'une façon très concise.

Comme pour la première formulation, le caractère soutenable des politiques budgétaires est basé sur la contrainte budgétaire du secteur public comme définie plus haut. Cette contrainte se présente comme suit :

$$\frac{dB}{dt} = G + iB - T + \pi B \qquad (5)$$

où B est le stock total de la dette publique (intérieure et extérieure), i est le taux d'intérêt nominal moyen, et les autres variables sont comme défini précédemment. L'expression (5) indique que le déficit global au temps s (terme de droite) est égal à la variation de la dette sur la même période (terme de gauche). En divisant tous les termes de l'expression par le PIB nominal et en posant $i = r - \pi$, on a :

$$\frac{db}{dt} = d + (r - \theta)b \qquad (6)$$

A partir de cette expression, le caractère soutenable de la politique budgétaire peut être défini comme celui qui permet de ramener, à terme, le taux de la dette à son niveau initial b_0. L'expression (6) est une équation différentielle de premier ordre dont la solution nécessite que $(r - \theta)$ soit positif. Cette hypothèse ne constitue pas une contrainte qui puisse changer les résultats de l'analyse, puisque dans le cas où le taux d'intérêt réel est constamment inférieur à la croissance réelle, alors le problème du caractère soutenable de la politique budgétaire ne se pose plus, car il est démontré que l'Etat n'est pas tenu de dégager d'excédents primaires et peut continuer à emprunter autant qu'il le désire jusqu'à ce que les pressions sur les marchés des capitaux poussent vers le haut le taux d'intérêt réel et que celui-ci dépasse la croissance réelle. Si cette éventualité ne se réalise pas à moyen terme, l'économie est dite en situation d'"inefficacité dynamique".

Supposons donc que, en moyenne sur une période assez longue, $(r - \theta)$ est positif. Soit d_s une série de déficits primaires par rapport au PIB réalisés

ou programmés dans le temps. Alors, la solution de l'équation différentielle donne le taux d'endettement à tout moment *n*, tel que :

$$b_n = b_0 e^{(r-\theta)n} + \int_0^n d_s e^{(r-\theta)(n-s)} ds \qquad (7)$$

L'interprétation de cette expression traduit le taux d'endettement au temps *n* comme la somme de celui au temps initial capitalisé au taux *(r - θ)*, plus la somme des déficits primaires par rapport au PIB capitalisés au même taux. Afin de faciliter la comparaison des indicateurs à calculer, il y a lieu de réécrire l'expression (7) de telle sorte que ses différents termes soient actualisés au temps initial ; ce qui donne :

$$\int_0^n d_s e^{-(r-\theta)s} ds = -b_0 + b_n e^{-(r-\theta)n} \qquad (8)$$

L'équation (8) permet de définir formellement le caractère soutenable de la politique budgétaire. En effet, si *n* tend vers l'infini, la valeur actualisée du taux d'endettement doit tendre vers zéro. Autrement dit :

$$\lim_{n \to +\infty} b_n e^{-(r-\theta)n} = 0 \qquad (9)$$

En remplaçant ce résultat dans l'équation (8), on obtient :

$$\int_0^{\infty} d_s e^{-(r-\theta)s} ds = -b_0 \qquad (10)$$

Cette équation exprime le fait qu'une politique soutenable doit générer, à plus au moins longue échéance, des excédents primaires, de telle sorte que leur somme actualisée au temps zéro annule la dette accumulée.

A partir de l'équation (10), Blanchard *et al.* proposent de construire des indicateurs pour refléter le caractère soutenable des politiques. A cette fin, il est proposé de calculer tout d'abord le taux d'imposition constant qui vérifie l'équation (10). Ce taux est appelé le taux d'imposition soutenable. Quelques transformations de cette équation donnent :

$$t^* = (r - \theta)\left[\left(\int_0^{\infty} (g + h)e^{-(r-\theta)s} ds\right) + b_0\right] \qquad (11)$$

et qui permet donc de calculer l'indicateur du caractère soutenable des politiques comme la différence entre le taux d'imposition soutenable et le taux d'imposition observé dans le passé ou programmé dans l'avenir, soit : *(t* - t)*. Si cet indicateur est négatif, cela voudrait dire que la politique

budgétaire poursuivie est soutenable et permet, à terme, de ramener le taux d'endettement à son niveau initial. Par contre, s'il est positif, la politique poursuivie n'est pas soutenable, et les pouvoirs publics devront, tôt au tard, augmenter les recettes en augmentant le taux moyen d'imposition ou réduire les dépenses hors intérêts. Dans le deuxième cas de figure, l'ajustement par la réduction des dépenses est nécessaire lorsque le taux d'imposition en vigueur est déjà assez élevé, car l'augmenter davantage pourrait aboutir à une récession économique, ce qui risque de réduire les recettes au lieu de les augmenter.

L'indicateur calculé a un champ temporel infini, ce qui rend un travail pratique impossible. Afin de rendre pratique l'exercice d'évaluation des politiques budgétaires, il y a lieu d'exprimer cet indicateur à des horizons finis. Pour ce faire, en stipulant l'hypothèse que le taux d'endettement (b_n) à l'instant n doit être égal à son taux initial (b_0), et en manipulant l'équation (8), on obtient un taux d'imposition soutenable t^*_n à l'horizon n :

$$t^*_n = (r-\theta)\left[b_0 + \left[1-e^{-(r-\theta)n}\right]^{-1}\left[\int_0^n (g+h)e^{-(r-\theta)s}ds\right]\right] \qquad (12)$$

Politique budgétaire finançable

D'une façon générale, il s'avère qu'en matière de performance macro-économique, le gouvernement d'alternance n'a pas pu se démarquer par rapport à la tendance antérieure des principaux agrégats et indicateurs. Mais, comme il a été souligné auparavant, la période du gouvernement d'alternance a été soumise à des contraintes particulièrement contraignantes (sécheresses successives, hausse des prix du pétrole, renchérissement du dollar). Quant aux mesures et réformes, le gouvernement d'alternance a continué à œuvrer dans le programme entamé depuis le début des années quatre-vingt-dix avec quelques signes de différenciation dont plus particulièrement le programme de lutte contre la sécheresse. Cependant, on peut relever que certains leviers déterminants au niveau de la relance de l'activité économique, via l'investissement bien sûr, restent encore en gestation pour ne pas dire en expectative, dont essentiellement la réforme de l'administration et de la justice.

Concernant le caractère soutenable des politiques budgétaires, il s'avère que les résultats des deux formulations convergent vers les mêmes conclusions. Les politiques budgétaires poursuivies durant la décennie soixante-dix et au début des années quatre-vingts étaient non soutenables. Durant la période d'ajustement, les mesures à caractère restrictif et les reformes mises en œuvre ont permis d'améliorer le caractère soutenable de ces politiques. Après la fin du cycle des rééchelonnements et durant la période

d'alternance, si l'Etat a consolidé, en moyenne, le caractère soutenable des politiques poursuivies, les résultats annuels montrent, au contraire, qu'il y a des risques de dérapage de ces politiques, puisque sur plusieurs années, elles n'étaient pas soutenables. En effet, les pouvoirs publics dégagent l'impression qu'ils n'arrivent pas à consolider les acquis de l'ajustement d'une façon durable.

Les difficultés auxquelles l'Etat fait face résident dans le fait que le remboursement du principal de la dette accumulée pénalise fortement le financement des déficits. Cet aspect de la dette paraît être négligé dans la définition des politiques soutenables. Cette négligence rend les indicateurs d'autant moins pertinents pour traduire les difficultés de financement que les pays à l'étude sont lourdement endettés, comme c'est le cas du Maroc.

En effet, l'analyse proposée dans cet article essaye d'appréhender le caractère soutenable des politiques budgétaires sans prendre en considération les problèmes que pourrait poser le financement des déficits dégagés. En fait, même dans le cas où les indicateurs sont soutenables, des problèmes surgissent quand il s'agit de monter une configuration adéquate de financement des déficits. C'est souvent le cas lorsque le pays est lourdement endetté et que la charge de la dette, en intérêt et en principal, constitue une contrainte difficilement surmontable. Dans ce cas de figure, une grande partie des ressources publiques est consacrée au paiement du service de la dette et par conséquent le champ d'action de la politique budgétaire devient très réduit. Cette rigidité caractérisée par l'incapacité d'allouer les ressources budgétaires d'une façon optimale aboutit à la situation où les pouvoir publics trouvent des difficultés à mettre en œuvre un programme de dépense répondant à des objectifs de croissance et de développement économique et social à moyen et long terme. Aussi, s'attellent-ils plutôt à résoudre les problèmes de court terme aux dépens de ceux de moyen et long terme, tout en créant des faiblesses pénalisantes pour le futur, telles que le recours au financement monétaire et à l'accumulation d'arriérés.

C'est pourquoi une politique budgétaire soutenable uniquement du point de vue de la stabilité du taux d'endettement n'est pas pertinente pour le Maroc, qui est un pays lourdement endetté. Il est nécessaire alors de définir les termes et les conditions d'une politique budgétaire "finançable" qui soit soutenable mais qui trouve également le financement requis dans des conditions normales et non exceptionnelles. Dans ce cas, l'Etat devrait être en mesure de poursuivre indéfiniment cette politique sans résorber les ressources destinées aux investissements d'autres agents économiques, ni créer des faiblesses structurelles au niveau de son budget et ce, en ayant toute la latitude à disposer de ses ressources d'une façon efficace et optimale.

Références bibliographiques

Aschauer D.A. (1985), « Fiscal policy and aggregate demand », *American Economic Review* (mars).

Aurbach, A.J. et Kotlikoff, L.J. (1987), *Dynamic fiscal policy*, Cambridge University Press, Cambridge.

Barro, R.J. (1974), « Are government bonds net wealth ? », *Journal of political economy* (nov.-déc.).

Blanchard O. (1990), « Suggestion of a new set of fiscal indicator », OECD, Department of economics and statistics, Working paper, n° 79.

Blanchard O., Chouraqui J.C., Hageman R.P. et Sartor N. (1990), « La soutenabilité de la politique budgétaire : nouvelles réponses à une question ancienne », *Revue économique de l'OCDE*, n° 15, automne.

Brunner K. (1985), « Fiscal policy in macro theory : a survey and evaluation », *Federal Reserve Bank of St Louis* (janv.).

Buiter, W.H. (1985), « Aguide to public sector debt and deficits », *Economic policy* (nov.).

Chouraqui J.C., Hageman R.P. et Sartor N. (1990), « Indicators of fiscal policy : a re-examination », OECD Department of economics and statistics, Working paper, n° 78.

Chouraqui J.C., Jones B. et Montador R.B. (1986), « Public debt in a medium-term context and its implications for fiscal policy », OCDE, Document de travail du département des affaires économiques et statistiques, n° 30.

Domar E.D. (1944), « The burden of the debt and national income », *American economic review (*déc.).

Gramlich E. (1990), « Fiscal indicator », OECD Department of economics and statistics, *Working paper*, n° 80.

Horne J. (1991), « Indicators of fiscal sustainability », IMF, Working paper, 91/5.

Williamson E.E. et Trotter H.F. (1979), *Multivariable mathematics*, second edition, Prentice-Hall, Inc.

Annuaires statistiques, Direction de la Statistique, ministère de la Prévision économique et du Plan, Direction de la statistique.

Annuaires des statistiques internationales du FMI.

Government finance stastics du FMI.

Plans quinquennaux.

Rapports de la Banque du Maroc.

World Debt Tabls, Banque mondiale.

Agriculture et développement rural ou quand la politique agricole se réduit à une politique de lutte contre les effets de la sécheresse

Najib Akesbi
Institut agronomique et vétérinaire Hassan II, Rabat
(n.akesbi@iav.ac.ma)

L'année 1998 au Maroc se distingue par la mise en place d'un nouveau gouvernement qui intègre des partis de gauche et de centre-gauche maintenus auparavant dans l'opposition pendant près de quatre décennies. Chacun constatera rapidement que cette nouvelle donne dans le jeu politique du pays ne remet aucunement en cause les grands choix de politique économique – et partant de politique agricole – en cours depuis les années soixante. Elle se traduit cependant, du moins dans les discours, par de nouvelles inflexions dans le cours des politiques publiques, expression de nouvelles sensibilités, sinon de nouvelles ambitions pour le développement de l'agriculture et du monde rural.

Dans sa déclaration de politique générale, le gouvernement commence par mesurer « à leur juste valeur, l'importance des efforts consentis et des progrès réalisés » par le pays depuis son indépendance (1). Inscrite dans la continuité de celle conduite jusqu'alors, la politique du nouveau gouvernement n'en affirme pas moins la volonté de concrétiser la dynamique de changement et de progrès engagée dans le pays.

Ainsi, au niveau des politiques sectorielles en particulier, le gouvernement annonce son intention de mener "une politique agricole volontariste et cohérente pour permettre à notre agriculture de réunir les conditions de réussite de notre sécurité alimentaire dans le cadre d'une ouverture maîtrisée et graduelle". Il annonce à cette fin la mise en place d'un comité interministériel permanent et la création d'une structure de concertation avec les organisations socioprofessionnelles agricoles. Il se déclare également disposé à accorder « une priorité à l'amélioration des structures foncières, notamment par le réexamen de la situation des terres collectives ; à l'utilisation rationnelle du patrimoine naturel ; à la valorisation des ressources humaines ; à la promotion des activités non agricoles ; à la restructuration de la CNCA en vue de renforcer et de diversifier ses activités et d'améliorer ses services ».

En ce qui concerne le secteur forestier, menacé par de nombreux facteurs qui en compromettent l'avenir, le gouvernement veut le protéger et le développer en veillant « à parachever l'opération de délimitation du patrimoine forestier et à adapter le cadre législatif et réglementaire, afin

(1) Dès le premier paragraphe du discours du Premier ministre, on peut lire exactement ceci : « Nous mesurons, en ce moment particulier, à leur juste valeur, l'importance des efforts consentis et des progrès réalisés par notre pays depuis son indépendance, sous la conduite de feu Sa Majesté Mohammed V, que Dieu l'ait en sa sainte miséricorde, et de celle éclairée de Sa Majesté le Roi Hassan II, que Dieu l'assiste. » Pour cette citation ainsi que pour celles qui vont suivre, relatives à la déclaration générale du gouvernement, cf. *le Matin du Sahara*, 18 avril 1998.

de sauvegarder la biodiversité et la réhabilitation de la faune et de la flore sauvages ». Il veut également mettre en place de nouvelles règles de gestion de la ressource en concertation avec les collectivités locales, les acteurs privés et les usagers.

Cependant, le fait nouveau dans cette déclaration est ailleurs. Il est plutôt dans l'affirmation qu'« une attention particulière sera accordée à l'élaboration d'une stratégie de développement rural intégré tenant compte des spécificités régionales, en vue de réduire les inégalités socio-spatiales et d'améliorer le niveau de vie des ruraux ».

En effet, déjà lors de la constitution du gouvernement, cette "attention particulière" allait se manifester dans l'appellation même du département ministériel concerné en premier lieu, lequel pour la première fois allait porter le nom de "ministère de l'Agriculture, du Développement rural et des Pêches maritimes".

Ces orientations contenues dans la déclaration de politique générale du gouvernement seront plus ou moins développées et précisées dans trois documents qui marquent des moments essentiels de réflexion et de formulation des intentions stratégiques du gouvernement en la matière. Il s'agit successivement du Plan de développement économique et social (ministère de la Prévision économique et du Plan, 1998) (2), de la Stratégie de développement à long terme de l'agriculture marocaine (ministère de l'Agriculture, du Développement rural et des Pêches maritimes, 2000b), et de la Stratégie 2020 de développement rural (ministère de l'Agriculture, du Développement rural et des Pêches maritimes, 1999a).

(2) Ministère de la Prévision économique et du Plan (1998). En fait, ayant pris du retard, ce Plan est devenu celui de la période 2000-2004, mais bien qu'il ait été adopté en 2000, le document final n'était pas encore disponible pour le public au cours du premier trimestre 2002.

De prime abord, force est de constater en effet que beaucoup a été fait sur le plan de la réflexion et des études. De sorte qu'on peut déjà reconnaître que, « sur le papier », le chemin parcouru est sans doute important. Il reste à savoir ce qui a été fait du produit de dizaines de séminaires et de colloques, de centaines d'heures de consultation d'experts et de spécialistes en tous genres, de milliers de pages de rapports, de notes et de recommandations…

C'est ce à quoi nous allons nous atteler à travers cette contribution. Nous le ferons en adoptant une démarche simple et la plus « neutre » possible : nous n'évaluerons la politique de ce gouvernement ni par rapport à celle que nous aurions souhaité le voir adopter, ni même par rapport à celle que la situation objective des campagnes marocaines auraient pu rendre nécessaire, mais seulement par rapport aux orientations et aux objectifs qu'elle s'est elle-même donnés.

Ce n'est donc pas une évaluation « externe » mais « interne » à laquelle nous allons nous livrer, en nous contentant à chaque fois de constater les faits et de les rapporter aux intentions annoncées.

Nous commencerons par examiner les résultats chiffrés obtenus depuis 1998, pour être à même d'évaluer le plus objectivement possible l'évolution et l'état des lieux actuel de l'agriculture marocaine. Nous passerons ensuite à l'analyse des faits, c'est-à-dire de ce qu'a été la politique conduite

par ce gouvernement. Nous serons alors en mesure d'apprécier non seulement ce qui a été fait, mais aussi ce qui n'a pas été fait, et tenter en guise de conclusion d'identifier les responsabilités des uns et des autres (3).

1. L'agriculture marocaine depuis 1998 : les résultats chiffrés

Lorsque le gouvernement Youssoufi venait d'être installé, en mars 1998, on savait déjà que la campagne agricole, sans être très bonne, n'en allait pas moins marquer un net progrès par rapport à celle, catastrophique, qui l'avait précédée. Avec une production céréalière (4) de l'ordre de 66 millions de quintaux, on était certes loin des 100 millions de quintaux de 1996, mais on restait tout de même en progrès de près de 25 % par rapport aux 41 millions de 1997. Pourtant, comparée à celles qui allaient suivre, cette campagne-là fut la meilleure ! En effet, la production en question allait chuter à 38 millions de quintaux en 1999, puis encore s'effondrer à moins de 20 millions en 2000, avant de remonter à près de 46 millions de quintaux en 2001, niveau qui devrait aussi être plus ou moins celui de la campagne 2002. C'est dire que le pays s'était en fait à nouveau engagé dans un « cycle de sécheresse » particulièrement sévère.

Il faut dire en effet que la pluie n'a pas attendu l'avènement du gouvernement Youssoufi pour s'arrêter de tomber ! Les études réalisées par la Météorologie nationale ont montré que depuis la deuxième moitié du vingtième siècle, « les années de sécheresse deviennent plus fréquentes, plus généralisées et plus sévères à partir des années quatre-vintg » (Diouri, 2001). Au cours des années quatre-vingt-dix, tous les records seront battus : 7 années sur 10 ont souffert de déficits pluviométriques plus ou moins graves. De sorte que la décennie 90 peut à juste titre être qualifiée de « décennie de la sécheresse ».

1.1. Une économie toujours rythmée par l'aléa des campagnes agricoles

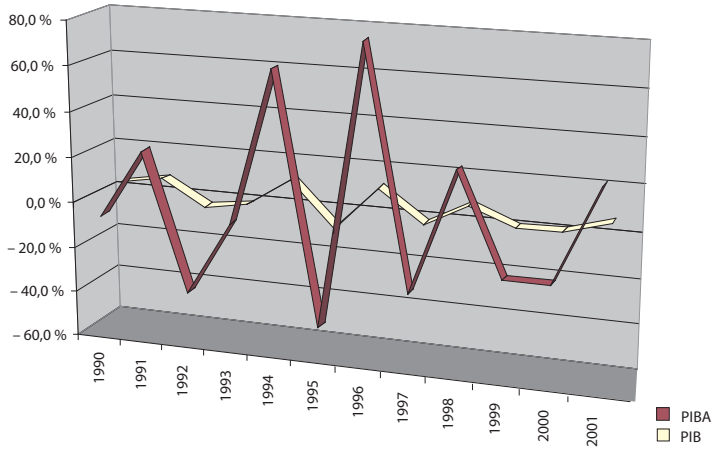
En dépit des efforts fournis depuis trois décennies pour une meilleure maîtrise des ressources hydriques du pays, ce sont les précipitations et partant les aléas climatiques qui continuent de rythmer le cours de l'économie marocaine. Pour prendre la mesure d'une telle réalité, il suffit d'observer la figure suivante qui montre comment, tout au long de la décennie 90 et jusqu'en 2001, ce sont essentiellement les variations du PIB agricole qui déterminent celles du PIB global.

Pour mieux apprécier l'impact de l'évolution de l'agriculture sur la croissance de l'économie marocaine, on peut distinguer dans le PIB ce qui relève de la première de ce qui ne l'est pas (cf. tableau A.1 en annexe et figure ci-dessous). On constate alors que le PIB hors agriculture a évolué à un rythme quasiment stable, compris entre 3 et 4% durant les quatre dernières années, au moment où le PIB agricole a par contre accusé d'une année à l'autre de très fortes variations : +27,9 % en 1998, –16,7 % en 1999,

(3) Une partie des données et analyses qui suivent procède des rapports annuels que l'auteur de cet article rédige depuis 1998 sur l'état de l'agriculture et des politiques agroalimentaires au Maroc, dans le cadre du Rapport annuel du Centre International des Hautes Etudes Agronomiques Méditerranéennes, intitulé : *Développement et politiques agroalimentaires en région méditerranéenne*, Paris (site web : http://www.ciheam.org).

(4) Bon an mal an, les céréales et la jachère occupent près de 0 % de la surface agricole utile (9.3 millions d'hectares), toutes les autres productions se partageant les quelque 20 % qui restent.

Evolution du PIBA et du PIB



–16,2 % en 2000, +25 % en 2001... Quant au PIB global, il a plus reflété l'évolution tumultueuse de la production agricole que celle du reste de l'économie puisqu'il a augmenté de 7,7 % en 1998, puis quasiment stagné entre 0 et 1 % pendant les deux années suivantes, avant de renouer avec une croissance de 6,5 % en 2001.

Cet impact de la production agricole ne manque pas de surprendre quant on sait que sa part dans le PIB a sensiblement baissé durant la dernière décennie, tombant même en dessous de 14 % depuis 1999. Mais il est vrai aussi que, au-delà de cette proportion, l'impact en question est mieux appréhendé par les effets d'entraînement générés par l'activité agricole sur les autres secteurs, et plus généralement sur le tissu économique et social du pays (rappelons tout de même, à titre indicatif, que 47 % de la population marocaine vit encore en milieu rural et que plus de 80 % de ses revenus restent d'origine agricole, ministère de l'Agriculture, du Développement rural et des Pêches maritimes, 1998).

1.2. Une production en déclin accéléré

Durant les quatre campagnes agricoles qui couvrent la période 1998-2001, l'évolution des principales productions agricoles a été pour le moins décevante (cf. tableaux A.2, A.3 et A.4 en annexe) et ne peut manquer de susciter les plus vives inquiétudes lorsqu'on l'inscrit dans une perspective temporelle plus large (5). Ainsi, pour commencer par les céréales principales – lesquelles couvrent selon les années entre 55 et 65 % des terres cultivables du pays – la production moyenne des quatre dernières campagnes s'élève à peine à 42,5 millions de quintaux, ce qui marque un recul de 33 % par rapport à la moyenne des quatre campagnes qui les avaient précédées (1994-1997) et de 18% par rapport encore aux quatre campagnes précédentes

(5) Les statistiques antérieures relatives aux années antérieures à 1998, qui seront ici utilisées pour permettre les comparaisons avec la période 1998-2001, sont puisées dans la base de

(1990-1993) (6). Les rendements moyens durant la même période n'atteignent même pas 8 quintaux à l'hectare (7,9 exactement), ce qui est le niveau des rendements… des années 50 ! Ce niveau est en tout cas inférieur respectivement de près de 31% et de 18% à ceux respectivement des périodes 1994-1997 et 1990-1993.

Les cultures légumineuses ont continué leur déclin amorcé il est vrai depuis fort longtemps : les quatre principales productions de cette catégorie (fèves, petit pois, lentilles, pois chiches) n'ont guère dépassé en moyenne 1,3 million de quintaux, en régression de plus de 12 % par rapport à la moyenne de la période 1993-1997 (7). On peut constater sur le tableau 3 que les rendements de ces cultures demeurent très faibles, généralement inférieurs à 5 quintaux par hectare. En ce qui concerne les cultures industrielles, si le tournesol continue pour sa part aussi de décliner fortement (avec de très faibles rendements et une production moyenne pour la période 1998-2001 en retrait de 24 % par rapport à celle de la période 1993-1997), la betterave sucrière voit ses superficies diminuer dangereusement, de près de 15 % entre les deux périodes considérées, même s'il est vrai que sa production ne semble pas pour le moment en pâtir puisqu'elle se maintient à près de 3 millions de tonnes (niveau au demeurant déjà atteint au début de la décennie 90) (8). En tout cas, on peut constater que les rendements ont sensiblement baissé en 1999 et tendent à stagner, depuis, autour de 53 tonnes l'hectare.

Les cultures maraîchères apparaissent dans ces conditions comme étant parmi les rares productions qui continuent de se développer, même si le rythme reste faible et irrégulier. C'est ainsi que la production s'élève en moyenne durant les quatre dernières campagnes à près de 4,6 millions de tonnes, en progression de 6 % par rapport à celle réalisée durant la période 1993-1997. Quant aux productions fruitières, elles ont dans l'ensemble défavorablement évolué. En particulier, la production oléicole – verger de loin le plus important, avec près d'un demi-million d'hectares – n'a pas cessé de baisser tout au long des quatre campagnes considérées, atteignant en 2001 moins de 60 % du niveau réalisé en 1998 (cf. tableau A.2 en annexe). La production d'agrumes, au-delà des variations annuelles dues à l'effet de l'alternance biologique des arbres et aux aléas climatiques, continue en réalité de stagner, depuis le début de la décennie 90, autour d'une moyenne de près de 1.3 million de tonnes.

On doit par ailleurs noter durant ces dernières années la poursuite du déclin du pourtant jeune secteur de la floriculture. En moins de quatre ans en effet, celui-ci a perdu plus de la moitié des surfaces qui lui étaient consacrées, couvrant en 2001 à peine 171 ha, et ce mouvement ne semble guère en passe d'être stoppé (ministère de l'Agriculture, du Développement rural et des Eaux et Forêts, 2002).

La production animale n'a dans l'ensemble guère connu une évolution meilleure que celle de la production végétale. Comme on peut le constater

données du document ministère de l'Agriculture, du Développement rural et des Eaux et Forêts, 2000 (cf. Références bibliographiques).

(6) Les productions moyennes de ces deux périodes s'étaient élevées respectivement à 63,9 et 51,7 millions de quintaux. Cf. Base de données, *op.cit.*

(7) On peut remarquer que la récolte de la campagne 1999-2000, en se situant à moins de 800 000 quintaux, a constitué – si l'on excepte l'année 1981– un triste record puisqu'elle a marqué le niveau le plus faible jamais atteint depuis plus d'un demi-siècle…

(8) Les surfaces ont en effet régressé de 66 546 ha (moyenne 1993-1997) à 56 805 ha (moyenne 1998-2001), et la production a plutôt légèrement progressé entre les deux périodes considérées, de 2,9 à près de 3 millions de tonnes. Cf. ministère de l'Agriculture, du Développement rural et des Eaux et Forêts, 2000.

sur le tableau A.4, la tendance générale est au mieux à la stagnation. C'est le cas notamment des viandes rouges de bovins et d'ovins qui ont, au cours de la période 1998-2001, stagné respectivement autour de 150 000 et 125 000 tonnes. C'est aussi le cas de la production laitière qui reste contenue dans les limites de 1 150 millions de litres, et même de la viande blanche et des œufs qui, depuis quatre ans au moins, stagnent en moyenne respectivement autour de 230 000 tonnes et de près de trois milliards d'unités.

Si la production agricole, au total, a si médiocrement évolué durant ces dernières années, la population du pays a pour sa part naturellement continué d'augmenter, en moyenne à un rythme annuel de 1,6 % par an. De sorte que fatalement, rapporté à la population, le recul de la production apparaît encore plus manifeste. Pour mieux apprécier cette réalité, dont on mesure aisément la gravité des conséquences, notamment sur la sécurité alimentaire du pays, nous avons calculé le volume des principales productions par tête d'habitant et ce en retenant les moyennes des périodes 1993-1997 et 1998-2001 respectivement (9).

(9) En ce qui concerne la population, les moyennes retenues sont de 26 537 mille habitants pour la période 1993-1997, et de 28 472 mille habitants pour la période 1998-2001. Cf. ministère de la Prévision économique et du Plan, *Annuaire statistique du Maroc*.

Tableau 1

Principales productions agricoles par habitant (kg/hab, moyennes des périodes 1993-1997 et 1998-2001)

Productions	1993-1997	1998-2001	Variations
Céréales (trois principales)	203	149	-26.6
Légumineuses	7.0	5.4	-22.9
Betterave sucrière	109	105	-3.7
Cultures maraîchères	163	162	-0.6
Olives	19.4	19.7	1.5
Agrumes	48.7	46.3	-5.0
Viandes rouges	10.4	11.5	1.1
Lait (litres/hab)	32	39	21.9
Viandes blanches	7.1	8.2	15.5
Œufs (unités/hab)	101	106	5.0

Sources : Calculs effectués à partir des données des tableaux A.2 et A.4 en annexe, et pour la période 1993-1997, des données in *Bilan de la campagne agricole 1998-1999*, Direction de la Production Végétale, Ministère de l'Agriculture, du Développement rural et des Pêches maritimes, Rabat, décembre 1999.

On peut ainsi constater sur ce tableau l'ampleur de la régression enregistrée d'abord au niveau des céréales et des légumineuses qui, rappelons-le, sont celles qui concernent de loin la grande majorité des terres agricoles et des populations rurales : –26,6 % et –23,9 % respectivement. On peut voir aussi que certaines productions qui, dans l'absolu, nous semblaient évoluer plutôt positivement ou du moins se maintenir plus ou moins à leurs niveaux antérieurs, une fois relativisées par la croissance démographique, se révèlent aussi en régression : c'est le cas notamment de la betterave sucrière,

des cultures maraîchères et des agrumes. En revanche, les productions animales, tout en stagnant au cours de la période 1998-2001, n'en ont pas moins progressé par rapport à la période précédente. C'est le cas du lait et des viandes blanches et, dans une moindre mesure, des œufs et des viandes rouges.

On doit remarquer que nous avons ci-dessus veillé à comparer les résultats de la période 1998-2001 seulement par rapport à ceux de la période 1993-1997 pour rester dans le contexte d'une décennie qu'on sait globalement mauvaise du point de vue de la production agricole en général. Mais si nous prenons encore plus de recul pour apprécier l'évolution en longue période et par habitant de certaines productions, alors le déclin apparaît encore plus important. Par exemple, les 149 kilos de céréales produits par tête entre 1998 et 2001 ne seraient pas seulement à rapporter aux 203 kilos de 1993-1997, mais aussi aux 276 kilos du début de la décennie 70… On peut en dire de même des 5 kilos actuels de légumineuses à comparer avec les 22 kilos de la période 1971-1975, ou encore des 11,5 kilos de viande rouge de ces dernières années qu'il faudrait rapporter aux 15 kilos déjà réalisés il y a plus de 30 ans ! (Akesbi & Guerraoui, 1991).

Ainsi, inscrits dans une perspective de long terme, les résultats de la période 1998-2001 n'apparaissent pas seulement médiocres en raison des conditions « particulières » d'une période déterminée, mais plutôt une nouvelle étape d'accélération dans la continuité d'un mouvement de déclin de l'agriculture marocaine qui dure depuis plusieurs décennies.

1.3. Dépendance alimentaire accentuée et sous-consommation persistante

On comprend dans ces conditions que les proportions de couverture des besoins de consommation intérieure par la production locale, qui fournissent une indication du niveau de dépendance alimentaire du pays, se soient sensiblement détériorées. Ainsi, pour s'en tenir aux cinq groupes de produits alimentaires de base dits « stratégiques », on peut constater sur le tableau suivant que les taux de couverture de la demande par la production locale n'ont dans l'ensemble guère favorablement évolué. C'est en particulier le cas des céréales, des huiles oléagineuses et du sucre dont les taux d'auto-approvisionnement ont, en moyenne pour la période 1998-2001, à peine atteint 50 %, 17 % et 54 % respectivement. On peut aussi constater que ces niveaux marquent une dégradation même par rapport à ceux atteints une décennie plus tôt (moyenne de la période 1988-1991). On peut enfin noter que ces niveaux demeurent bien en deçà des objectifs arrêtés par le plan quinquennal en la matière, lequel prévoyait que, en 2003, les taux de couverture de la demande par la production nationale devraient s'élever pour le blé tendre, les huiles alimentaires et le sucre à 70 %, 33 % et 68 % respectivement (ministère de la Prévision économique et du Plan, 1998).

Tableau 2
Taux de couverture de la demande par la production locale (en %)

Produits	1988-1991	1998	1999	2000	2001	1998-2001
Céréales	62	78	44	23	54	50
Huiles	42	23	21	13	12	17
Sucre	65	54	54	53	55	54
Viande rouge	nd	148	113	106	127	124
Lait et dérivés	55	87	98	98	98	95

Source : Bilans des campagnes agricoles 1997-2001, Direction de la production végétale, ministère de l'Agriculture, du Développement rural et des Pêches maritimes/ Eaux et Forêts, rapports annuels, tableau A.1 en annexe. Les données relatives à la période 1988-1991 ont pour source la Direction de la Programmation et des Affaires économiques du département de l'Agriculture.

La situation du lait et ses dérivés est stagnante au cours des trois dernières années, mais il n'en demeure pas moins que le progrès est tout à fait significatif sur une dizaine d'années puisque le taux en question est en moyenne passé de 55 à 95 %. Encore qu'en la matière, de tels chiffres ne peuvent être appréciés qu'avec une prudence extrême. En effet, on sait que ce qui autorise de telles performances en matière d'auto-approvisionnement est moins l'importance de la production que la faiblesse de la « demande solvable », celle qui peut s'exprimer sur le marché. Faute de pouvoir d'achat suffisant, celle-ci ne permet en effet qu'une consommation de moins de 40 litres par tête et par an, soit un des niveaux les plus faibles, du moins autour de la Méditerranée (10). C'est précisément cette carence de la consommation qui donne l'illusion de « taux d'autosuffisance » élevés alors même que la production reste notoirement défaillante.

(10) A titre indicatif, ce niveau est à peu près deux fois inférieur à celui de la Tunisie, 6 à 7 fois inférieur à celui de la Grèce ou de la France. Cf. Medagri (2001).

Le cas de la viande rouge – dont le taux en question atteint 124 % ! – est à cet égard encore plus probant et mérite d'être illustré plus concrètement. Ainsi, en atteignant 275 000 tonnes en 2001, la production des viandes rouges – bovine et ovine – représente encore à peine une offre de moins de 10 kilos par tête. Pourtant, il n'en demeure pas moins que, pour médiocre qu'il soit, ce niveau produit une situation "excédentaire" puisque la demande n'a pu atteindre durant la même année que 260 000 tonnes, soit une consommation moyenne de 8,4 kilos par habitant. Ce niveau pourrait être comparé aux 15 kilos que le même Marocain consommait en moyenne durant les années soixante-dix. De sorte qu'on peut dire qu'il suffirait que le Marocain retrouve son niveau de consommation en viandes rouges d'il y a trente ans pour que ledit taux d'auto-approvisionnement s'effondre à près de 60 % seulement… En attendant, c'est la sous-consommation qui donne l'illusion de « l'autosuffisance ».

La dépendance alimentaire croissante qui vient d'être mise en évidence va naturellement peser sur les échanges extérieurs agricoles du pays. Ainsi peut-on constater sur le tableau A.5 (en annexe) que, au moment où les

importations agricoles ont augmenté entre 1998 et 2001 de 21 %, les exportations agricoles ont baissé de 9 %, de sorte qu'entre le début et la fin de cette période, le déficit de la balance commerciale agricole s'est alourdi de 55 %, atteignant le chiffre record de 12,3 milliards de dirhams, contribuant ainsi pour 28 % au déficit global de la balance commerciale du pays (déficit qui a lui aussi battu tous les records avec près de 44 milliards de dirhams). Reflet de cette détérioration de la situation de la balance agricole, le taux de couverture des importations agricoles par les exportations de même nature n'a cessé de baisser depuis 1998 pour finir par s'effondrer à 40 % à peine en 2001.

Outre le niveau de son déficit, la structure de la balance des échanges agricoles apparaît de plus en plus préoccupante, tant elle consacre des degrés de fragilité et de dépendance particulièrement élevés. Ainsi, le contenu des importations alimentaires confirme la dépendance chronique à l'égard de produits de base. Il s'agit des céréales, des graines et huiles végétales, du sucre et des produits laitiers. En 2001, ces denrées seules ont représenté près de 62 % de l'ensemble des importations agricoles. Quant aux exportations, elles sont dominées par trois groupes de produits : les agrumes, les primeurs et les conserves végétales, totalisant 54 % de l'ensemble des exportations agricoles. On sait combien ces produits restent faiblement valorisés, vulnérables, excessivement dépendants des aléas du protectionnisme de l'Union européenne. Du reste, c'est cette dernière qui continue de concentrer l'essentiel du commerce extérieur agricole du Maroc, réalité qui n'a malheureusement changé ni durant les quatre dernières années ni durant les quarante dernières années…

Au total, à s'en tenir aux indicateurs chiffrés, révélés par les statistiques les plus officielles, les résultats agricoles de cette période du gouvernement Youssoufi apparaissent quasiment catastrophiques : vulnérabilité extrême à l'égard des aléas climatiques, production en déclin accéléré, dépendance alimentaire accrue, sous-consommation persistante et néanmoins déficits commerciaux records… On peut difficilement identifier dans l'histoire agricole contemporaine du pays une période ayant cumulé autant de contre-performances.

Face à une telle situation, le gouvernement Youssoufi a-t-il adopté une vision et une stratégie ? A-t-il mis en œuvre une politique ?

2. Politique agricole : de l'abandon des stratégies agricole et rurale à la "gestion de la sécheresse"

Pour essayer de comprendre la politique conduite dans le secteur agricole depuis 1998 et l'inscrire dans une perspective temporelle assez longue pour asseoir une réflexion approfondie, il nous paraît nécessaire de commencer par rappeler, fût-ce très brièvement, les grands traits de la politique agricole telle qu'elle s'était développée sous les gouvernements précédents.

Nous commencerons par ce bref rappel, pour marquer ensuite la continuité de la politique conduite par le gouvernement Youssoufi par

rapport à celles des gouvernements qui l'ont précédé. Nous montrerons cependant aussi qu'on peut distinguer au sein de cette dernière expérience deux phases, la première caractérisée par de grandes ambitions « stratégiques », lesquelles seront rapidement remises en cause lors de la seconde phase, l'ensemble ayant en fin de compte abouti à un immobilisme persistant, que seul vient troubler le besoin de « parer au plus urgent », c'est-à-dire aux effets d'une sécheresse récurrente.

2.1. Politiques antérieures et continuité actuelle

Depuis le milieu des années soixante et jusqu'au milieu des années quatre-vingts, la politique agricole au Maroc s'était distinguée par un volontarisme affirmé qui s'était traduit par une intervention massive mais sélective de l'Etat (11). Poursuivant le double objectif d'autosuffisance alimentaire et de promotion des exportations, et reposant principalement sur ce qu'il fut convenu d'appeler la "politique des barrages", cette politique allait concentrer les efforts sur quelques espaces limités, des périmètres équipés et irrigués à partir de grands ouvrages hydrauliques et fortement encadrés. L'Etat s'était appliqué tout au long de cette période à investir lui-même massivement dans les infrastructures de base, organiser les conditions d'exploitation des terres ainsi mises en valeur (aménagements fonciers, plans d'assolement, encadrement technique et logistique...), distribuer primes et subventions pour favoriser l'intensification de la production, assurer une quasi-défiscalisation du secteur, distribuer les crédits nécessaires, le cas échéant s'occuper aussi de l'écoulement des produits, assurer la protection nécessaire de la concurrence étrangère et mettre en place une politique des prix conciliant les intérêts des producteurs et ceux des consommateurs.

(11) Pour plus de détails, cf. Akesbi (1995) ; Akesbi (2000a).

Au cours des années quatre-vingt, cette politique fut partiellement remise en cause par la politique d'ajustement structurel, conduite en collaboration avec le Fonds monétaire international et la Banque mondiale. En effet, le « programme d'ajustement » engagé dans l'agriculture s'articulait autour d'un axe principal : le désengagement de l'Etat. La nouvelle orientation visait notamment la redéfinition du rôle des organismes publics d'intervention et la soumission de leur gestion aux règles du marché, l'élimination des obstacles aux échanges intérieurs et extérieurs (monopoles, quotas...), la suppression des subventions aux facteurs de production et l'affirmation d'une politique de "vérité des prix" à la production et à la consommation.

Sur cette voie, une bonne partie du chemin avait été parcourue avant 1998. L'Etat avait privatisé des activités comme le commerce des engrais ou les services vétérinaires. Dans les périmètres irrigués, les Offices de mise en valeur agricole s'étaient désengagés de toutes les prestations de services et des opérations à caractère commercial. Les plans d'assolement qui étaient obligatoires dans ces mêmes périmètres avaient été abandonnés. Les subventions aux intrants agricoles consommables avaient été peu à peu

quasiment supprimées. Les commerces intérieur et extérieur des produits agricoles alimentaires avaient, à quelques exceptions près, été libéralisés. Il en avait été de même pour les prix, également libéralisés pour la plupart des produits, tant à la production qu'à la consommation, à l'exception notable de quelques produits alimentaires de base, considérés sensibles et stratégiques (les céréales, le sucre, l'huile et leurs dérivés).

Cette politique agricole avait, à différents moments, fait l'objet d'évaluations qui avaient mis en évidence ses limites. Outre ses résultats pour le moins décevants au niveau de la modernisation de l'appareil productif et des performances de la production, la « politique des barrages » fut largement critiquée pour sa faible rentabilité et pour les disparités considérables qu'elle générait (en se concentrant sur moins d'un dixième des terres, sur quelques productions et quelques catégories d'exploitations, au détriment de tout le reste…).

Pourtant, au regard de cette évolution, force est de constater que le gouvernement Youssoufi s'est dès le départ résolument inscrit dans la continuité. Ne remettant nullement en question les options majeures retenues depuis l'engagement de la politique d'ajustement structurel, le nouveau gouvernement affirme son attachement aux choix stratégiques de libéralisation de l'économie et d'affirmation de la logique du marché, y compris en assumant la dimension foncièrement orthodoxe des politiques qui en découlent. Il considère de prime abord que le développement de l'agriculture dépend des grands équilibres économiques et financiers du pays. Cela implique concrètement la poursuite d'une politique restrictive au niveau des finances publiques et du crédit, une vigilance permanente au niveau des taux d'inflation et de change, une attention continue pour faire prévaloir les mécanismes du marché, pour une libéralisation croissante des échanges et une plus grande intégration à l'économie mondiale. Du reste, cette dernière orientation est elle aussi d'autant moins discutable qu'il est sans cesse réaffirmé que tous les engagements pris par le pays tant dans le cadre de l'OMC que dans celui de l'Accord d'association avec l'Union européenne seront honorés.

Les choix essentiels qui ont déterminé la politique de l'État dans le secteur agricole ne seront donc aucunement remis en cause. C'est ce qui sera clairement affirmé dans tous les documents de présentation des « nouvelles orientations » du gouvernement (ministère de l'Agriculture, du Développement rural et des Pêches maritimes, 1999b ; ministère de l'Agriculture, du Développement rural et des Pêches maritimes, 1999d ; ministère de la Privision économique et du Plan, 1998). La "politique des barrages" en particulier va se poursuivre, même si elle apparaît de plus en plus dépouillée de la plupart de ses instruments d'encadrement et d'accompagnement. Tout au plus est-il fait allusion aux "distorsions" générées par cette politique (concentration et mauvaise allocation de ressources, décalage entre surfaces irrigables et surfaces irriguées, mauvaise gestion des

systèmes en place...), lorsqu'il est question d'"améliorer les performances de l'agriculture irriguée" dans le cadre d'une "politique hydraulique harmonieuse" (ministère de l'Agriculture, du Développement rural et des Pêches maritimes, 1999b).

D'ailleurs, la preuve la plus tangible de la continuité, nous pensons qu'il faut aller la chercher au niveau des budgets du ministère de l'Agriculture et du Développement rural, tant il est vrai que ce sont au fond les affectations des ressources financières qui expriment le mieux les véritables choix des gouvernements. Or, quand on examine les budgets d'investissement du ministère en question, force est de constater que leur structure n'a guère significativement évolué tout au long des cinq dernières années, demeurant profondément marquée par les mêmes choix, les mêmes priorités, et partant les mêmes déséquilibres. Comme on peut le constater sur le tableau A.7 – en annexe – la part du lion a continué d'aller au financement des projets d'irrigation, lesquels absorbent plus de la moitié des crédits (eux-mêmes à plus de 80 % focalisés sur les projets de grande hydraulique..). On comprend dans ces conditions que ce qui reste pour les autres champs d'action du développement de l'agriculture et du monde rural en général apparaît bien insuffisant, sinon dérisoire. C'est ainsi que le développement de l'agriculture pluviale dans son ensemble – soit près des neuf dixièmes de la surface agricole utile du pays – n'a eu droit qu'à 18 % des crédits du budget 1999-2000, et cette part a même baissé à 15 % dans le budget du premier semestre 2000, puis encore à 14 % dans le projet de budget pour 2001.

Les choix de base étant donc maintenus, seule reste la marge pour quelques améliorations progressives. « Les stratégies de production agricoles, est-il indiqué, doivent être modulées selon les potentialités locales en prenant en compte les impératifs de sécurité alimentaire, de croissance des exportations, de création d'emplois agricoles et de protection du patrimoine naturel » (ministère de l'Agriculture, du Développement rural et des Pêches maritimes, 1999b). Si l'agriculture d'exportation est confortée dans sa place privilégiée, l'agriculture vivrière pluviale devait bénéficier d'une nouvelle approche tendant vers une meilleure adéquation entre "les vocations agricoles" des terres et les productions qui y sont réalisées.

Ces quelques « améliorations » ont-elles au moins été mises en œuvre ? Au-delà des intentions et des discours, l'analyse des faits apparaît plus instructive pour nous éclairer sur le bilan du gouvernement Youssoufi dans le domaine de l'agriculture et du développement rural. Sur le plan du déroulement concret de l'expérience de ce gouvernement, deux périodes peuvent être distinguées assez clairement depuis son installation, chacune étant plus ou moins associée au ministre qui a eu la charge du département de l'Agriculture et du Développement rural. La première correspond donc à celle où la responsabilité de ce département fut confiée à Habib El Malki dans le cadre du gouvernement Youssoufi I (mars 1998-septembre 2000), la seconde quant à elle marque l'avènement du gouvernement Youssoufi II

et la prise en charge du département de l'agriculture par Ismaïl Alaoui (depuis septembre 2000). Le premier prit son temps pour élaborer des stratégies pour le long terme, le second s'est hâté de les mettre de côté pour se contenter « d'expédier les affaires courantes » (12). En définitive, les deux ministres ont consacré le plus clair de leur temps à gérer les « caprices du ciel », lesquels imposèrent une sécheresse quasi permanente.

(12) Cette expression n'est pas la nôtre mais celle de hauts responsables mêmes du ministère…

2.2. La première période, ou le temps de la réflexion et de l'élaboration stratégique

Dès le départ, l'expérience commença par un mauvais choix, lequel n'était au fond que l'expression des rapports de force acceptés au sein du gouvernement. En effet, nous avons déjà souligné l'intérêt tout particulier que l'on voulait manifester à l'égard de la question du développement rural, en l'inscrivant dans l'intitulé-même du département de l'agriculture. En fait, cette initiative précisément avait soulevé un débat au regard de la perception et du poids que l'on souhaitait donner à cette question dans le projet gouvernemental. Deux thèses s'affrontaient. La première considérait que le développement rural est avant tout une affaire d'agriculture et, partant, une question à confier au ministère qui en est chargé. La seconde estimait que, par essence, le développement rural implique une approche globale et non seulement sectorielle, conjuguant l'action de plusieurs départements ministériels : celui de l'Agriculture pour la production agricole ou les réformes foncières certes, mais aussi ceux de l'Equipement pour la construction des routes ou des barrages par exemple, de l'Education nationale pour la généralisation de la scolarisation des enfants et la lutte contre l'analphabétisme, de la Santé publique pour répondre aux besoins de santé de base de la population, du Commerce et de l'Industrie, de l'Artisanat ou encore du Tourisme pour développer des activités non agricoles en milieu rural, etc. Or, l'ensemble de ces activités doivent s'articuler et s'inscrire dans une vision d'ensemble, ce qui nécessite leur coordination par une autorité qui soit « au-dessus », évitant le développement des « chasses-gardées », arbitrant entre les conflits de compétence toujours possibles, donnant les impulsions nécessaires aux différents départements concernés.

A ces raisons objectives s'ajoutait une autre, plus spécifique aux réalités du pouvoir au Maroc : l'omnipotence du ministère de l'Intérieur et notamment son omniprésence dans le milieu rural avaient toutes les chances d'en faire sur le terrain le véritable maître-d'œuvre du développement rural qu'on projetait de promouvoir, ce qui ne pouvait manquer de perpétuer l'approche « sécuritaire » du développement, celle-là même avec laquelle on prétendait vouloir rompre. Toutes ces raisons plaidaient en tout cas pour que cette nouvelle mission gouvernementale fut placée plutôt sous la responsabilité directe du Premier ministre, et non confiée à un simple département à vocation sectorielle.

Malheureusement, c'est la première thèse qui finit par l'emporter, le « développement rural » étant tout bonnement confié au ministère de l'Agriculture. Chacun avait compris qu'il en était ainsi parce qu'il ne pouvait

en être autrement : véritable maître du jeu, le ministère de l'Intérieur devait continuer tranquillement à « administrer » le monde rural, à sa manière et sans « l'ingérence » de qui que ce soit… Certes, on n'allait pas tarder à prendre conscience des risques d'un tel choix et, partant, du bien-fondé des arguments de la seconde thèse. Aussi avait-on essayé d'y remédier en créant un « Comité interministériel permanent du développement rural » placé auprès du Premier ministre. En fait, ce comité, non seulement n'a jamais eu à mettre en œuvre et coordonner une quelconque politique de développement rural, mais il s'est réduit, durant les rares fois où il s'est réuni, à annoncer diverses mesures de lutte contre les effets de la sécheresse dans le monde rural.

Ceci étant, cette première période s'est principalement distinguée par un effort appréciable d'étude et de réflexion collective, dont le résultat a tout de même été l'élaboration de pas moins de deux stratégies : l'une pour le développement rural, l'autre pour le développement de l'agriculture. Il serait peut-être plus adéquat de parler de deux documents contenant les deux stratégies en question, puisque ces dernières, en fait, « en sont restées là » (ministère de l'Agriculture, du Développement rural et des Pêches maritimes, 1999a et ministère de l'Agriculture, du Développement rural et des Pêches maritimes, 2000b). Elles n'ont en tout cas guère été formellement adoptées par le gouvernement ni même seulement discutées au Parlement, ce qui aurait pu leur donner, sinon force de loi, du moins une certaine « légitimité » pour hâter leur mise en œuvre. De sorte qu'en définitive, les « documents » sont restés des documents, dont le sort ne semble malheureusement guère être différent de celui de tant d'autres qui les ont précédés…

Les stratégies en question méritent pourtant au moins d'être portées à la connaissance de ceux que cela intéresse. C'est pour cela que nous tenons néanmoins à les présenter ici, même de manière brève et simplement à titre d'information (cf. encadrés 1 et 2).

Encadré 1

La Stratégie 2020 de développement rural

La "Stratégie 2020 de développement rural" se propose d'aboutir à "une autre situation du monde rural dans deux décennies". Elle repose sur une approche globale, intégrée et multidimensionnelle. Elle est également fondée sur de nouvelles perceptions de la territorialité (espaces " socio-territoriaux ", critères agro-écologiques…) et s'articule sur la mise en place de mécanismes susceptibles de favoriser la responsabilisation et la participation des acteurs (déconcentration, décentralisation, partenariat et négociation contractuelle..). L'approche retenue considère que le développement rural est un processus concret qui vise à affronter la globalité des problèmes du monde rural, en prenant en compte les atouts spécifiquement ruraux, et dont les résultats doivent être appréciés avant tout en termes de "développement humain". Cela signifie que les actions qui seront entreprises doivent se conjuguer pour que les ruraux puissent travailler et gagner suffisamment pour améliorer leurs conditions d'existence, avoir accès à la santé et l'éducation, "vivre dans un environnement non dégradé, élargir leurs possibilités de choix, et, enfin, qu'ils

puissent s'exprimer en tant que citoyens responsables au sein d'une société démocratique". Les différentes actions, dont la mise en synergie est une condition de succès décisive, doivent se déployer sur le terrain proprement agricole, certes, mais aussi promouvoir des activités non agricoles en milieu rural, notamment pour parer aux aléas de l'agriculture pluviale et diversifier les sources de revenus des ruraux, et bien sûr permettre de résorber les multiples retards accumulés en matière d'accès aux infrastructures de base et aux services sociaux.

Concrètement, la politique de développement rural intégré devrait s'articuler autour de deux axes principaux. Le premier concerne l'espace et l'activité agricoles, le second s'attache au développement de programmes spéciaux. Il s'agit en premier lieu de "poursuivre l'effort de modernisation de l'agriculture et d'aménagement de l'espace agricole en renforçant l'intégration avec les programmes de développement des activités productives non agricoles, des infrastructures socio-économiques et des services de base". Les programmes spécifiques en cours doivent être poursuivis, tels le programme national d'irrigation, le programme de mise en valeur des zones bour, les programmes d'aménagement des parcours, de reboisement et d'aménagement des bassins versants.

La nouvelle approche insiste aussi sur la nécessité de renforcer les associations professionnelles pour en faire les partenaires privilégiés d'"une croissance agricole efficace, compétitive et à forte intensité de main-d'œuvre". Les activités non agricoles à développer en milieu rural sont examinées de manière plus approfondie que par le passé ; elles devraient en particulier concerner l'agro-industrie, l'artisanat, les mines, le tourisme, la pêche et les services tels le commerce et les petits métiers de réparation et de maintenance. Dans les domaines de l'infrastructure et des services de base, les programmes en cours depuis quelques années (eau potable, électrification rurale, encadrement sanitaire, construction des routes rurales..) doivent être poursuivis et renforcés, étant entendu qu'une attention particulière doit être accordée à leur articulation avec les autres programmes de développement des activités agricoles et non agricoles en milieu rural.

Pour leur part, les programmes spéciaux, prioritairement destinés aux zones défavorisées, telles les zones de montagne, oasiennes et frontalières, devraient fortement bénéficier de tous les programmes évoqués ci-dessus, matérialisant ainsi la nécessaire solidarité à même d'atténuer les grandes inégalités régionales.

Enfin, tous ces programmes devraient être mis en œuvre à travers des projets organisés autour d'activités motrices (agricoles, touristiques, minières...) se déployant sur des espaces de dimension relativement réduite. C'est à ce niveau que les synergies devraient se développer, les effets d'entraînement jouer, accélérant une dynamique génératrice d'emplois, de revenus et finalement d'amélioration des conditions d'existence des populations rurales.

Source : Ministère de l'Agriculture, du Développement rural et des Pêches maritimes, Conseil général du développement rural : *Stratégie 2020 de développement rural*, Rabat, 1999 ; « Politique agricole : les nouvelles orientations », *le Terroir*, revue du ministère de l'Agriculture, du Développement rural et des Pêches maritimes, n° 1, Rabat, mars 1999.

Encadré 2

La stratégie de développement à long terme de l'agriculture marocaine

La stratégie de développement à long terme de l'agriculture marocaine se fixe des objectifs dominants, arrête des choix prioritaires et devrait se déployer à travers quelques axes retenus en conséquence :
Les objectifs dominants de la nouvelle stratégie sont d'assurer la sécurité alimentaire, de combattre la pauvreté et l'exclusion et d'assurer la croissance du secteur à un rythme et selon des modalités propres à favoriser le développement d'ensemble. Pour atteindre ces objectifs, la stratégie proposée doit essentiellement mettre l'agriculture en condition pour répondre aux priorités suivantes :
• réduire la vulnérabilité à la sécheresse des productions agricoles et des ressources naturelles de base ;
• accroître les performances de production et l'efficience économique du secteur agricole ;
• assurer une gestion durable des ressources naturelles ;
• contribuer à la lutte contre la pauvreté et pour l'emploi en devenant le pilier du développement rural.
La nouvelle stratégie devrait pour cela se construire autour des axes suivants :
• une valorisation et une gestion durable des ressources de base de l'agriculture ;
• la mise en condition des exploitations agricoles pour une plus grande compétitivité ;
• la spatialisation des politiques agricoles pour une adaptation à la diversité des potentiels ;
• le traitement structurel du financement de l'agriculture ;
• un soutien apporté à "la stratégie de développement rural" pour un élargissement du marché du travail et une amélioration des conditions de vie des ruraux ;
• la mobilisation, la responsabilisation et la participation de toutes les ressources humaines impliquées.
Ont aussi été confirmées deux approches nouvelles : la territorialisation des politiques agricoles et rurales et la restructuration des filières dans un cadre contractuel.

Source : Colloque national de l'agriculture et du développement rural, *Pour une stratégie de développement à long terme de l'agriculture marocaine*, ministère de l'Agriculture, du Développement rural et des Pêches maritimes, Rabat, 19-20 juillet 2000.

Le remaniement ministériel intervenu en septembre 2001 allait notamment se traduire par un changement du titulaire du portefeuille de l'agriculture. Or ce changement de personne allait conduire à une véritable remise en cause de l'essentiel de ce qui avait été produit sur le plan de la réflexion stratégique au cours de la première période

2.3. La seconde période : remise en cause « stratégique » et gestion des « affaires courantes »

A l'installation du nouveau ministre qui allait succéder à H. El Malki, chacun comprenait que, avant de se mettre en action, il lui fallait bien

quelques mois pour connaître son ministère et plus encore ses dossiers. Mais les mois sont passés, et, peu à peu, chacun a pu constater aussi que les nouveaux responsables du département de l'Agriculture ne manifestaient aucune volonté de poursuivre le travail engagé par leurs prédécesseurs. Plus encore, certains n'ont guère hésité (en privé, certes…) à se lancer dans une critique sévère des « stratégies d'El Malki », déplorant leurs « lacunes » et leurs « incohérences ». Outre les responsables ministériels, une grande partie des professionnels aussi n'a pas caché son scepticisme (Mansouri, 2002). En tout cas, le ministre lui-même a attendu le mois de juin 2002 (à moins de quatre mois des échéances électorales !) pour annoncer que son ministère « va adopter une stratégie inscrivant le monde rural dans le cadre d'une vision à long terme, basée sur la réalisation d'un développement durable englobant l'agriculture et d'autres activités de production avec la participation des habitants et l'amélioration de leurs conditions de vie » (13)…

(13) Cf. *l'Economiste*, 5 juin 2002.

Avec le temps, on comprit enfin que certaines divergences entre les deux ministres étaient en réalité plus profondes encore que celles qui peuvent se manifester au sujet des qualités ou des défauts d'une stratégie agricole ou rurale. En effet, le désaccord a pu porter même sur la perception de l'agriculture et son importance dans l'identification des grandes caractéristiques de l'économie du pays. Autrement dit, la persistance de la sécheresse et son impact de plus en plus chronique sur l'agriculture ont forcé les responsables à tenter de répondre à une des questions récurrentes les plus « sensibles » et les plus controversées depuis fort longtemps : le Maroc est-il vraiment un pays à « vocation agricole » comme on l'a officiellement tellement affirmé ? Certes, des intellectuels, des chercheurs ont bien essayé dans le passé d'alimenter le débat sur cette question, et notamment d'apporter quelques éléments de nature à ébranler les « certitudes officielles » ; mais les implications politiques évidentes d'une « autre position » de la part des hommes politiques ont généralement conduit ces derniers à se faire plutôt discrets, sinon ambigus.

Or, pour s'en tenir aux deux ministres du gouvernement Youssoufi, force est de constater que si le premier s'en est tenu à une attitude « prudente », le second n'a pas hésité à faire tomber le tabou… C'est ainsi que, interpellé sur la question de la « vocation agricole » du Maroc, H. El Malki considère qu'elle ne devrait pas être posée de cette manière : « Il faudrait plutôt se demander quelle agriculture peut s'adapter aux besoins du Maroc et quelles activités agricoles sont nécessaires pour garantir un minimum de croissance économique et sociale (14). » Par contre, face à la même question, I. Alaoui abandonne le discours conventionnel et n'hésite guère à bousculer les idées reçues. Lors d'un entretien accordé à la deuxième chaîne de télévision, il estime que « le Maroc est un pays d'agriculture locale seulement, et compte tenu de l'histoire de son secteur agricole et du fait que la région où il se trouve est caractérisée par un climat sec et une insuffisance d'eau et des précipitations pluviométriques irrégulières ». Le ministre finit par lâcher

(14) Cf. *le Journal*, 1er avril 2000.

ce verdict : « Le Maroc est un pays de pastoralisme et non d'agriculture ! » (15). Par la suite, il reviendra d'ailleurs à plusieurs reprises sur cette idée, pour la confirmer (16).

Si le désaccord entre deux ministres de l'Agriculture d'un même gouvernement porte sur une question aussi essentielle, préalable même peut-on dire, on comprend qu'il soit difficile ensuite d'espérer voir l'un continuer l'œuvre engagée par l'autre, même si « l'œuvre » en question n'a de toute façon guère dépassé le stade des rapports officiels et des colloques conventionnels… Car il faut montrer comment, au-delà des discours et des bonnes intentions, dans les faits, l'un comme l'autre ont au fond passé le plus clair de leur temps à « expédier les affaires courantes » et gérer le quotidien...

Le fait est que ce quotidien était tout au long de ces dernières années principalement chargé par le poids écrasant des effets de la sécheresse. De sorte que, faute d'avoir pu se doter d'une vision d'ensemble et d'une stratégie leur permettant de « garder le cap » sur l'horizon du long terme, les responsables du département de l'Agriculture se sont rendus vulnérables face à la « dictature du court terme » et se sont donc rapidement enlisés dans le train-train du quotidien et des mesures et contre-mesures destinées à parer à l'urgence des événements. Bref, au lieu d'affirmer que « gouverner, c'est prévoir », on n'entendit plus que cette boutade, attribuée en d'autres temps à Lyautey : « Au Maroc, gouverner, c'est pleuvoir ! » Désormais, la politique agricole au Maroc allait pratiquement se réduire à une politique de lutte contre les effets de la sécheresse.

Attachons-nous donc au moins à cette politique pour en examiner le contenu et en évaluer la mise en œuvre. Cela nous paraît d'autant plus nécessaire que c'est pratiquement là le seul aspect de son action que le gouvernement met systématiquement en avant, pour en vanter les mérites, notamment à travers les aides et subventions distribuées pour atténuer l'impact négatif de la sécheresse. A tel point que, interrogé par Radio France International, le Premier ministre a été jusqu'à déclarer ceci : « Nous avons fourni une telle aide que certains ruraux en arrivent même à appeler de leurs vœux une nouvelle année de sécheresse, car jamais ils n'ont bénéficié d'autant d'attentions de la part du gouvernement marocain. » (17)

Commençons par relater les faits avant d'en arriver à leur évaluation. Dès 1998 donc, l'attention a dû se focaliser sur les conditions de déroulement des campagnes agricoles, confrontées à des déficits hydriques à répétition. Préoccupés par les conséquences de cet état de fait sur le monde rural, les responsables ont peu à peu mobilisé différents instruments de politique agricole pour les mettre au service de l'action de lutte contre les effets de la sécheresse. Il faut dire cependant que si cette action s'est largement substituée à une politique plus globale (au lieu de la compléter), elle a néanmoins cherché à s'inscrire dans la durée, prenant acte du caractère chronique et structurel de

(15) Cf. *Assahifa*, 10 novembre 2000.

(16) La dernière date du début du mois de juin 2002 : « Par contre, nous ne sommes pas un pays à vocation agricole. Depuis toujours… Depuis que le Maroc existe, nous n'avons jamais été un pays à vocation agricole, même si pendant certaines périodes, notre pays était considéré comme un grenier à blé. » Cf. *la Vie économique*, 7 juin 2002.

(17) Interview accordée à Radio France International (RFI), transcrite et intégralement publiée dans l'hebdomadaire *Demain*, n° 52, 16-22 février 2002.

la sécheresse. C'est ainsi qu'aux programmes ponctuels se sont ajoutés un programme triennal de sécurisation de la production céréalière et la mise en place de l'Observatoire national de la sécheresse.

2.3.1. Programme de lutte contre les effets de la sécheresse

Alors que dès le mois de décembre 1998 la campagne agricole s'annonçait mauvaise, le gouvernement n'a été en mesure d'adopter le premier programme d'urgence de lutte contre les effets de la sécheresse que le 10 juin 1999 (18). Ce programme, d'un coût global de 3,5 milliards de dirhams, s'articulait autour de quatre axes principaux (ministère de l'Agriculture, du Développement rural et des Pêches maritimes, 1999c) :

• approvisionnement en eau potable des zones rurales qui souffrent de pénurie ;

• sauvegarde du cheptel : distribution de 3 millions de quintaux d'orge et de 200 000 quintaux d'aliments composés à des prix subventionnés, d'un million de quintaux de son au prix coûtant, création de 250 points d'eau pour l'abreuvement du cheptel ;

• ouverture de chantiers d'emploi à caractère économique et social : aménagement des périmètres de petite et moyenne hydraulique, adduction d'eau potable, construction de routes, réhabilitation de plantations fruitières, aménagement de salles de classes et construction de clôtures d'écoles… ;

• traitement de l'endettement des agriculteurs : annulation des dettes de ceux ayant un encours inférieur ou égal à 10 000 dirhams et situés dans les zones d'agriculture pluviale (150 000 débiteurs de la CNCA) et, pour les autres agriculteurs céréaliers situés dans les zones sinistrées, examen au cas par cas des possibilités de report de tout ou partie de leur dette...

Durant la campagne suivante, sous la pression des parlementaires et des organisations professionnelles, les responsables durent s'y prendre moins tardivement que l'année précédente puisque, le 24 mars 2000, un Conseil spécial de gouvernement se réunit pour décider le lancement d'un « programme d'urgence pour atténuer les effets de la sécheresse » (19). Alors que le ministre de l'Agriculture décrétait l'an 2000 « année de solidarité avec le monde rural », le nouveau programme se voulait dès le départ ambitieux, doté d'une enveloppe de 6,5 milliards de dirhams à réaliser sur une période de 15 mois. Au niveau de son contenu, le programme reprenait les actions du programme précédent (approvisionnement en eau potable des zones rurales déficitaires, sauvegarde du cheptel, création d'emplois, traitement de l'endettement des agriculteurs), auxquelles s'ajoutaient de nouvelles initiatives : approvisionnement des souks ruraux en céréales, sauvegarde du patrimoine forestier, sensibilisation et communication… Le trait marquant reste tout de même la place accordée à la préservation des revenus des agriculteurs à travers l'ouverture de chantiers de travaux d'utilité publique, créateurs d'emplois et générateurs de moyens d'existence : la dotation consacrée à cette composante devait représenter près de 61 % de

(18) Abstraction faite de quelques mesures partielles, effectuées quelques mois plutôt, pour venir en aide aux éleveurs des zones affectées par la sécheresse (distribution d'orge et autres aliments de bétail..).

(19) Pour une présentation détaillée du « Programme de lutte contre les effets de la secheresse 2000 », cf. site web du ministère de l'Agriculture, du Développement rural et des Eaux et Forêts : www.madrpm.gov.ma

l'enveloppe globale du programme. En ce qui concerne l'endettement des agriculteurs, le fait nouveau a consisté en la consolidation des échéances des dettes de la campagne 1999-2000 sur une période de 7 ans, cette consolidation étant accompagnée d'une bonification des taux d'intérêt, allant de 1 à 5 points.

Un bilan de l'état d'exécution du programme de lutte contre les effets de la sécheresse fut établi par le ministère de l'Agriculture à fin mars 2001. On apprenait ainsi que le programme avait permis d'ouvrir quelque 12 000 chantiers qui avaient permis la création de 14,6 millions de journées de travail sur les 17 millions prévus. Le programme d'approvisionnement en eau potable avait bénéficié à près de 760 000 ruraux. De même qu'on avait procédé à la distribution à des prix subventionnés de 7 millions de quintaux d'orge et 1,3 million de quintaux d'aliments composés (Gadi, 2001). L'opération de distribution des céréales dans les souks ruraux par contre semble avoir tourné court, puisque sur les 5 millions de quintaux qui devaient être distribués, seuls 97 000 quintaux de blé tendre avaient pu être livrés à des prix subventionnés (Chraïbi, 2001). Quant à l'opération d'allégement de la dette des agriculteurs, elle avait bénéficié à 64 000 agriculteurs, soit 51 % des personnes concernées, et pour un montant de 1,7 milliard de dirhams sur un total à consolider et ré-échelonner de 3,9 milliards de dirhams.

Cependant, face à ces résultats somme toute non négligeables, des zones d'ombre apparaissaient déjà et suscitaient de légitimes inquiétudes. Au mois de novembre 2000, Le ministre de l'Agriculture reconnaissait à la télévision que le programme de lutte contre les effets de la sécheresse avait souffert « des lenteurs administratives et du retard dans la mise en œuvre des mesures, et du mauvais encadrement » (20). Ce sont d'ailleurs ces difficultés qui allaient être à l'origine du considérable retard – plus de six mois – qui sera pris pour le démarrage de la phase suivante du programme. Quatre raisons étaient avancées pour expliquer cela : retard dans la mise en œuvre des financements ; non-disponibilité des entreprises au niveau local pour l'exécution des différents chantiers ; insuffisance de main-d'œuvre spécialisée dans certaines régions et, enfin, pression accentuée sur l'orge en raison de sa double utilisation pour la consommation humaine et l'alimentation du cheptel (Chraïbi, 2001).

(20) Cf. *Assahifa*, 10 novembre 2000.

Mais là n'était pas le plus grave, car peu à peu commençait à « remonter à Rabat » les échos de « dérapages » divers constatés dans différentes régions. Au point que des députés du parti du Premier ministre lui-même interpellèrent au parlement le gouvernement pour lui demander ce qu'il faisait afin de mettre un terme aux abus et aux détournements des fonds du programme de lutte contre les effets de la sécheresse, voire dans certaines régions leur utilisation à des fins électoralistes… A la surprise générale, le ministre répondit : « En effet, cela est vrai, et c'est propre à la nature humaine ! » Et d'ajouter : « Le gouvernement a nommé des commissions de contrôle aux niveaux central et régional pour procéder aux contrôles

nécessaires, et la question est un peu prématurée car la commission devrait rendre son rapport dans quelques semaines, et alors on y verra plus clair (21). »

(21) Chambre des représentants, séance des questions orales, 27 juin 2001.

Les commissions en question rendirent leurs rapports au cours de l'été 2001, mais ceux-ci ne furent jamais publiés, même partiellement. On le comprend puisque leur contenu était tout à fait accablant, et leurs conclusions sans appel. C'est le quotidien *Al Ahdate Al Maghribia* – pourtant proche du gouvernement – qui sut tirer profit de certaines « fuites » pour les porter à la connaissance du public à travers deux articles retentissants (Belmdahi, 2001). Il n'y est question que d'irrégularités graves, de népotisme, de malversations, de pratiques frauduleuses et de détournement de fonds publics : des projets payés mais seulement « réalisés sur le papier », des opérations effectuées sans respect des règles de passation des marchés publics, des « notables » et des régions qui sont gratifiés de grandes quantités d'orge et de blé subventionnés sans rapport avec leurs besoins alors que d'autres ne reçoivent que des miettes, des coopératives depuis longtemps « en veilleuse » et subitement réactivées pour recevoir de grosses dotations des mêmes produits subventionnés qui sont ensuite revendues sur le marché, au prix du marché… A ces pratiques proprement mafieuses se sont ajoutées d'autres qu'on peut se contenter de mettre sur le compte de l'incompétence ou de la mauvaise gouvernance : absence d'études préalables au lancement des projets, absence de programmation et de suivi des différentes étapes de leur réalisation, défaut d'encadrement, conduite bureaucratique des opérations et – à quelques exceptions près – sans contact avec la population ni coordination avec les organisations de la société civile…

Au total, l'auteur des articles en question considère que les carences et les détournements ont été tels que le programme de lutte contre les effets de la sécheresse n'a guère atteint ses objectifs, ce qui l'a condamné à l'échec. Au-delà d'une appréciation qui peut être plus ou moins subjective, notons que, sur le plan factuel au moins, le contenu de ces articles n'a, à notre connaissance, jamais fait l'objet d'un démenti de la part des autorités concernées. Les faits d'évaluation ainsi relatés permettent en tout cas de relativiser sensiblement le discours enthousiaste des responsables, et tout citoyen, tout contribuable est en droit de leur poser cette question : dans quelle mesure les fonds – effectivement importants – consacrés au programme de lutte contre les effets de la sécheresse ont-ils profité à ceux qui en avaient réellement besoin ? Et dans quelle mesure n'ont-ils servi qu'à rendre plus riches ceux-là mêmes qui ont toujours puisé dans le malheur des autres les sources de leur enrichissement ?

2.3.2. Programme de sécurisation de la production céréalière (1999-2002)

L'idée d'un tel programme est née à partir d'un double constat (ministère de l'Agriculture, du Développement rural et des Pêches maritimes, 1999e). Le premier concerne l'évidente importance du secteur céréalier dans

l'agriculture et, au-delà, dans l'économie marocaine dans son ensemble. Le deuxième procède d'une analyse scientifique visant à déterminer le potentiel céréalier sécurisable compte tenu des conditions pédo-climatiques des différentes zones céréalières du pays. L'idée à la base est donc qu'il est possible de réaliser une production céréalière minimale de l'ordre de 60 millions de quintaux si l'on s'applique dans certaines régions bien choisies – en zones irriguées et bour favorable – à assurer aux plantes à une phase décisive de leur croissance l'apport d'eau complémentaire nécessaire à leur développement. On a donc songé à mettre en place un programme, réalisable sur trois ans, capable de permettre « l'extériorisation du potentiel de production » en question en agissant sur les principaux leviers d'amélioration de la productivité.

A la lumière de l'examen des principales contraintes identifiées dans ce domaine, le programme d'action a été élaboré autour de trois axes : la promotion de l'utilisation d'itinéraires techniques adéquats avec l'organisation d'un « encadrement de proximité » et la maîtrise des coûts des intrants (au besoin subventionnés) ; l'amélioration de l'accès des agriculteurs au financement de la CNCA, liée à la mise en place d'un nouveau système d'assurance contre les risques de la sécheresse (formule d'assurance intégrée au crédit, pluriannualité de l'adhésion à ce système, subvention des montants d'adhésion pour les maintenir à des niveaux modérés) et la garantie de l'écoulement de la production nationale à des prix rémunérateurs (fixation d'un prix d'achat à la production et garantie de débouchés pour les quantités acquises à ce prix, octroi de primes de magasinage et de rétrocession aux organismes stockeurs…).

En permettant d'assurer une production céréalière minimale, au-delà des aléas climatiques, ce programme devait contribuer à atténuer les fluctuations du PIB en en garantissant une croissance de l'ordre de 3 % par an, créer l'équivalent de près de 50 000 emplois permanents, améliorer sensiblement le revenu des agriculteurs, contribuer à la sécurité alimentaire du pays (par la stabilisation des taux de couverture des besoins intérieurs de consommation) et, enfin, participer au développement de l'élevage et à l'intensification des autres cultures de l'assolement céréalier, notamment les légumineuses, les cultures oléagineuses et les cultures fourragères.

Engagé en 1999, ce programme devait se dérouler sur les trois campagnes allant jusqu'en 2002. Or, force est de constater, d'abord, que depuis sa mise en œuvre, ce programme n'a jamais pu atteindre les objectifs qu'il s'était donnés. On peut même constater que la meilleure campagne enregistrée (2001, avec un peu moins de 46 millions de quintaux) a permis d'atteindre à peine les trois quarts de l'objectif des 60 millions de quintaux fixé ! Quant à la production moyenne des trois années considérées, elle n'atteint que 58 % de l'objectif.

Certes, quelques composantes du programme ont bien été activées avec plus ou moins de bonheur. C'est ainsi que, par exemple, la plupart des actions « classiques » conduites dans certaines zones irriguées ou d'agriculture pluviale

en début ou en cours de campagne pour promouvoir certains itinéraires techniques et favoriser à coups de subventions l'utilisation de facteurs d'intensification de la production (semences sélectionnées, engrais, mécanisation, etc.) peuvent être considérées dans « l'esprit » de ce programme. Cependant, privées de la « logique d'ensemble » du projet, et surtout des autres mesures qui leur donnent sens et efficacité, elles sont demeurées souvent peu significatives et de faible portée. Quant au système d'assurance contre les risques de sécheresse, il n'a commencé à s'étendre qu'à partir de la campagne 1999-2000, lorsque l'assurance est devenue obligatoire pour la totalité des surfaces céréalières financées par le Crédit agricole ! Encore que, malgré cette obligation, les surfaces couvertes sont demeurées inférieures à 250 000 ha en 2001 (22), soit 83 % de l'objectif des 300 000 ha déjà arrêté pour la première année du programme et moins de 5 % des surfaces céréalières du pays…

(22) Cf. Mutuelle agricole marocaine d'assurances, Cf. *la Vie économique*, 20 juillet 2001.

2.3.3. L'Observatoire national de la sécheresse

La création d'un Observatoire national de la sécheresse s'inscrit également dans une vision qui se voulait durable au niveau de la lutte contre la sécheresse. Elle procède d'une volonté d'anticiper et de réguler de manière permanente ce phénomène pour permettre une meilleure adaptation de l'économie du pays et de sa population à ses effets (ministère de l'Agriculture, du Développement rural et des Pêches maritimes, 2000a, Ameziane El-Hassani & Ouassou, 2001).

Lancée par le ministre de l'Agriculture et du Développement rural au cours du premier semestre 2000, cette instance a pour mission de procéder de manière continue à la collecte de données susceptibles de permettre une évaluation de l'impact réel de la sécheresse sur l'état des ressources naturelles et sur les conditions de vie des populations concernées. Ce faisant, elle devrait éclairer les choix des pouvoirs publics et constituer une aide à la décision pour tout ce qui concerne les actions à entreprendre en vue de prévenir et d'atténuer les effets de la sécheresse. A court terme, l'Observatoire devrait pour cela élaborer un système d'alerte précoce et s'ériger en un instrument de veille permettant de déclencher des programmes d'urgence en cas d'apparition de la sécheresse. A moyen et long termes, il devrait aussi contribuer à la formation des outils permettant de mieux intégrer les risques de sécheresse dans la planification économique et sociale du pays et définir ainsi les stratégies appropriées pour les affronter.

Installé dans des locaux mis à sa disposition au sein de l'Institut agronomique et vétérinaire Hassan II, l'Observatoire national de la sécheresse demeure depuis plus de deux ans une structure plus virtuelle que réelle, puisque dépourvue des moyens élémentaires lui permettant de fonctionner à peu près normalement. En effet, à ce jour, aucun budget, ni de fonctionnement ni d'équipement, ne lui a été alloué par le département de l'Agriculture, et, interpellé, son responsable répond : on sait ce qu'on doit faire, mais on n'a pas les moyens pour le faire…

Au total, on voit bien que, entre un programme de lutte contre les effets de la sécheresse qui sombre dans les malversations et l'incompétence, un programme de sécurisation de la production céréalière qui demeure loin des objectifs qu'il s'était fixés et un Observatoire national de la sécheresse sans moyens d'existence… décidément, même la « gestion des affaires courantes » n'a pas été probante.

Il nous reste à rappeler les grands problèmes de l'agriculture marocaine et auxquels ce gouvernement n'a aucunement cherché à apporter des solutions.

3. Les grands problèmes demeurés sans solutions

Sur la longue liste des grands problèmes de l'agriculture marocaine demeurés sans solutions, on peut commencer par distinguer ceux que le gouvernement avait promis de résoudre dans sa déclaration générale, avant de passer à ceux qui n'avaient même pas été évoqués, du moins explicitement. Autrement dit, on peut commencer par les promesses non tenues…

3.1. Les promesses gouvernementales non tenues

Ces promesses avaient aussi bien porté sur la question générale de la stratégie de développement que sur des questions plus précises, telles celles des produits de base, des structures foncières, de la protection des ressources naturelles, de la réforme de la CNCA, des activités non agricoles en milieu rural, du dialogue avec les organisations professionnelles, de la valorisation des ressources humaines…

3.1.1. Ni stratégie, ni politique « volontariste et claire »

Comme nous l'avions rappelé au début de ce texte, le premier ministre avait annoncé dans sa déclaration générale de gouvernement « une politique agricole volontariste et cohérente », « une vision claire de la sécurité alimentaire et de la stratégie agricole du pays » et « l'élaboration d'une stratégie de développement rural intégré »… Après que le ministre de l'Agriculture du gouvernement Youssoufi II ait laissé de côté les « stratégies » de son prédécesseur du gouvernement Youssoufi I, force est de constater que la coalition gouvernementale installée en 1998 termine sa législature sans avoir jamais adopté la moindre stratégie, ni agricole, ni rurale, et encore moins une politique volontariste et cohérente… Le résultat en est que, aujourd'hui comme hier, qu'ils soient opérateurs dans le secteur, partenaires étrangers, experts ou simples observateurs, tous sont unanimes pour déplorer encore et toujours « l'absence de vision » ou de « stratégie », le « manque de visibilité », la « navigation à vue ».

Nous autres Marocains, que voulons-nous faire de notre monde rural ? Que voulons-nous faire de notre agriculture ? Quelle place et quelles fonctions attribuer à celle-ci dans l'économie du pays ? Quelles productions

développer ? Où et comment ? Comment accroître la productivité agricole et affirmer notre compétitivité là où elle est possible ? Quelle sécurité alimentaire rechercher ? Comment organiser notre insertion dans les « zones de libre-échange » qui s'annoncent sans courir le risque de ruiner des pans entiers de notre tissu productifs, avec les conséquences sociales et politiques qu'on peut aisément imaginer ? Quels équilibres voulons-nous établir entre nos villes et nos campagnes ?… Ce sont là quelques-unes des grandes questions, vitales, auxquelles ce gouvernement n'a apporté aucune réponse et qui restent donc posées aujourd'hui avec encore plus d'acuité que jamais.

Au-delà de ces questions générales, d'autres, plus précises, sont aussi demeurées sans réponse.

3.1.2. Produits de base : le statu quo absurde

Promettant une « sécurité alimentaire dans le cadre d'une ouverture maîtrisée et graduelle », la déclaration gouvernementale avait annoncé une « libéralisation ou du moins une politique claire en matière de produits de base »… On sait que la seule mesure de libéralisation qui a fini par être prise a concerné l'huile de graine importée (23). Pour le reste, c'est le statu quo qui continue et qui peut être tout, sauf clair. C'est en particulier le cas de la farine de blé tendre dite « nationale » et du sucre dont les filières pâtissent d'une situation qui relève de l'absurde : libéralisation du commerce extérieur mais pas du commerce intérieur, libéralisation des prix à l'amont mais pas à l'aval, liberté d'importation mais protection tarifaire qui « annule » l'avantage comparatif externe, équivalents tarifaires à l'importation et subventions à la consommation…. Autrement dit, on est aujourd'hui dans une situation qui cumule les inconvénients du système antérieur et de celui qu'on veut instaurer, sans en recueillir aucun avantage !

(23) La suppression en 1999 de la subvention dont bénéficiaient certains industriels utilisateurs de sucre allait certes dans le bon sens, mais, de portée limitée, elle est restée sans suite et en tout état de cause n'a pas marqué la libéralisation de la filière sucrière.

3.1.3. Structures foncières : l'impossible réforme ?

La déclaration gouvernementale promettait la « priorité à l'amélioration des structures foncières, notamment par le réexamen de la situation des terres collectives ». A-t-on besoin de préciser que, tout comme ceux qui l'ont précédé, ce gouvernement a soigneusement évité d'engager le début du commencement d'une quelconque réforme foncière ? Si celle-ci avait tant de mal à voir le jour avec les précédents gouvernements, on n'avait d'habitude guère de mal à expliquer cela par leur « consanguinité » avec les classes sociales dont l'intérêt était précisément de conserver tel quel l'ordre établi… Abstraction faite du degré de pertinence d'une telle approche, on pouvait tout de même raisonnablement espérer que ce gouvernement, qui se disait du « changement », allait commencer par « changer » à tout le moins les aspects les moins « subversifs » de la situation actuelle, comme ceux liés à certains statuts fonciers, au morcellement des terres ou encore à l'immatriculation et la conservation foncière… Aujourd'hui, alors que « même » ce gouvernement n'a rien fait dans ce domaine, certains se

demandent s'il n'est décidément pas irréaliste de continuer à croire ce type de réformes « faisable » au Maroc…

En tout cas, pour l'instant, les multiples statuts fonciers, désuets, rédhibitoires, paralysants (les statuts « collectifs » certes, mais aussi « guich », « habous »…) peuvent donc continuer de sévir, entravant toute velléité de modernisation des exploitations agricoles et des systèmes de production… De même qu'en l'absence de réforme du régime de succession sur les exploitations agricoles, le morcellement des terres peut continuer, accentuant la parcellisation et l'exiguïté des unités productives et rendant par là-même encore plus hypothétiques leurs chances de modernisation et d'intensification des conditions de production. Quant à l'immatriculation foncière, si nécessaire pour sécuriser la propriété et permettre l'investissement à moyen et long terme, elle peut continuer à ne concerner que moins de 30 % des surfaces agricoles utiles (ministère de la Prévision économique et du Plan, 1998).

3.1.4. Protection des ressources naturelles : des textes toujours « en instance »

La priorité devait aussi être accordée à la « protection » et à « l'utilisation rationnelle du patrimoine naturel ». La forêt notamment devait être « développée et protégée », entre autres en veillant à « adapter le cadre législatif et réglementaire, afin de sauvegarder la biodiversité et la réhabilitation de la faune et de la flore sauvages ». Commençons par constater que l'administration chargée de l'environnement a été ramenée dans le gouvernement Youssoufi II d'un secrétariat d'Etat à un simple « département de l'Environnement » fondu dans le grand « ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de l'Environnement », ce qui ne témoigne pas d'un intérêt tout particulier que ce dernier accorderait à un tel champ d'action. Mais surtout, pour prendre la mesure du « néant » qui a caractérisé ce domaine, il suffit de prendre acte de cette vérité toute simple : aucun des nombreux et si nécessaires projets de textes, pour la plupart déjà préparés par les gouvernements précédents et plus ou moins révisés par l'actuel gouvernement, n'a à ce jour pu aboutir, faute de n'avoir même pas pu encore franchir les obstacles du Secrétariat général du gouvernement ou des innombrables « navettes » entre différents départements ministériels ! Sont donc encore et toujours « en instance » des projets de lois aussi importants que ceux relatifs à la protection et la mise en valeur de l'environnement, à la lutte contre la pollution de l'atmosphère, à l'étude d'impact sur l'environnement, à la gestion des déchets, à l'aménagement et la protection du littoral, etc. (Matuhe, 2001). Le seul texte qui concerne plus directement l'agriculture, la loi sur l'eau – au demeurant adopté en 1995 – attend toujours les textes d'application et les moyens matériels et humains à même de le rendre une réalité concrète. A titre d'exemple, sur les quelque huit « agences de bassins » prévues par la loi, seule une – celle d'Oum Ar Rabiâ – commence à fonctionner à peu près normalement…

3.1.5. CNCA : un projet de réforme bloqué

Face à la situation déjà alarmante du Crédit agricole, le nouveau gouvernement avait pris en 1998 l'engagement de procéder à « la restructuration de la CNCA en vue de renforcer et de diversifier ses activités et d'améliorer ses services ». Comme nous l'avons déjà indiqué plus haut, ce gouvernement a dû à plusieurs reprises dégager des fonds publics conséquents pour trouver des solutions (souvent seulement partielles, provisoires..) au surendettement des agriculteurs vis-à-vis du Crédit agricole. Mais outre le fait que les plus gros débiteurs, qui sont les principaux responsables des difficultés financières de la CNCA, « courent toujours » sans être inquiétés par quoi que ce soit, on sait bien que l'endettement des agriculteurs n'est qu'un aspect de la crise de cette institution spécialisée. Celle-ci a effectivement besoin d'une restructuration globale et radicale, autrement dit d'une véritable réforme d'ensemble qui la repense dans la forme et le fond, qui redéfinit ses missions et ses fonctions, reconsidère ses structures organisationnelles et sa stratégie à moyen et long terme… Or, un projet de réforme des statuts de la CNCA a été déposé au Parlement en 1999. On peut certes considérer ce projet insuffisant, voire mauvais, et le renvoyer à ses auteurs pour être amendé. Mais ce gouvernement a dû plutôt en être satisfait puisqu'il l'a adopté et envoyé au Parlement. Le problème est que par la suite, il n'a pas eu la volonté – ou la capacité – de réunir autour de lui sa « majorité » pour le faire aboutir. Ce projet de réforme, comme tant d'autres projets, attendra donc le prochain gouvernement, et le prochain parlement, pour espérer un jour voir le jour. En attendant, la CNCA pourra continuer à « tourner en rond », c'est-à-dire s'enliser dans sa crise (24)…

(24) A titre indicatif, sur les 400 000 clients que la CNCA comptait dans les années quatre-vingt, elle n'en a plus aujourd'hui que moins de 100 000…

3.1.6. Activités non agricoles, organisations professionnelles, ressources humaines…

Que dire de l'engagement relatif à « la promotion des activités non agricoles » dans le monde rural, dont on n'a pas encore engagé l'esquisse d'un avant-projet susceptible de nous dire concrètement de quoi il peut s'agir et en quoi cela peut représenter une alternative sérieuse à l'insuffisance des revenus agricoles ? Que dire encore de la mise en place d'un « comité interministériel permanent » et « la création d'une structure de concertation avec les organisations socioprofessionnelles agricoles » alors que ces dernières précisément sont quasiment unanimes pour déplorer ces promesses non tenues, voire – pour certaines – dénoncer « l'absence de dialogue », surtout après les deux premières années (pendant lesquelles, il est vrai, ce dialogue était assez fréquent, notamment lors des commissions, séminaires et autres colloques réunis alors dans la perspective de la préparation des stratégies agricole et rurale…) ? Que dire enfin de la « valorisation des ressources humaines » alors qu'il suffit de visiter quelques directions centrales du « ministère » à Rabat ou leurs « prolongements » provinciaux ou régionaux

(DPA, ORMVA, CT…) pour se rendre compte à quel point les ressources humaines continuent d'être à la fois sous-utilisées et mal gérées : nominations encore pour une bonne part clientélistes ou « politiques », marginalisation des compétences « indépendantes », absence de motivation et laisser-aller paralysant, absentéisme chronique, etc. ?

3.2. Les autres problèmes, qui attendront d'autres gouvernements

Les autres grands problèmes de l'agriculture marocaine, qui n'ont pas fait l'objet d'un engagement explicite du gouvernement – du moins dans sa déclaration générale – n'en sont pas moins majeurs, fondamentaux et nombreux. La liste de ceux que nous allons rappeler ici est évidemment loin d'être exhaustive, mais nous avons essayé de retenir ceux dont « l'oubli » par le gouvernement actuel risque d'être particulièrement lourd de conséquences. Nous évoquerons successivement le code des investissements agricoles, les entreprises publiques gestionnaires des terres de l'Etat, les offices régionaux de mise en valeur agricole, le commerce intérieur et la fiscalité agricole.

3.2.1. Code des investissements agricoles : 1 764 articles en attente !

Le code des investissements agricoles date de 1969, et sa nécessaire réforme est une évidence unanimement admise au moins depuis les années quatre-vingt. On ne compte plus les projets et les contre-projets qui se sont multipliés depuis, mais le dernier en date, mis en route par H. El Malki, semblait cette fois bien parti pour aboutir. L'équipe chargée de finaliser le projet a travaillé d'arrache-pied et réussi à remplir sa mission. Depuis, un ensemble de textes comprenant 7 titres et 1 764 articles (!) consignés dans un document de pas moins d'un millier de pages attend dans les tiroirs de l'administration du Génie rural du ministère de l'Agriculture le jour où un autre gouvernement aura la capacité politique de le conduire à bon port…

3.2.2. SODEA et SOGETA : pas de réforme, mais de nouvelles « cessions » en toute illégalité

Les entreprises publiques, créées au début des années soixante-dix pour prendre en charge la gestion des terres de colonisation récupérées alors par l'Etat (SODEA et SOGETA), ne se sont jamais vraiment bien portées. Mais leur crise n'a cessé de s'aggraver dangereusement depuis quelques années. Là encore, depuis au moins une quinzaine d'années, tout le monde convient de la nécessité et même de l'urgence d'une réforme radicale et globale. Réforme et restructuration des entreprises existantes ? Liquidation pure et simple de ces entreprises et cession des terres au secteur privé ? Contrat de partenariat avec l'agro-industrie dans le cadre de filières intégrées ? Cession d'une partie des fermes aux lauréats des écoles d'agriculture ?… Les formules, on le voit, ont été nombreuses et variées, mais aucun gouvernement n'a jamais eu l'audace de « trancher » et rompre avec un statu quo mortel. Et

là encore, ce gouvernement n'a pas fait exception… Bien au contraire, « l'exception » n'a même pas concerné une des pratiques toutes makhzéniennes qui a précisément tant contribué à affaiblir les entreprises en question : l'ordre de céder en toute illégalité des fermes au profit de certains privilégiés du régime pour bons et loyaux services… L'heureux « serviteur » aura été cette fois Hicham El Guerrouj, gratifié de deux fermes parmi les plus belles de la SODEA dans la région de Berkane.

3.2.3. ORMVA : et le gâchis continue…

Depuis la mise en œuvre des programmes d'ajustement structurel dans l'agriculture et le désengagement de l'Etat qui s'en est suivi, les offices régionaux de mise en valeur agricole (ORMVA) ont été dépouillés de l'essentiel de leurs attributions antérieures, au point de se réduire pour certains à de simples « vendeurs d'eau ». Le problème est que ni les effectifs, ni l'organisation, ni les systèmes de gestion n'ont été révisés en conséquence. Le résultat de cet état de fait est d'abord un immense gaspillage de ressources humaines et financières. Ne serait-ce que pour cela, la réforme des ORMVA à la lumière de leurs nouvelles missions s'impose depuis fort longtemps. Un projet semble-t-il serait en préparation… Mais pour l'instant, et alors que la législature de ce gouvernement s'achève, le gâchis dans les ORMVA continue…

3.2.4. Commerce intérieur : persistance de systèmes archaïques et décriés

Les défauts du commerce intérieur des produits agricoles ne sont pas seulement connus mais vécus au quotidien par tout un chacun : circuits de commercialisation archaïques, inadaptés et inefficaces, infrastructures défaillantes, absence de « règles du jeu », monopoles ici, quotas là… Il en résulte que les producteurs agricoles comme les consommateurs sont désavantagés au profit d'une minorité d'intermédiaires à l'utilité souvent contestable. Certes la loi sur la concurrence et les prix marque sur certains points un progrès incontestable, mais jusqu'à présent ; ses effets sur le terrain tardent à se faire sentir… En tout cas, le problème des marchés de gros en particulier demeure entier, avec son système de « carreaux » et de « mandataires », qui relève plus de la logique de l'économie de rente que de celle de l'économie de marché. Largement décrié par les opérateurs et les consommateurs, ce système demeure intouchable pour des considérations essentiellement politique et sécuritaires.

3.2.5. Fiscalité agricole : quant un scandaleux privilège est prorogé jusqu'en 2010 !

Dans la foulée des mesures censées parer aux effets de la sécheresse qui avait sévi au Maroc au début des années quatre-vingt, Hassan II avait en 1984 pris la décision d'exonérer « jusqu'au 31 décembre de l'an 2000, de tout impôt direct présent ou futur les revenus agricoles relevant de l'impôt

agricole (25). » De nombreuses études ont par la suite montré qu'un tel privilège est d'abord économiquement inefficace puisque le facteur fiscal est loin d'être déterminant en tant que moyen d'incitation à l'investissement et la modernisation des unités productives. Il est aussi financièrement « coûteux » puisqu'il revient à priver le budget de l'Etat chaque année de l'équivalent de 1 à 2 % du PIB, à un moment où les finances publiques sont en situation de crise chronique. Mais plus encore, ce privilège est socialement inacceptable, voire scandaleux, car en réalité, il n'est institué que pour bénéficier à une minorité de gros producteurs qui échappent aux aléas climatiques et réalisent des profits considérables, au moment où chacun sait que l'immense majorité des agriculteurs du pays, de toute façon, ne perçoit pas assez de revenus pour atteindre même le seuil minimal d'imposition en vigueur pour tous les contribuables (20 000 dirhams, cf. Akesbi, 2000b).

(25) Dahir portant loi n° 1-84-46 du 21 mars 1984, *BO* n° 3727, du 4 avril 1984.

Hormis la petite minorité qui tire directement avantage d'une telle « immunité fiscale », on s'accordait généralement sans mal à reconnaître la nécessité d'en finir avec cette « exception agricole », au plus tard le 31 décembre 2000, avec l'expiration du dahir royal de 1984. Et ce gouvernement avait la chance de pouvoir réaliser ce progrès tout simplement en s'abstenant de faire quoi que ce soit ! En effet, l'expiration du dahir de 1984 permettait la réintégration automatique des revenus agricoles dans le champ des textes fiscaux relevant du droit commun (IGR et IS notamment). Or, pour une fois qu'il aurait été bien avisé de ne « rien faire », ce gouvernement s'est au contraire « activé », dans le cadre de la loi de finances 2001, pour reconduire les dispositions du dahir de 1984, et ce jusqu'en 2010 !

Certes, il serait injuste d'attribuer la responsabilité d'une telle décision au seul gouvernement et feindre d'ignorer qu'elle n'aurait jamais pu être prise si elle n'avait été initiée, ou du moins fortement appuyée, par le « Palais ». C'est dire qu'on touche là au cœur de la problématique de l'évaluation du bilan de ce gouvernement. C'est précisément par cette question que nous allons conclure cet article.

4. En guise de conclusion : qui est responsable de quoi ?

Nous avons déjà eu à expliquer ailleurs la difficulté que l'on peut objectivement rencontrer pour évaluer le bilan d'un tel gouvernement (Akesbi, 2002). Cette difficulté procède du fait que, faute d'une réforme constitutionnelle assurant un meilleur équilibre des pouvoirs et d'élections transparentes lui donnant une quelconque légitimité, ce gouvernement a dû accepter un « deal » dans le cadre d'un système politique où la monarchie gouverne toujours et quelquefois même plus que par le passé. Or, si la monarchie gouverne et même étend de plus en plus ses « prérogatives » aux questions de l'économie et des finances en particulier (investissements, privatisations, finances publiques, parité du dirham…), on doit honnêtement

se poser la question de sa part de responsabilité dans le meilleur comme dans le pire de ce qui peut se dégager d'un tel bilan.

Dans le domaine de la politique agricole et du développement rural qui a retenu notre attention ici, essayons donc de répondre à la question suivante : dans le bilan qui vient d'être dressé et évalué, qu'est-ce qui peut être considéré comme relevant de la responsabilité directe du gouvernement, et qu'est-ce qui peut être plutôt attribué à une sorte de « responsabilité partagée » entre le Palais et le gouvernement ? Nous disons bien « partagée » parce qu'il nous paraît évident que, même à supposer le cas d'une décision arbitrairement imposée par le Palais, un gouvernement qui se respecte a toujours la possibilité de « résister », voire de la refuser et en tirer les conséquences en démissionnant. S'il ne fait rien de tout cela, c'est qu'il doit bien estimer que « cela n'en vaut pas la peine », et la moindre des choses alors est d'en assumer une part de responsabilité.

Comme nous l'avons montré dès l'introduction de ce texte, le choix pour la continuité par rapport aux grandes orientations des politique antérieures fut une option forte affirmée par ce gouvernement dans sa déclaration de politique générale, puis constamment réaffirmée par la suite. De toute évidence, il a été plus soucieux de conserver que de changer l'ordre des choses. Ce souci de ne rien « bousculer », de ne jamais « faire de vagues » procède d'une crainte, voire d'une hantise permanente, celle de dépasser les « lignes rouges » et courir ainsi le risque de « tout remettre en cause »… Dans ces conditions, on est généralement plus prompt à faire du zèle sur le registre de la « prudence » qu'à s'appliquer à prendre la juste mesure des rapports de force existants pour agir en conséquence. Et c'est ainsi qu'on en arrive à ce constat, probablement le mieux partagé par les observateurs comme par le personnel – toutes catégories et tous bords confondus – du ministère de l'Agriculture et du Développement rural : les responsables dans ce département ont plus dépensé leurs énergies et leur temps à s'infliger une sévère « auto-censure » qu'à chercher les voies et moyens d'aller de l'avant. De très hauts responsables dans l'appareil de l'Etat, relevant plutôt de la sphère du Palais, reconnaissent aujourd'hui que le problème de ce gouvernement n'était pas les « lignes rouges » mais les « lignes vertes » qui sont celles du statu quo… Autrement dit, la question fut plutôt : comment amener les membres de ce gouvernement à quitter l'immobilisme des « lignes vertes » et utiliser les « marges de manœuvre » qui pouvaient être importantes et n'étaient en tout cas jamais figées ?

C'est en partie à la lumière de ces faits qu'on peut comprendre l'indétermination ou la frilosité qui a caractérisé le comportement des responsables à l'égard de la plupart des dossiers qui leur étaient soumis. Ainsi, par exemple, la stratégie de développement de l'agriculture élaborée sous l'égide de H. El Malki a par la suite été abandonnée parce qu'on lui a reproché, entre autres, de ne pas être cohérente et conséquente sur des questions essentielles comme celles de la sécurité alimentaire, des choix de

production concrets et des politiques d'accompagnement qui découlent de telle ou telle option (Quelles productions garder, où et comment ? Quelles productions « abandonner » au marché international ? Quel système de régulation pour gérer les mutations ? Quelles subventions supprimer ?…). Pour appuyer ces reproches, on affirme que l'on a surtout « manqué d'audace » alors que des « marges de progrès » existent à ce niveau… Le problème est que l'équipe qui a succédé à celle de H. El Malki elle non plus n'a, à ce jour, guère montré sa capacité à faire les choix qui s'imposent et utiliser les « marges » possibles. De sorte qu'au bout du parcours, on se découvre encore en train de se demander si le pays a vraiment une vocation agricole !

Il nous semble que l'attentisme, les tergiversations et le manque d'audace du gouvernement sont probablement aussi à l'origine d'autres échecs, comme ceux enregistrés au niveau des réformes du code des investissements agricoles, du crédit agricole ou des offices régionaux de mise en valeur agricole. Il en porte donc pleinement la responsabilité. De même qu'on ne voit pas comment ne pas lui attribuer la responsabilité de tant de textes essentiels pour la protection de l'environnement qui n'ont pas encore vu le jour, de la lenteur du processus de remembrement et d'immatriculation des terres, de l'insignifiant développement des activités non agricoles en milieu rural, du manque de dialogue avec les organisations professionnelles, de la si mauvaise valorisation des ressources humaines dans l'administration, de l'indifférence dont pâtit l'Observatoire national de la sécheresse…

En revanche, il serait sans doute injuste d'accabler ce gouvernement en ce qui concerne des dérives comme celles de la cession de fermes de la SODEA ou la SOGETA à certains privilégiés du régime, la prorogation de l'exonération des revenus agricoles jusqu'à l'an 2010 ou encore l'impunité dont continuent de bénéficier certains parmi les plus gros débiteurs de la CNCA… De même que les véritables obstacles à la réforme des statuts fonciers – à commencer par ceux des terres collectives – ou des marchés de gros se situent probablement plus au niveau du ministère de l'Intérieur et plus généralement de l'appareil du Makhzen que du ministère de l'Agriculture ou même du Premier ministre.

Reconnaître en toute objectivité que ce gouvernement ne peut être tenu pour responsable de tous les échecs qu'il a accumulés n'est en rien un allégement du poids de ses responsabilités, mais la démonstration par les faits que les conditions politiques de cette expérience ne pouvaient que donner ces résultats.

Références bibliographiques

Akesbi N. (1995), « De la "politique des barrages" à la politique d'ajustement, quel avenir pour l'agriculture marocaine ? » *Mondes en développement*, tome 23, n° 89/90, Paris-Bruxelles.

Akesbi N. (2000a), « La politique agricole entre les contraintes de l'ajustement et l'impératif de sécurité alimentaire », *Critique économique*, n° 1, Rabat, premier trimestre.

Akesbi N. (2000b), « Historique de la fiscalité agricole au Maroc : entre le virtuel et le réel, quel bilan ? Quel avenir ? » *in la Fiscalité agricole*, Colloque national de l'Agriculture et du développement rural ; 19-20 juillet 2000, ministère de l'Agriculture, du Développement rural et des Pêches maritimes, Rabat, juillet.

Akesbi N. (2002), « De quel bilan ce gouvernement peut-il être comptable ? », *le Journal hebdomadaire*, Casablanca, 19-25 janvier.

Akesbi, N. et Guerraoui, D. (1991), *Enjeux agricoles, évaluation de l'expérience marocaine*, éditions le Fennec, Casablanca.

Ameziane El-Hassani T. & Ouassou A. (2001), « Stratégies d'adaptation à la sécheresse », *in la Politique de l'eau et la sécurité alimentaire du Maroc à l'aube du XXIe siècle*, Académie du Royaume du Maroc, Actes de la session de novembre 2000, volume 1, Rabat, juin.

Belmdahi H. (2001), « Des dotations financières pour des projets imaginaires », *Al Ahdate Al Maghribia,* quotidien, Casablanca, 4 septembre ; « Des irrégularités ont entaché le programme de lutte contre les effets de la sécheresse : clientélisme et népotisme dans la distribution de l'orge subventionné », *Al Ahdate Al Maghribia*, 16 octobre.

Chraïbi S. (2001), « Le programme de lutte contre les effets de la sécheresse traîne le pas », *la Vie économique,* hebdomadaire, Casablanca, 20 avril.

Diouri A. (2001), « La sécheresse au Maroc, un siècle d'observations météorologiques », *in la Politique de l'eau et la sécurité alimentaire du Maroc à l'aube du XXIe siècle*, Académie du Royaume du Maroc, Actes de la session de novembre 2000, volume 1, Rabat, juin.

Gadi A. (2001), « Plan anti-sécheresse : en attendant la troisième phase », *la Vérité,* hebdomadaire, Casablanca, 8-14 juin.

Mansouri S. (2002), « Politiques agricoles : l'agriculture a besoin d'une "révolution" », Dossier agriculture, *Economie et entreprises*, mensuel, Casablanca, n° 36, mars.

Medagri (2001), *Annuaire des économies agricoles et alimentaires des pays méditerranéens et arabes*, Centre international des hautes études agronomiques méditerranéennes, Montpellier.

Ministère de l'Agriculture, du Développement rural et des Pêches maritimes (1998), Recensement général de l'agriculture, Résultats préliminaires, Direction de la programmation et des affaires économiques, septembre.

Ministère de l'Agriculture, du Développement rural et des Pêches maritimes (1999a), *Stratégie 2020 de développement rural,* Document de synthèse, Rabat.

Ministère de l'Agriculture, du Développement rural et des Pêches maritimes (1999b), « Politique agricole : les nouvelles orientations », *le Terroir*, n° 1, mars.

Ministère de l'Agriculture, du Développement rural et des Pêches maritimes (1999c), « Le programme de lutte contre les effets de la sécheresse : revitaliser la campagne », *le Terroir*, n° 2, juillet.

Ministère de l'Agriculture, du Développement rural et des Pêches maritimes (1999d), *Flash Agri*, mensuel, n° 1 et 2, mai et juin.

Ministère de l'Agriculture, du Développement rural et des Pêches maritimes (1999e), *Programme de sécurisation de la production céréalière, 1999-2002*, Dossier de presse, octobre.

Ministère de l'Agriculture, du Développement rural et des Pêches maritimes (2000a), « L'Observatoire national de la sécheresse : un outil de gestion prospective », *le Terroir*, n° 3, Rabat, janvier.

Ministère de l'Agriculture, du Développement rural et des Pêches maritimes (2000b), *Pour une stratégie de développement à long terme de l'agriculture marocaine*, Colloque national de l'agriculture et du développement rural, Rabat, 19-20 juillet.

Ministère de la Prévision économique et du Plan (1998), *Projet de plan de développement économique et social 1999-2003*, Commission "Développement agricole et rural", Rabat, décembre.

Ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de l'Environnement (2001), *Rapport sur l'état de l'environnement du Maroc, département de l'Environnement*, Rabat, octobre.

Ministère de la Prévision économique et du Plan, *Annuaires statistiques du Maroc*, direction de la Statistique (différentes années).

Ministère de l'Agriculture, du Développement rural et des Eaux et Forêts (2000), *Etat de l'agriculture en 1998*, base de données, Conseil général du département de l'agriculture, Rabat.

Ministère de l'Agriculture, du Développement rural et des Eaux et Forêts (2002), Bilan de la campagne agricole 2000-2001, direction de la Production végétale, Rabat, janvier.

Mutuelle agricole marocaine d'assurances (2001), *la Vie économique,* hebdomadaire, Casablanca, 20 juillet.

Premier ministre (1998), « Déclaration générale du gouvernement », *le Matin du Sahara,* quotidien, Casablanca, 18 avril.

Annexe

Tableau A.1

Comptes de la nation et indicateurs de l'économie

Agrégats	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**
PIB aux prix courants (millions Dh)	344 005	345 875	354 316	379 118
PIB aux prix constants de 1980 (millions Dh)	133 729	133 779	134 945	143 446
Taux de croissance PIB global	7,7	0,0	0,9	6,3
PIB agricole	27,9	-16,7	-16,2	25,0
PIB hors agriculture	4.4	3.3	3.6	3.9
Structure du PIB, prix constants 1980 (en %)				
Primaire	16,4	13,6	11,3	13,3
PIB hors agriculture	83,6	86,4	88,7	86,7

Sources : Site web de la Direction de la Statistique, ministère de la Prévision économique et du Plan (www.statistic.gov. ma), mars 2002 ; *Rapport économique et financier du Projet de Loi de Finances 2002*, ministère de l'Economie, des Finances et de la Privatisation, Rabat, 15 octobre 2001 ; *Indicateurs de l'Economie, la Vie économique,* hebdomadaire, Casablanca, 15 mars 2002 (les données pour l'année 2001 sont provisoires).

Tableau A.2

Evolution de la production végétale *(milliers de quintaux)*

Cultures	**1997-1998**	**1998-1999**	**1999-2000**	**2000-2001**
CEREALES	**66 195**	**38 339**	**19 863**	**45 800**
BLE DUR	15 444	7 995	4 274	10 400
BLE TENDRE	28 340	13 540	9 533	22 800
ORGE	19 700	14 740	4 668	11 500
MAIS	2 005	1 364	950	1 100
LEGUMINEUSES	**2 448**	**1 293**	**799**	**1 617**
FEVES	1 077	555	326	820
PETIT POIS	218	107	61	128
LENTILLES	248	130	27	129
POIS CHICHES	578	281	151	318
CULTURES INDUSTRIELLES	**41 078**	**46 064**	**42 023**	**44 540**
BETTERAVE SUCRIERE	28 227	32 364	28 240	31 060
CANNE A SUCRE	12 831	13 694	13 184	13 210
CULTURES OLEAGINEUSES	**1 067**	**849**	**574**	**nd**
TOURNESOL	616	200	186	270
ARACHIDE	451	424	388	nd
CULTURES MARAICHERES	**46 185**	**46 031**	**42 611**	**49 110**
TOMATE	9 591	8 539	7 650	8 750
POMME DE TERRE	11 144	11 408	10 902	11 360
OIGNON	5 653	5 234	3 484	5 330
PLANTATIONS FRUITIERES				
OLIVIER	7 086	6 758	4 400	4 200
AMANDIER	743	650	650	849
AGRUMES	15 910	13 030	14 000	9 790
VIGNE	2 186	2 737	2 067	2 640
PALMIER DATTIER	850	740	740	320

Source : Direction de la Planification et des Affaires économiques, ministère de l'Agriculture, du Développement rural et des Eaux et Forêts, Rabat (tableaux statistiques publiés annuellement). Pour 2001, *Bilan de la campagne agricole 2000-2001*, Ministère de l'Agriculture, du Développement rural et des Eaux et Forêts, Rabat, janvier 2002.

Tableau A.3
Evolution des rendements de la production végétale
(quintaux/ha)

CULTURES	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001
CEREALES	**11,2**	**7,4**	**3,7**	**9,3**
BLE DUR	13,7	7,4	4,0	10,6
BLE TENDRE	14.5	8,4	5,2	13,2
ORGE	8,1	7,1	2,1	5,4
MAIS	6,5	4,1	4,0	3,9
LEGUMINEUSES	**6,4**	**3,9**	**2,5**	**5,0**
FEVES	6,7	4,0	2,4	5,8
PETIT POIS	5,7	3,9	2,0	4,6
LENTILLES	4,3	3,1	0,6	3,1
POIS CHICHES	8,3	4,0	2,3	5,5
CULTURES INDUSTRIELLES				
BETTERAVE SUCRIERE	577	533	534	532
CANNE A SUCRE	802	765	758	743
CULTURES OLEAGINEUSES	**8,3**	**8,1**	**9,9**	**nd**
TOURNESOL	6,1	4,1	4,7	4,4
ARACHIDE	16.3	16.7	21.3	nd
CULTURES MARAICHERES	**202**	**198**	**190**	**199**
TOMATE	484	482	371	nd
POMME DE TERRE	190	183	180	nd
OIGNON	215	189	141	nd

Source: Direction de la Planification et des Affaires économiques, Ministère de l'Agriculture, du Développement rural et des Eaux et Forêts, Rabat (tableaux statistiques publiés annuellement). Pour 2001, *Bilan de la campagne agricole 2000-2001*, Ministère de l'Agriculture, du Développement rural et des Eaux et Forêts, Rabat, janvier 2002.

Tableau A.4
Production animale

Productions	1998	1999	2000	2001
Viandes rouges (mil.tonnes, sans abats)	310	310	357	332
Bovins	158	150	150	150
Ovins	130	125	125	125
Caprins	22	30	30	nd
Lait (millions de litres)	1 020	1 130	1 150	1 150
Viandes blanches (mil. tonnes)	230	230	220	255
Œufs (millions d'unités)	3 100	3 200	2 800	3 000

Source : *Bilan de la campagne agricole 1999-2000*, Direction de la production végétale, ministère de l'Agriculture, du Développement rural et des Eaux et Forêts, Rabat, janvier 2001. Pour 2001, *Bilan de la campagne agricole 2000-2001*, ministère de l'Agriculture, du Développement rural et des Eaux et Forêts, Rabat, janvier 2002.

Tableau A.5
Echanges extérieurs agricoles (*)
(en millions de Dh)

	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001
Echanges globaux				
Importations	77 519	91 980	113 884	124 036
Exportations	45 493	56 166	75 037	79 762
Balance commerciale globale	-32 026	-35 814	-38 847	-44 274
Taux de couverture en %	59	61	66	64
Echanges agricoles				
Importations	16 969	17 152	18 118	20 550
Exportations	9 017	8 840	9 265	8 212
Balance commerciale agricole	-7 952	-8 312	-8 853	-12 338
Taux de couverture en %	53	52	51	40
Part des échanges agricoles				
Import. agricoles /import. globales	22	19	16	17
Export. agricoles /export. globales	20	16	12	10

(*) Non comprises les admissions temporaires sans paiements.
Source: *Bilan de la campagne agricole* (Editions 1998-1999-2000/2001), Direction de la production végétale, Ministère de l'Agriculture, du Développement rural et des Pêches maritimes / des Eaux et Forêts, Rabat.

Tableau A.6

Echanges agricoles du Maroc, campagne agricole 2000-2001

(quantité en tonnes ; valeur en mille Dh)

LIBELLE DU PRODUIT	QUANTITE	VALEUR
IMPORTATIONS AGRICOLES TOTALES	**8 316 667**	**20 550 084**
Importations alimentaires	**6 607 086**	**15 131 928**
CEREALES ALIMENTAIRES, dont :	5 236 325	8 528 408
– BLE TENDRE	2 844 975	4 457 063
SUCRES	507 082	1 434 022
HUILES VEGETALES	355 144	1 372 410
GRAINES OLEAGINEUSES	201 978	532 062
THE	42 041	734 682
PRODUITS LAITIERS	42 199	770 733
CAFE	32 794	300 351
VIANDES ROUGES	569	14 482
Importations non alimentaires		
BOIS	766 703	2 029 207
COTON	37 730	555 879
PEAUX et CUIRS	4 350	721 782
TABACS BRUTS	3 551	75 582
ANIMAUX VIVANTS REPRODUCTEURS	2 045	106 674
POMME DE TERRE DE SEMENCES	51 110	138 050
SON DES CEREALES	242 084	262 941
LAINE	1 518	28 946
EXPORTATIONS AGRICOLES TOTALES	**1 112 659**	**8 211 625**
Exportations alimentaires	**973 005**	**5 867 581**
AGRUMES FRAIS, dont :	368 307	1 639 820
– ORANGES	245 110	892 033
CONSERVES VEGETALES	128 306	1 404 922
PRIMEURS FRAIS, dont :	291 247	1 412 987
– TOMATES FRAICHES	183 021	833 223
– POMMES DE TERRE	42 458	138 009
LEGUMINEUSES ALIMENTAIRES	967	10 525
VINS ET VERMOUTHS	4 860	44 353
Exportations non alimentaires	**139 654**	**2 344 044**
PEAUX et CUIRS	6 360	595 708
AGAR-AGAR	1 233	215 137
HUILLES ESSENTIELLES VEGETALES	735	142 422
BOIS et LIEGE	38 734	623 295
PLANTES DIVERSES	9 851	142 838
MUCILAGE DE CAROUBE	2 396	136 490
OIGNONS SAUVAGES	3 068	37 133
AMANDES AMERES	1 532	34 156
PRODUITS DE LA FLORICULTURE	2 521	84 706
BALANCE COMMERCIALE AGRICOLE		**– 12 338 459**

Source : *Bilan de la campagne agricole 2000-2001*, ministère de l'Agriculture, du Développement rural et des Eaux et Forêts, Rabat, janvier 2002.

Tableau A.7
Structure du budget d'investissement du ministère de l'Agriculture

Rubriques budgétaires	1999-2000	2e sem. 2000	2001
Grande hydraulique	39	35	43
Petite et moyenne hydraulique	14	13	10
Agriculture pluviale (zones bour)	18	15	14
Soutien au développement agricole	18	21	21
Formation et recherche	6	10	8
Ressources humaines et logistique	4	5	3
Communication et information	1	1	1
Total	**100**	**100**	**100**
Total en millions de dirhams	**2 016**	**1 056**	**2 114**

Source : Ministère de l'Agriculture, du Développement rural et des Pêches maritimes, Direction de la Planification et des Affaires économiques, Rabat.
Nota : La décision ayant été prise de revenir à l'année civile comme base d'élaboration de la loi de finances à partir du premier janvier 2001, le deuxième semestre 2000 a fait l'objet d'une loi transitoire allant du premier juillet au 31 décembre 2000 (le budget d'investissement de cette dernière correspond à une moitié d'année).

Gestion du secteur des pêches maritimes et alternance politique

Mohamed Naji
Institut agronomique et vétérinaire Hassan II, Rabat

Au cours des trois dernières décennies, le secteur des pêches maritimes a connu une évolution rapide. Plusieurs pêcheries se sont développées sous les effets conjugués de facteurs encourageants tels que l'existence de ressources jusqu'alors abondantes, la demande croissante du marché mondial pour les espèces nobles et l'adoption de mesures incitatives de type financier et juridique.

A l'heure actuelle, les principaux indicateurs du secteur des pêches montrent que l'importance de ce dernier n'est plus à démontrer. Sa contribution à l'économie nationale (valeur ajoutée générée par la capture, le conditionnement, la transformation et la commercialisation des produits de la pêche) représentait, en 1997, environ 2,41 % du PIB.

Au titre de l'année 2001, les statistiques officielles du secteur font état d'une production halieutique totale de l'ordre de 1 100 000 tonnes, soit l'équivalent de 7,8 milliards de Dh. Cette production brute est dominée par les espèces pélagiques qui ont représenté 77 % des débarquements. Les exportations des produits de la pêche ont réalisé des recettes en devises qui ont dépassé 9,6 milliards de Dh, soit une performance équivalente à celle du secteur des phosphates (10 milliards). Quant aux emplois générés, le secteur continue de faire travailler, directement et indirectement, une population dont l'effectif serait situé entre 300 000 et 400 000 personnes.

Il est important de signaler, à ce niveau, que les indicateurs relatifs à l'activité de la pêche (statistiques de capture) se situent à des niveaux supérieurs aux objectifs prévus par le plan quinquennal 2000-2004, mais les indicateurs économiques relevés au niveau des activités annexes n'ont pas enregistré un même niveau de performance.

L'objet de cet article consiste à procéder à une évaluation critique de la politique de gestion du secteur des pêches maritimes poursuivie par les deux derniers gouvernements durant la période dite d'alternance politique.

1. Un plan sectoriel très ambitieux

Dans un contexte économique national marqué par le ralentissement structurel de la croissance économique et par la faible diversité des opportunités d'investissement, le secteur des pêches a été, depuis plusieurs années, considéré comme une bouée de sauvetage pouvant assurer à l'économie marocaine une impulsion nouvelle en matière de développement économique et de création d'emplois. Cette ambition, très clairement

concrétisée au niveau des objectifs du plan quinquennal sectoriel 2000-2004 qui prévoyait, entre autres, un taux de croissance annuel de 11 % et la création de 40 000 postes d'emplois nouveaux, s'est rapidement heurtée à une dure réalité marquée par la surexploitation des pêcheries les plus rémunératrices et la détérioration des cours internationaux de certaines espèces pour lesquelles le Maroc était grand producteur (céphalopodes).

Globalement, les réalisations au niveau du secteur des pêches maritimes ont été en retrait par rapport aux objectifs projetés. En effet, à l'exception des statistiques de capture, qui ont connu une reprise spectaculaire au cours des deux dernières années, les autres indicateurs économiques ont marqué une amélioration mitigée (investissements), sinon une récession (emplois).

Dans sa logique globale, le plan sectoriel reposait sur une hypothèse fondamentale : celle de la suspension de l'accord de pêche conclu entre le Maroc et l'Union européenne. La présence d'une flotte de pêche étrangère avait, en effet, introduit des contraintes réelles au développement du secteur traduites par une chute des rendements des entreprises nationales, un rétrécissement des zones de pêche habituelles et une détérioration de la valeur commerciale des espèces débarquées. Le non-renouvellement de l'Accord de pêche entre le Maroc et l'Union européenne représentait un acte destiné à étendre la souveraineté économique du pays sur sa ressource naturelle tout en constituant un atout important pour la mise en valeur du secteur des pêches. Le Maroc pouvait mettre à profit cette nouvelle donne pour concevoir une stratégie tendant à faire jouer à ce secteur un véritable levier de développement économique et social. Ceci est d'autant plus vrai qu'aux yeux des Marocains le non-renouvellement de l'Accord n'était pas perçu de manière incompatible avec la poursuite de la coopération avec l'Union européenne dans le domaine halieutique, pourvu que cette coopération se déplace de l'exploitation de la ressource vers des créneaux de mise en valeur des produits de la pêche.

De nos jours, l'objectif fondamental de la politique de pêche, engagée par le département de tutelle, consiste, en sus de la préservation des ressources halieutiques en vue de leur utilisation durable, à optimiser les avantages économiques et sociaux retirés de l'exploitation de ces ressources contenues dans les espaces maritimes sous juridiction nationale. Ces avantages revêtent des formes diverses : création d'emplois, contribution à l'autosuffisance alimentaire et apport en devises.

Les actions du ministère des Pêches maritimes (MPM), telles que relatées par le plan quinquennal 2000-2004, s'articulent autour de trois pôles stratégiques majeurs :

- la préservation des ressources halieutiques en vue d'un développement durable ;
- la promotion sociale, notamment à l'aide d'un aménagement du littoral au profit de la pêche côtière et artisanale ;
- la mise à niveau de l'ensemble du dispositif de production aussi bien en mer qu'à terre.

2. Production du secteur

L'analyse des statistiques des quatre dernières années montre que la production du secteur des pêches a connu une forte amélioration au cours des deux années qui ont suivi l'arrêt de l'accord (tableau 1). La production globale est passée de 708 000 tonnes en 1998 à 1 111 000 tonnes en 2001, soit une croissance moyenne de 23 % par an. Celle de la pêche hauturière a connu une hausse, en valeur, de plus de 30 % durant la même période.

Tableau 1
Evolution de la production de pêche entre 1998 et 2001

Type de pêche	1998		1999		2000		2001	
	Q	V	Q	V	Q	V	Q	V
Pêche côtière	607	1 680	622,0	1 818	765,0	2 078	978,0	2 545
Pêche hauturière	91	2 942	125,0	2 888	133,0	4 603	122,0	4 859
Autres activités	10	186	10,8	178	14,5	258	10,5	357
Total	**708**	**4 808**	**758,0**	**4884**	**913,0**	**6 939**	**1 111,0**	**7 761**

Q : Quantité en milliers de tonnes. **V** : Valeur en millions de Dh.

Source : Ministère des Pêches maritimes (2002).

Il est important de souligner que la hausse de la production ne saurait être totalement imputée au départ de la flotte européenne. Elle n'est pas non plus le résultat d'une forte dynamisation des investissements. D'autres facteurs comme le repos biologique, des conditions hydro-climatiques favorables ainsi qu'une meilleure organisation de la collecte et de la compilation des statistiques de pêche ont pu contribuer à la hausse des statistiques de production et non de la production effective.

Par ailleurs, l'amélioration de l'état des stocks remet en cause le maintien du repos biologique comme mesure de conservation des ressources. Cette mesure n'est plus justifiée en présence de celle des quotas, en raison des nombreuses contraintes générées par l'arrêt prolongé des activités de pêche. L'arrêt biologique, devenu obsolète, ne fait qu'aggraver la situation du marché, contrairement aux mérites qu'on lui vante de pouvoir retarder la mise en vente et, par conséquent, de réguler l'offre. En effet, le repos biologique provoque un raccourcissement de la saison de pêche et engendre des difficultés insurmontables sur le plan de la gestion des armements et des équipages, de l'approvisionnement des industries et de la commercialisation des captures. Au lieu de faire usage de cette mesure d'aménagement pour réguler le marché, les professionnels, soutenus par les administrations publiques, devaient agir conformément à une logique de marché qui ne devrait pas interférer avec les autres intérêts de la profession. Le problème du marché devait être résolu à l'aval et non à l'amont de la filière.

3. Marché et consommation des produits de la pêche

Le prix moyen du kilo de poisson est passé de 6,44 Dh en 1999 à 6,98 Dh en 2001. La hausse du prix du poisson, en concomitance avec l'augmentation du volume de la production nationale, confirme la tendance à la hausse de la demande mondiale. La concurrence de la demande étrangère pour le poisson blanc, qui émane d'un marché à fort pouvoir d'achat, rend ce type de poisson hors de portée pour la majorité des consommateurs nationaux. Même le poisson bleu, dont l'offre est très abondante au niveau des ports (environ 80 % du volume de la production totale) ne profite pas entièrement au consommateur local. La consommation nationale a atteint 267 000 tonnes de poisson en 2001, soit l'équivalent de 24 % de la production totale, au moment où 505 000 tonnes étaient exportées pour faire des sous-produits. Le gouvernement d'alternance, à l'instar de ses prédécesseurs, n'a pas réussi à lever cette contradiction qui fait du Maroc, pays à déficit nutritionnel prononcé, un producteur dont le taux de disponibilité de poisson est parmi les plus élevés du monde (38 kg *per capita*) et où, à l'inverse, le niveau de consommation est des plus faibles (9,5 kg *per capita*, contre une moyenne mondiale de 16 kg *per capita*).

En dépit de son niveau de production très élevé, qui a atteint 860 000 tonnes en 2001, le poisson bleu reste relativement peu consommé, avec une proportion de 31 % des quantités disponibles. Les programmes de promotion de la consommation nationale de cette catégorie de poisson à faible prix n'ont pas été jusqu'à présent porteurs de succès, en raison notamment de l'insuffisance des mesures d'accompagnement déployées et des approches qui souffrent de l'absence d'une action intégrée et globale.

4. Investissements et emplois

Compte tenu de la politique de gel des investissements dans la flotte de pêche décrétée par le ministère de tutelle depuis 1992, l'essentiel des possibilités d'investissement a été centré sur les activités annexes à l'activité de pêche proprement dite. Il existe actuellement deux viviers importants pour l'emploi : les industries de transformation et le commerce des produits de la pêche, d'une part, et la pêche artisanale aux petits métiers, d'autre part.

L'essentiel des investissements dans le secteur a eu lieu dans les industries de transformation. L'année 2001 a connu un montant investi de l'ordre de 400 millions de dirhams et a permis la création d'environ 4 200 emplois, contre 290 millions de dirhams et 4 500 emplois en l'an 2000. Il est à noter que ces investissements ont été spécifiques et localisés puisqu'ils ont concerné, pour la plupart, des unités de congélation de poulpe dans la région de Dakhla.

Les investissements dans la pêche artisanale et les emplois qui en découlent sont difficiles à estimer et problématiques. En effet, à l'exception des emplois crées à terre suite à l'aménagement des Villages de pêcheurs et des Points de débarquement aménagés et qui ne relèvent pas directement de la pêche

en mer (gel des investissements dans la flotte), les autres emplois induits à terre (multiplicateur mer/terre) sont difficiles à cerner avec exactitude.

En allant à l'encontre de la législation interdisant l'octroi de licences de pêche supplémentaires dans les pêcheries traditionnelles, le gouvernement d'alternance a transgressé la circulaire en question au moins à deux reprises durant son mandat. Une première fois à l'occasion du programme dit de ré-immatriculation des barques de la pêche artisanale. Cette opération d'envergure nationale s'est soldée par l'octroi d'autorisations de pêche à des centaines d'unités qui exerçaient dans un cadre illégal. Cette décision hâtive ne s'appuyait sur aucun fondement technique ou biologique et venait accentuer l'effort de pêche exercé sur des ressources amplement sollicitées. La même expérience s'est reproduite récemment à l'occasion du contrat-programme conclu dans la région de Laâyoune. Pour contribuer à la résorption du chômage, ce contrat envisageait de créer des centaines de micro-entreprises de pêche artisanale. Dans les deux cas, la menace pour la ressource était effective. Cette menace a été accentuée par les pratiques braconnières de milliers de barques qui exercent dans la région Sud en défiant toutes les réglementations en vigueur.

5. Promotion sociale

L'action du ministère de tutelle en matière sociale visait à asseoir les bases d'un développement social équilibré fondé sur la promotion de l'emploi et l'amélioration des conditions socio-économiques dans l'exercice des activités de pêche. Cette importante action de mise à niveau sociale reposait, entre autres, sur un meilleur encadrement de la pêche artisanale (programme des Villages de pêcheurs et des Points de débarquement aménagés) ainsi que sur la généralisation des systèmes de couverture sociale et médicale.

5.1. Le programme des Villages de pêcheurs (VDP) et des Points de débarquement aménagés (PDA)

Ce programme a été conçu pour apporter la logistique nécessaire à la pêche artisanale. Cette action de promotion du monde rural contribue au désenclavement des centres de pêche et à la fixation des populations locales.

Sur le plan stratégique, ce programme a retenu deux formules pour l'aménagement des centres de pêche : les Villages de pêcheurs qui sont des espaces aménagés et équipés pour subvenir à l'ensemble des besoins professionnels et sociaux des communautés de pêcheurs et les Points de débarquement aménagés qui se limitent aux aménagements et aux équipements vitaux pour le déroulement des opérations de pêche.

Le programme des Villages de pêcheurs a soulevé des critiques relatives à l'immensité de l'enveloppe budgétaire nécessaire à son exécution ainsi qu'à la nature et à la taille des aménagements préconisés dans chaque site, lesquels ont été jugés sur-dimensionnés par rapport à leurs besoins effectifs. En plus, les deux modèles d'aménagement des centres de pêche ne couvrent

pas et ne conviennent pas à toute la diversité des situations de la côte marocaine, en particulier dans la région sud du Maroc où la forte mobilité des populations de pêcheurs (transhumance) représente une menace réelle à la pérennité de ce programme et peut laisser place, suite à une raréfaction des ressources locales par exemple, à des villages fantômes.

Sur la base de ce qui précède, une remise en cause de ce modèle d'aménagement aurait permis de réorienter les efforts déployés vers des scénarios d'aménagements alternatifs moins généraux et tenant davantage compte des spécificités de chaque région. Ceci est particulièrement le cas dans les zones à forte mobilité de pêcheurs où la construction de petits ports, en effectif restreint, aurait représenté une alternative raisonnable aux VDP et aux PDA.

5.2. Couverture sociale et de sécurité maritime

En 1999, la convention-cadre conclue entre le ministère de tutelle et la Caisse nationale de sécurité sociale a permis, après une longue période de tractations entre professionnels et administration, de généraliser la couverture sociale à tous les marins de la pêche côtière et hauturière, d'améliorer les prestations servies par la CNSS aux marins-pêcheurs et de simplifier les procédures de paiement des allocations.

Par contre, la pêche artisanale continue d'évoluer en l'absence de toute forme de couverture sociale alors que les problèmes de sécurité maritime y sont les plus fréquents.

6. Mise à niveau du secteur

Depuis plusieurs années, l'importance et l'urgence des défis relatifs aux besoins d'une exploitation rationnelle des ressources, à une meilleure qualité du poisson à bord et à terre, à une forte valorisation des produits de la mer et à la promotion de la consommation intérieure de poisson rendaient nécessaire la mise à niveau de l'ensemble des filières pêche.

6.1. Programme de modernisation de la flotte de pêche côtière

Dans sa version initiale, ce programme lancé en 1997 visait, à travers une contribution financière sous forme de subventions ou d'exonérations fiscales, à encourager toute intervention technique sur les caractéristiques des navires susceptible d'améliorer les conditions de manutention et de conservation des prises à bord, la sécurité et les conditions de travail des équipages ainsi que la préservation des ressources. Ce projet de modernisation, dans sa version initiale, n'a jamais vu le jour en raison du manque de visibilité et de la faiblesse des fonds et des mesures d'accompagnement qui lui étaient consacrés.

Après un gel de plus d'un an et demi, ce programme a repris en novembre 2000 sous une forme révisée et étoffée. Dorénavant, la modernisation de la flotte côtière passe par l'installation d'équipements modernes, de cales

isolées ou réfrigérées, de la refonte des bateaux vétustes et du rajeunissement de la flotte. Le programme vise également à encourager le redéploiement des unités de pêche vers les profondeurs sous-exploitées en procédant à des modifications de taille et de technique de pêche quand il le faut.

Les résultats enregistrés au cours de ces deux dernières années ne sont pas à la hauteur des enjeux futurs. 18 bateaux côtiers et 149 barques pour la pêche artisanale ont été touchés par le programme. Ces performances sont minimes devant la taille de la flotte potentielle dont l'effectif dépasse 2 500 unités de pêche côtière et 10 000 barques de pêche artisanale. L'urgence de la situation est aggravée par la date fatidique (mars 2003) imposée par l'Union européenne pour l'obtention du certificat de conformité. La modernisation exige la mise en place de mécanismes financiers adaptés et surtout d'un système de cautionnement mutuel spécifique à la pêche.

6.2. Mise à niveau des industries de transformation

La mise à niveau des industries à terre repose, en partie, sur la généralisation des systèmes d'assurance-qualité tels que la démarche HACCP et le PGQ. Cette mise à niveau est seule à même de permettre au secteur de la valorisation des produits de la mer de passer d'une économie stagnante à une économie de forte croissance. Cette relance est tributaire du dynamisme des exportations (recherche de la compétitivité et diversification des marchés) et demeure subordonnée à l'efficacité des mesures d'accompagnement à mettre en œuvre.

Le rapport de la Commission européenne d'inspection, publié en octobre 2001, attestait des efforts déployés par les industriels de la transformation des produits de la pêche pour se conformer aux normes européennes. En même temps, cet organe d'inspection déplorait l'insuffisance des progrès intervenus au niveau des différents maillons qui vont du bateau de pêche à l'unité industrielle ; ajouté à cela le manque de coordination entre les différentes institutions qui interviennent dans les aspects touchant à la qualité des produits de la pêche.

Globalement, les efforts fournis par les milieux professionnels pour se conformer aux normes et aux standards de qualité européens ont permis à cette branche d'activité de consolider sa position sur les marchés traditionnels, notamment ceux de l'Europe occidentale. Toutefois, le produit marocain continue de souffrir de la faible part de valeur ajoutée incorporée. Ceci est essentiellement dû aux procédés de fabrication, de conditionnement, d'emballage et de marketing, lesquels n'arrivent pas à suivre les mutations qui s'opèrent au niveau des principaux marchés mondiaux des produits de la pêche. A ce sujet, les professionnels de l'industrie déplorent le faible niveau d'encadrement et d'accompagnement en matière d'innovation technologique et de prospection de nouveaux marchés.

7. Préservation des ressources halieutiques et développement durable

Les conclusions des études d'évaluation des ressources, réalisées par l'Institut national de la recherche halieutique (INRH), confortées par la baisse tendancielle des performances économiques des armements nationaux observée durant les dix dernières années, ne laissent pas de doute quant à l'état de pleine, sinon de sur-exploitation, bio-économique de la plupart des pêcheries marocaines, notamment celles du sud du pays. En effet, la plupart d'entre elles se trouvent dans une situation caractérisée par la faiblesse des rendements, le rétrécissement des zones de pêche et, parfois, l'immobilisation totale des unités de pêche.

Pour faire face à cette situation, et dans le but d'asseoir une politique d'aménagement des pêcheries fondée sur les principes de pêche responsable et durable, de nombreuses actions ont été prises pour favoriser la pérennité des ressources exploitées.

La plupart des dispositions adoptées par le gouvernement d'alternance s'inscrivaient dans la continuité des actions entamées, auparavant, par l'ancien gouvernement. Dans cette optique, la limitation de l'effort de pêche a été – et demeure plus que jamais – une condition absolument vitale pour rationaliser la gestion de la ressource halieutique. A cet égard, deux grandes familles de mesures ont été déployées : le contrôle de l'effort de pêche (gel des investissements, arrêt biologique, maillage réglementaire, etc.) et le plafonnement des captures (quota).

Pour les pêcheries marocaines, l'introduction récente du concept de gestion par les quotas a marqué un grand tournant dans les politiques d'aménagement. La technique des quotas consiste, au plan opérationnel, à déterminer, au préalable, un volume de captures autorisées pour la pêcherie entière pour l'année à venir. Hormis les navires étrangers pêchant dans le cadre d'accords bilatéraux ou internationaux, la flotte de pêche nationale n'a pas été, auparavant, soumise à une telle pratique. Cette technique d'aménagement s'inscrit (ou devrait s'inscrire), dans une ligne de mesures évolutives qui ont commencé par les quotas totaux, applicables à l'ensemble d'une pêcherie, pour finir sous forme de quotas individuels assignés à des exploitants uniques. Les quotas individuels transforment le droit pour un navire d'exercer l'activité de pêche en droit de débarquer une certaine quantité de poisson et de pouvoir transférer ce droit, notamment par le biais du marché.

Au plan opérationnel, la fixation d'un quota global contribue à la préservation de l'état de la ressource. Ensuite, ce quota est réparti, selon différentes méthodes, sur l'ensemble des détenteurs de l'autorisation d'exploiter les ressources. Le partage des différentes quantités allouées a été, en principe, dicté par des critères historiques relatifs aux performances réalisées par les différents armements au cours des dernières campagnes de

pêche. Mais la répartition du quota global sur les différents métiers qui exploitent la ressource a suscité d'importantes polémiques autour des questions d'équité et de justice sociale qui doivent accompagner ce type de démarche à vocation redistributive.

Par ailleurs et en dépit du retrait de l'effort de pêche étranger, les autorités de pêche marocaines ont décidé de reconduire les mesures de conservation des ressources consistant à cesser toute activité de pêche pendant certaines périodes de l'année cruciales pour la croissance des principales espèces exploitées, à savoir les céphalopodes. L'arrêt biologique, adopté au départ pour épargner les géniteurs et les juvéniles pendant les phases sensibles de leur cycle biologique, s'est rapidement transformé en arrêt commercial visant à contribuer au réajustement des cours des céphalopodes par une meilleure gestion des stocks et de l'offre des pêcheurs. Les autorités de pêche inauguraient de la sorte une nouvelle étape d'interventionnisme portant sur le marché, qui a été couronnée par la décision prise par le département des pêches de fixer un prix-plancher pour le poulpe. Cette mesure qui émanait initialement d'une partie de la profession a été, par la suite, officiellement parrainée par le MPM.

8. Suspension de l'accord de pêche : des retombées nuancées

L'arrivée à échéance de la l'Accord de pêche en décembre 1999 et la décision de non-renouvellement constituaient un contexte nouveau pour la gestion du secteur halieutique. Et bien que les professionnels espagnols nourrissaient toujours l'espoir de voir le Maroc revenir sur ses positions sous le martèlement et le marchandage politique, le gouvernement d'alternance semblait avoir tourné le dos, définitivement ou presque, à la logique des accords passés. Le temps de l'exploitation "minière" des ressources halieutiques semble-t-il était révolu, l'extraction de celles-ci ne devait plus faire l'objet de concession.

Toutefois, les autorités de pêche ne semblaient pas disposer d'une vision stratégique préalable autour des conséquences globales et quantifiées, des différentes alternatives stratégiques. Le refus de reconduire l'Accord de pêche semblait émaner plus d'un désir de recouvrer la souveraineté économique du pays sur ses richesses halieutiques que d'un choix politique appuyé par une réalité économique et sociale.

Il est de nos jours prématuré de dresser un bilan détaillé et précis de l'impact sur l'économie nationale de la décision prise par le gouvernement d'alternance de suspendre l'Accord. Toutefois, il est possible de faire appel à une série d'indicateurs qui nous renseignent sur les tendances et les dynamiques engagées depuis plusieurs mois. Cette étape est d'une importance cruciale dans la mesure où elle devrait permettre aux autorités de pêche de saisir le poids et le sens des dynamiques mises en œuvre et surtout de les accompagner et de tenter de les maîtriser.

Il est certain que la période post-Accord devait susciter un débat national aussi passionné que celui qui a présidé aux négociations. Le pêcheur marocain, notamment hauturier, se retrouve dans un contexte nouveau où la perspective d'une période de faste production l'incite à manœuvrer à l'abri des lumières. Les autorités de pêche devaient, pour leur part, disposer d'une vision claire sur l'avenir du secteur, en particulier sur la façon de procéder au partage des bénéfices escomptés de la suspension de l'Accord.

Des sacrifices considérables ont été consentis par l'Etat marocain en renonçant à la contrepartie européenne (500 millions d'écus pour les 4 années de l'Accord en plus des avantages commerciaux consentis aux exportations de conserves marocaines et du transfert de technologie) dans l'espoir d'assister à un retour important sur les plans aussi bien financiers, économiques que sociaux. Or, jusqu'à présent, en dehors de l'activité de pêche proprement dite, les activités annexes n'ont pas bénéficié d'un effet d'entraînement conséquent, notamment en matière d'investissements à terre et d'emplois. La pêche hauturière a même enregistré, au niveau de l'emploi, une régression de 21 %, entre 1999 et 2000.

Il était du ressort du gouvernement d'alternance de mobiliser la communauté marocaine autour d'un débat national sur la question de l'avenir du secteur des pêches après le départ de la flotte européenne. Cette initiative aurait permis de concevoir, de manière associative, les modalités et les mécanismes à mettre en place afin de tirer le meilleur profit des retombées futures du non-renouvellement de l'Accord, notamment en matière de distribution de la rente halieutique.

Conclusion

A la veille de la fin du mandat de l'actuel gouvernement, le bilan de la contribution de celui-ci dans la gestion du secteur des pêches maritimes nous permet de dresser un tableau nuancé. Certes, au moment où l'essentiel de la politique sectorielle de l'actuel gouvernement s'inscrit dans le droit chemin des actions engagées ou programmées par les gouvernements prédécesseurs, des actions spécifiques et innovantes sont venues apporter une nouvelle dynamique à ce secteur.

Ainsi, la contribution du gouvernement peut être scindée en deux étapes différentes. Pendant la première phase de son mandat, les actions du ministère de tutelle étaient marquées par une forte inertie. A l'opposé, la deuxième étape a connu une cadence plus rapide dans la prise de décisions et dans la conduite des actions programmées.

Le retrait de la flotte européenne et l'amélioration – réversible – des conditions hydro-climatiques ont constitué des atouts majeurs qui ont contribué à la hausse des indicateurs de production en mer. Ces performances ont occulté les défaillances enregistrées notamment au niveau des investissements et de l'emploi.

Par ailleurs, la décision du gouvernement d'alternance consistant à suspendre l'Accord de pêche a fait montre d'une certaine détermination politique “nationaliste” qui s'est vite dissipée sous la pression des lobbies de la pêche hauturière ; ce qui a empêché l'économie nationale de bénéficier pleinement des retombées économiques et sociales d'un événement historique espéré de longue date.

Evaluation de l'action du gouvernement d'alternance dans le domaine de la santé *

Zine Eddine El Idrissi My Driss* FatmaLikhalfi**

* Economiste au ministère de la Santé.
** Staticienne au ministère de la Santé.

Introduction

Dans sa déclaration d'avril 1998, le gouvernement d'alternance a annoncé qu'en matière de santé il s'engageait à renforcer davantage les efforts consentis afin d'améliorer l'accès aux soins de santé, grâce à la consolidation des infrastructures existantes, la mise en place d'un système de financement des soins prodigués aux populations démunies, le développement de l'assurance-maladie et l'application d'une politique du médicament socialement efficiente. La réforme de la gestion hospitalière sera, quant à elle, un des vecteurs de la politique de mobilisation et de rationalisation des ressources, de maîtrise des coûts et d'une plus grande motivation du personnel.

Ce papier, qui ne fait pas une analyse du système de santé, mais se limite à effectuer un examen comparatif et très descriptif du secteur de la santé entre la période du gouvernement d'alternance et la période qui la précède, essaie d'examiner le degré d'avancement vers les objectifs annoncés dans la déclaration du gouvernement d'Alternance. La période d'étude pour l'évaluation de l'action du gouvernement d'alternance (GA) s'étale de 1998 à 2002 (1). Les études nationales sur les niveaux de vie des ménages, sur la santé et la démographie ainsi que sur les comptes nationaux de la santé… dont les résultats sont nécessaires à l'analyse de la performance du système de santé s'arrêtent en 1998/1999 ; ce qui les rend, actuellement, pratiquement inutilisables pour une analyse comparative dynamique, complète et moins descriptive entre la période en question et les années qui l'ont précédée. Aussi ce papier se contente-t-il d'exploiter les données de routine produites par le système d'information du ministère de la Santé (MS) portant sur les programmes de santé publique, les ressources humaines, le budget, l'offre de soins publique…

Ce papier se scinde en trois parties. La première évalue les actions à portée sectorielle, c'est-à-dire ne sortant pas du champ d'activité du département de la Santé. La seconde partie porte sur l'analyse de l'évolution des performances des programmes et des actions de ce ministère au travers des données de routine. Enfin, la troisième partie analyse les actions du GA à portée systémique, c'est-à-dire ayant trait au système de santé dans son ensemble.

* Les opinions exprimées dans ce papier sont propres à leurs auteurs et n'engagent pas le département de la santé.

(1) Durant cette période deux ministres se sont succédés à la tête du Département.

1. Evaluation des actions à portée sectorielle

1.1. Moyens mis à la disposition du ministère de la Santé

1.1.1. Effort de recrutement important mais insuffisant face au déficit quantitatif des infirmiers et des déséquilibres géographiques

La conjoncture macro-économique et la pression des institutions de Bretton Woods poussant l'Etat marocain à réduire au maximum la part de la masse salariale du secteur public dans le PIB jugée trop élevée (13 %), n'ont pas été favorables à un recrutement important dans l'Administration. Dans un tel contexte, le GA a pourtant déployé un certain effort pour faire bénéficier le département de la Santé des postes budgétaires ouverts. Ainsi, entre l'année budgétaire 1998-1999 et le premier semestre 2002, 5 817 postes ont été créés au profit du ministère, soit en moyenne 1 454 postes annuellement contre 1 441 postes durant la période 1994-1997/1998.

	Période 1994 –1997/1998		Période 1998/1999-1er semestre 2002		Variation absolue entre les moyennes des deux périodes
	Total des postes	Moyenne annuelle	Total des postes	Moyenne annuelle	
Médecins	2 163	481	2 942	736	53 %
Pharmaciens	17	4	82	21	442,6 %
Chirurgiens dentistes	98	22	84	21	– 3,6 %
Infirmiers	2 344	521	2 313	578	11%
Administrateurs	323	72	107	27	– 62,7 %
Ingénieurs	164	36	72	18	– 50,6 %
Techniciens	208	46	126	32	– 31,9 %
Autres	1 167	359	91	23	– 91,2 %
Total	6 484	1 441	5 817	1 454	0,9 %

Sources : Ministère de la Santé, DRH (2002).

En dehors des chirurgiens dentistes, le GA a privilégié le recrutement des professionnels de santé (médecins, pharmaciens et paramédicaux) afin de combler partiellement les déficits qui se sont accumulés pendant plusieurs années. Leur part moyenne dans l'ensemble des postes créés est passée de 71 % entre 1994 et 1998 à 93 % à partir du second semestre de 1998.

Cet effort s'est traduit par une amélioration des ratios portant sur l'encadrement médical de la population. Comme le montre le tableau ci-dessous, le ratio habitants par médecin du secteur public est passé de 6 513 en 1997 à 4 735 en 2001, soit une amélioration annuelle moyenne de 7,7 %.

En outre, les disparités entre les différentes régions du royaume sont moins criantes que par le passé puisque, d'une part, l'étendue (différence entre la valeur maximale et la valeur minimale) du ratio habitants par médecin est passée de 9 126 en 1997 à 7 197 en 2001 et, d'autre part, la

dispersion par rapport au ratio moyen (mesurée par l'écart moyen) a été ramenée à 1 819 en 2001 contre 2 672 en 1997.

Par contre, le ratio habitants par infirmier du secteur public a augmenté annuellement de 1 % en passant de 1 063 en 1997 à 1 105 en 2001 car, en dépit des efforts consentis, le recrutement des infirmiers demeure insuffisant.

Ceci est dû essentiellement aux départs massifs des infirmiers en retraite qui se poursuivront durant les quinze prochaines années ; le nombre des départs prévus d'ici à l'an 2020 atteindra 18 000 (MS, 2002). C'est pour cela que le MS a réouvert tous les instituts de formation des paramédicaux qui ont vu leur capacité totale de formation passer de 2 320 places (15 instituts) en 1997 à 3 600 places (26 instituts) en 2002.

En plus de l'aggravation du ratio habitants par infirmier, les disparités, à ce niveau, se sont exacerbées : l'étendue est passée de 1 121 en 1997 à 1 169 en 2001, et la dispersion par rapport au ratio moyen a évolué de 270 à 292 durant la même période.

Evolution des ratios habitants par médecin et habitants par infirmier entre 1997 et 2001

	Fin 1997	Fin 2001	Variation 2001/1997	Variation annuelle moyenne
Médecins généralistes (MG)*	2 197	3 519	60,2 %	12,5 %
Médecins spécialistes (MS)*	1 996	2 641	32,3 %	7,3 %
Total médecins (MG + MS)*	4 193	6 160	46,9 %	10,1 %
Chirurgiens dentistes	103	174	68,9 %	14,0 %
Pharmaciens	25	84	236,0 %	35,4 %
Infirmiers	25 696	26 389	2,7 %	0,7 %
Ratios :				
Habitants par médecin	6 513	4 735	– 27,3 %	– 7,7 %
Habitants par infirmier	1 063	1 105	4,0 %	1,0 %

* Y compris les médecins des Centres hospitaliers universitaires.
Source : Ministère de la Santé, DRH (2002).

1.1.2. Effort budgétaire

Le budget alloué au MS est en progression constante…

Le budget du MS est passé de 3,6 milliards de dirhams en 1997-1998 à 5,2 milliards de dirhams en 2002, c'est-à-dire qu'en absolu il a été multiplié par 1,43 en cinq ans. En termes relatifs, ce budget, qui représentait 4,88 % du budget de l'Etat et 1,09 % du PIB en 1997-1998, a atteint pour les mêmes ratios respectivement 5,43 % et 1,28 % (2) en 2002.

En outre, le budget du MS *per capita* exprimé en dirhams constants a fait un bond quantitatif assez important puisqu'il a atteint 170,5 Dh (3) en 2002 contre 131,5 Dh en 1997-1998.

(2) Le taux de croissance prévu a été estimé à 6 % pour l'année 2002. La projection de la population, quant à elle,

est conforme aux prévisions du CERED.

(3) Les calculs se basent sur un taux d'inflation de 3 % prévu pour l'année 2002.

Evolution du budget du ministère de la Santé entre 1997 et 2002

	Budget du MS en Dh courants	Indices			Budget du MS per capita en Dh constants
		Budget MS	Budget Etat	PIB	
1997-1998	3 622 404 000	100	100	100	131,5
1998-1999	3 767 542 000	104	106	104	134,5
1999-2000	4 973 443 000	137	110	106	175,2
(2e semestre 2000) x 2	4 605 096 000	127	125	109	159,1
2001	4 953 966 000	137	130	115	167,8
2002	5 182 955 000	143	128	122	170,5

Source : Ministère de la Santé, DPRF ; direction de la Statistique.

… mais sa structure n'est pas optimale

L'effort déployé pour mobiliser davantage de ressources financières pour le MS a profité principalement à la masse salariale dont l'indice d'évolution est passé de 100 en 1997-1998 (année de base) à 162 en 2002 contre un indice de 119 pour le budget d'investissement et 115 pour le budget « matériel et dépenses diverses » (fonctionnement hors salaires) en 2002. Ainsi, la part de cette masse salariale est passée de 58 % du budget total du MS en 1997-1998 à 65,7 % en 2002.

Cette évolution de la structure du budget fut très défavorable aux dépenses récurrentes (hors salaires) du département. Ce qui a quasiment annulé les bénéfices des augmentations des crédits d'investissement (même s'ils sont bien en deçà des dotations prévues dans le Plan quinquennal) et exacerbé les problèmes de supervision, d'entretien des immobilisations et le mauvais fonctionnement de plusieurs structures du MS…

Evolution de la structure du budget du ministère de la Santé entre 1997 et 2002

	Indices			Poids en %		
	Masse salariale	Investissement	Fonctionnement (hors salaires)	Masse salariale	Investissement	Fonctionnement (hors salaires)
1997-1998	100	100	100	58,0	19,9	22,1
1998-1999	103	111	100	57,5	21,2	21,2
1999-2000	156	128	97	65,7	18,6	15,7
(2e semestre 2000) x 2	131	143	101	60,0	22,4	17,6
2001	149	131	110	63,1	19,0	17,8
2002	162	119	115	65,7	16,6	17,8

Source : Ministère de la Santé, DPRF (2002).

1.2. Politique des ressources humaines

Hormis la revalorisation des salaires des médecins, l'institution de la prime de risque et quelques mesures ponctuelles qui ont eu pour but de faciliter la promotion interne et le règlement des problèmes d'avancement, aucune stratégie ou politique des ressources humaines n'a été définie par le GA. Le département de la santé, qui est en train de mener des réformes (en cours) portant sur le financement, les hôpitaux et les capacités institutionnelles, a négligé la composante incontournable des ressources humaines qui est, en principe, la clé de la réussite de ces réformes.

1.3. Programmes de santé publique

Durant la période d'alternance, le ministère a renforcé et restructuré plusieurs programmes de santé publique dont l'essentiel porte sur la santé maternelle et infantile (SMI), la malnutrition et les maladies transmissibles.

Pour les programmes de SMI, le MS a, d'une part, renforcé le programme de Maternité Sans Risque en aménageant, rénovant, construisant et/ou équipant 37 maternités et 74 maisons d'accouchement, mais aussi en acquérant 168 ambulances destinées à ces structures et 168 vélomoteurs. D'autre part, le département a renforcé le programme d'immunisation en introduisant le vaccin contre l'hépatite B, élaboré et mis en distribution le *Carnet de santé* de l'enfant et créé des unités ou centres de référence pour la lutte contre la violence subie par les enfants.

Par ailleurs, en raison des déficits élevés en micro-nutriments, le MS a élaboré une politique de lutte contre ces carences qui s'appuie sur trois axes stratégiques : (i) l'éducation nutritionnelle ; (ii) la "supplémentation" en fer, en vitamines A et D ; (iii) et la fortification de la farine en vitamines et sel minéraux (d'autres produits agro-alimentaires seront concernés bientôt, à savoir le lait, les huiles de table et les dérivés laitiers).

La redynamisation a concerné aussi les programmes de lutte contre les infections sexuellement transmissibles et le SIDA, la tuberculose et le trachome, ainsi que la surveillance épidémiologique à travers l'instauration d'observatoires régionaux épidémiologiques et des cellules provinciales d'épidémiologie.

En outre, le programme de réhabilitation a été consolidé par le renforcement du dispositif de formation en prise en charge des handicapés et la multiplication par 5 du budget dudit programme.

Cette mobilisation additionnelle des ressources financières a bénéficié également aux programmes liés aux maladies non-transmissibles (principalement le diabète, mais aussi l'hypertension artérielle, les maladies mentales…). Toutefois, on ne peut que regretter les tergiversations qui ont caractérisé la gestion de la substitution de l'insuline humaine à l'insuline animale. Le Maroc est l'un des derniers pays à utiliser encore de l'insuline animale alors que l'industrie pharmaceutique internationale l'a

quasiment entièrement remplacée par l'insuline humaine (deux fois plus chère). Cet exemple est illustratif de la rétivité dont le GA a fait preuve pour des dossiers socialement sensibles.

Il y a lieu également de constater l'omission des programmes d'hygiène du milieu auxquels le GA n'a donné pratiquement aucune attention particulière alors qu'ils ont besoin d'une restructuration face aux mutations institutionnelles et socio-économiques (création d'une administration dédiée aux problèmes environnementaux, dynamisation de la déconcentration et décentralisation, pression sociale, etc.). Ces programmes, bien repensés, constitueraient des moyens coûts-efficaces pour lutter, en amont, contre l'apparition des maladies.

1.4. Offre de soins publique

1.4.1. L'évolution de l'infrastructure sanitaire publique

Durant les quatre premières années de la période d'alternance (1998-2001), le MS a mis en service 11 nouveaux hôpitaux (polycliniques de santé publique) d'une capacité totale de 649 lits soit, en moyenne, 3 structures (d'une soixantaine de lits chacune) par an. Pourtant, le ratio habitants par lit a augmenté en raison essentiellement de la réduction de la capacité litière des hôpitaux existants dont le taux d'occupation moyen global, il est vrai, ne dépasse pas 60 %.

Evolution du ratio habitants par lit entre 1997 et 2001

	Capacité litière	Habitants par lit
1997	25 676	1 057
2001	25 571	1 141
Variation annuelle moyenne 2001-1997	– 0,1 %	1,9 %

Source : Ministère de la Santé/DPRF/DPE/SCS.

Par ailleurs, le ministère de la Santé a utilisé une partie de l'infrastructure hospitalière existante à Marrakech et à Fès pour la transformer en Centres hospitaliers universitaires pour les deux villes. Cette transformation, qui perdure en attendant la mise en place d'une infrastructure adéquate, se fait dans la douleur.

Au niveau des soins ambulatoires, le département a essayé surtout d'améliorer l'accessibilité physique de la population rurale aux soins de santé de base. Ainsi, entre 1998 et 2001, le département a construit 324 formations de soins de santé de base (FSSB) dans le milieu rural et 43 dans le milieu urbain. Ceci a permis d'améliorer le ratio habitants par FSSB qui est passé de 13 703 en 1997 à 12 429 en 2001, soit une baisse annuelle moyenne de 2,4 % entraînée par la chute du même ratio en milieu rural de 4,9 % (voir tableau ci-dessous).

Evolution du ratio habitants par formation de soins de santé de base entre 1997 et 2001

	Nb de FSSBR*	Nb de FSSBU**	Total FSSB***	Habitants ruraux/ESSBR	Habitants urbains/ESSBU	Habitants/ ESSB
1997	1 416	564	1 980	9 022	25 752	13 703
2001	1 740	607	2 347	7 393	26 865	12 429
Variation annuelle moyenne 2001/1997	5,3 %	1,9 %	4,3 %	– 4,9 %	1,1 %	– 2,4 %

* Formations de soins de santé de base rurales.
** Formations de soins de santé de base urbaines.
*** Formations de soins de santé de base.
Source : Ministère de la Santé/DPRF/DPE/SES.

L'amélioration des ratios habitants par FSSB s'est accompagnée d'une réduction des disparités entre les régions, particulièrement pour le milieu rural où la dispersion de ce ratio par rapport à la moyenne est passée de 4 775 en 1997 à 2 980 en 2001. La même tendance est constatée pour le ratio habitants par lit dont l'écart moyen a atteint 329 en 2001 contre 342 en 1997.

1.4.2. Réforme hospitalière

Le GA a enclenché un long et non moins difficile processus de réforme hospitalière destinée à améliorer la performance des hôpitaux publics et de les arrimer à la réforme du financement du système de santé (voir ci-dessous) et à la dynamique de déconcentration/décentralisation. Il a soutenu les convictions des techniciens du département de la santé qui ont insisté énormément sur le souci du changement qualitatif (mentalité, organisation et méthodes de travail) structurel et non incrémental. Ce changement ne devant pas s'appuyer uniquement sur la mise à niveau des hôpitaux (construction, aménagement, équipement…), mais surtout sur les outils et les mécanismes de planification et de gestion hospitalière. C'est pour cela que la réforme hospitalière n'a pas été handicapée par une vision de courte période donnant la priorité aux réalisations physiques de court et moyen terme au détriment des actions structurantes. En effet, cette réforme est un processus constitué essentiellement de deux blocs :

– Le premier bloc consiste, d'une part, à effectuer diverses analyses de diagnostic relatives à la morbidité hospitalière, au degré de déconcentration, à l'état des lieux des bâtiments et des installations techniques… (étape quasiment achevée) et, d'autre part, à implémenter des outils et des mécanismes de planification et de gestion hospitalière : schéma régional d'organisation sanitaire, projet d'établissement et contractualisation, comptabilité analytique… (en cours).

– Le second bloc est relatif à la mise à niveau. Il n'intervient qu'en dernier lieu, en 2004, date approximative de mise en application de la réforme du financement (couverture médicale obligatoire de base).

II. Mesure de la performance des programmes de santé et des structures de soins du MS au travers des indicateurs de routine

Comme il a été annoncé dans la partie introductive, l'impossibilité d'utiliser les résultats des études et enquêtes d'envergure (s'arrêtant en 1998) ne permet pas d'opérer une analyse consistante de la performance du système national de santé en termes d'augmentation de l'espérance de vie à la naissance, de réduction des taux de mortalité (maternelle, infantile…), d'atténuation des iniquités liées au financement et à l'accès de la population aux soins et aux médicaments… (4).

C'est pour cela que le recours à quelques données de routine du système national d'information sanitaire devient inévitable. Ces données seront succinctement analysées en deux parties. La première porte sur les programmes de santé publique et le réseau ambulatoire, la seconde sur le réseau hospitalier.

(4) L'espérance de vie à la naissance est de 68,8 ans (1998), le taux de mortalité maternelle atteint 228 pour 100 000 naissances vivantes (1997) et le quotient de mortalité infantile est estimé à 36,6 pour mille (1997). Par ailleurs, 54 % de la dépense globale de santé sont supportés directement par les ménages (1997-1998).

2.1. Réseau ambulatoire et programmes de santé publique

L'information de routine du MS montre une évolution très positive de l'utilisation des produits et des services fournis par le département (voir tableau ci-dessous). Ceci se manifeste au niveau des consultations prénatales, de l'utilisation des moyens de contraception et l'accouchement dans un milieu institutionnel qui a déjà atteint le taux prévu pour 2004 dans le Plan Quinquennal en cours (50 %). Cependant, les examens post-natals ont connu une baisse en milieu rural, alors que le déficit à ce niveau est important (voir tableau ci-dessous).

Le programme d'immunisation a maintenu ses efforts pour garder un taux de vaccination assez élevé (89 % en 1997 et 90 % en 2001) et a permis d'éradiquer la polio et d'éliminer le tétanos néonatal.

Enfin, les consultations, qu'elles soient médicales ou paramédicales, ont connu des augmentations très importantes. Leurs variations annuelles moyennes entre 1997 et 2001 ont atteint respectivement 30 % et 24 % en raison du recrutement massif des médecins et surtout grâce à une meilleure productivité des professionnels de santé travaillant dans le réseau ambulatoire (voir tableau ci-dessous).

2.2. Réseau hospitalier

Contrairement au réseau ambulatoire, la productivité dans les hôpitaux a connu une baisse assez importante (voir tableau ci-dessous). L'effort de recrutement des professionnels de santé qui s'est accompagné d'une productivité marginale à la baisse ne permet pas de réduire les listes d'attente qui ne cessent de grandir. Ceci n'a fait qu'aggraver le problème de prise en charge de la population qui doit subir en plus les surcharges nécessaires à l'utilisation des services hospitaliers (achat de fil, de pellicules, des médicaments, des plâtres…) en raison d'un budget insuffisant et quelques fois mal géré.

Evolution de quelques indicateurs de routine du réseau ambulatoire et des programmes de santé publique, 1997-2001

	1997			2001			Variation annuelle moyenne (2)/(1)
	Urbain	Rural	Total (1)	Urbain	Rural	Total (2)	
Programme national de planification familiale							
Pilule	1 290 322	1 535 349	2 825 671	1 709 151	1 713 732	3 422 883	5 %
Condom	102 624	49 977	152 601	125 141	53 982	179 123	4 %
DIU	49 123	18 359	67 482	468 131	17 438	485 569	64 %
Ligature tubaire	3 350	23	3 373	3 180	0	3 180	– 1 %
Programme national de surveillance de la grossesse et de l'accouchement							
Nouvelles consultantes	157 045	135 569	292 614	177 104	141 254	318 358	2 %
Autres consultations prénatales	158 469	111 583	270 052	199 686	125 988	325 674	5 %
Examens post natals	235 453	205 552	441 005	258 173	197 926	456 099	1 %
Accouchement au sein des formations sanitaires publiques							
Total des accouchements	149 744	103 100	252 844	209 938	124 213	334 151	7 %
Nombre de sages-femmes et accoucheuses	133	65	270	301	268	569	20 %
Consultations médicales et paramédicales							
Nombre de consultations médicales dans le RSSB	3 846 550	983 889	4 830 439	9 536 831	4 110 043	13 646 874	30 %
Nombre de consultations paramédicales dans le RSS	7 228 090	3 246 286	10 474 376	14 971 025	10 151 363	25 122 388	24 %
Nombre de médecins dans le RSSB	1 163	478	1 641	1 710	1 039	2 749	14 %
Nombre de paramédicaux dans le RSSB	6 194	3 804	9 988	6 200	3 857	10 057	0,2 %
Consultations médicales par médecin	3 307	2 058	2 944	5 577	3 956	4 964	14,0 %
Consultations paramédicales par infirmier	1 167	853	1 049	2 415	2 632	2 498	24,2 %

Source : Ministère de la Santé, DPRF/SEIS.

Evolution de quelques indicateurs hospitaliers de routine entre 1997 et 2001

	1997	2001	Variation annuelle moyenne 2001/1997
Médecins (toutes spécialités confondues)	2 234	4 078	16,2%
Chirurgiens	103	153	10,4 %
Gynécologues	175	255	9,9 %
Sages-femmes ou accoucheuses	395	625	12,2 %
Infirmiers toutes catégories (y.c. sages-femmes)	12 607	13 233	1,2 %
Capacité litière fonctionnelle	23 167	23 028	– 0,2 %
Admissions	717 767	844 763	4,2 %
Journées d'hospitalisation	4 845 167	4 579 218	– 1,4 %
Consultations	2 453 996	2 857 472	3,9 %
Accouchements	197 056	216 760	2,4 %
Interventions chirurgicales majeures	146 901	186 120	6,1 %
Interventions chirurgicales mineures	79 057	87 049	2,4 %
Total interventions chirurgicales	225 958	273 169	4,9 %
Budget-Etat dédié au fonctionnement des hôpitaux	637 776 000	683 005 360	1,7 %
Admissions par médecin	321,29	207,15	– 10,4 %
Journées d'hospitalisation par médecin	2 168,83	1 122,91	– 15,2 %
Consultations par médecin	1 098,48	700,70	– 10,6 %
Interventions chirurgicales par chirurgien	2 193,77	1 785,42	– 5,0 %
Accouchements par gynécologue	1 126,03	850,04	– 6,8 %
Accouchements par sage-femme ou accoucheuse	15,63	16,38	1,2 %
Budget par admission	888,56	808,52	– 2,3 %
Budget par Journée d'hospitalisation	131,63	149,15	3,2 %
Budget par lit	27 529,50	29 659,78	1,9 %

Source : Ministère de la Santé, DPRF/SEIS.

III. Evaluation des actions à portée systémique

3.1. Accessibilité économique de la population aux soins et aux médicaments

Nous allons nous intéresser ici à deux types d'actions : le premier porte sur les mesures prises pour améliorer l'accessibilité économique aux biens et aux services médicaux au travers des réductions des coûts (pour le secteur public) et des prix (pour le secteur privé) ; le second s'appuie sur la mutualisation du risque-maladie et la solvabilisation de la demande par le biais d'une couverture médicale (assurance-maladie et assistance médicale).

3.1.1. Actions sur les prix et les coûts

Prix des services médicaux

Au début de l'année 2002, les prestations de service des professionnels de santé exerçant dans le secteur libéral (médecins, chirurgiens-dentistes, paramédicaux…) ainsi que celles des cliniques privées (et assimilées) ont été exonérées de TVA. Cette mesure, en principe destinée à réduire le coût supporté par le patient, a bénéficié plutôt aux prestataires qui ont continué à appliquer les mêmes prix en dépit de l'exonération de la TVA. Ceci ne peut être considéré comme complètement négatif en raison des difficultés matérielles que connaît une partie des professionnels de santé du secteur libéral.

Cette mesure n'a pas atteint son principal objectif en raison de la non-actualisation de la réglementation sur les prix des prestations médicales depuis 1984. La nomenclature des actes médicaux, quant à elle, remonte à 1977. Ce déficit réglementaire a engendré une certaine anarchie dans la fixation des prix (5) qui sont, en général, déterminés, non pas par l'Administration qui en a en principe la responsabilité, mais par une entente interne au sein des syndicats des professionnels de santé. Une telle logique ne peut guère favoriser un juste prix qui ménage la bourse des patients et permet aux prestataires de recouvrer leurs coûts.

(5) Hormis les conventions avec les organismes et institutions de prévoyance sociale.

Prix des médicaments

En dépit d'une franche volonté de réduire les prix des médicaments, le GA n'a réussi qu'à limiter ou à éliminer, pour quelques produits pharmaceutiques (vaccins, antiretroviraux (6), médicaments contre l'asthme, les anticancéreux…), les droits de douanes et la TVA et à mettre sur le marché l'insuline humaine au même prix que l'insuline animale grâce aux subventions de la Caisse de compensation (en cours).

La réglementation sur les prix, datant des années soixante (pour les produits fabriqués localement) et le début des années quatre-vingt-dix (pour les médicaments importés), n'a pas été modifiée afin de réduire le coût du médicament pour la population marocaine. Les comptes nationaux de la santé (MS/DPRF/SES, 2001) ont montré que le coût moyen d'une ordonnance médicale équivaut à plus de quatre journées rémunérées au SMIG en 1998. Cette situation risque peu de changer en raison de la timide politique des médicaments génériques qui n'a pas été particulièrement favorisée par le GA.

(6) Pour les antiretroviraux (trithérapie contre le SIDA), le MS a négocié des réductions de prix, suite à l'action de l'ONUSIDA et au bras de fer entre l'Afrique du Sud et les laboratoires pharmaceutiques (FMN), qui ont réduit le coût mensuel moyen de la trithérapie à 2 000 Dh contre plus de 7 000 Dh auparavant.

Coût du sang et de ses dérivés

La politique de sécurité transfusionnelle, qui s'appuie entre autres sur un regroupement des plateaux techniques pour la transfusion sanguine (en 1998) et un recours à une convention avec un laboratoire européen pour la fabrication des dérivés stables du sang à partir du plasma humain marocain congelé et exporté sous le contrôle du Centre national de transfusion sanguine (en 1999), a permis de limiter le coût du sang (7) et de ses dérivés tout en veillant à assurer une bonne sécurité transfusionnelle.

(7) Le patient n'achète pas le sang, qui demeure

gratuit, mais paie une partie des coûts de collecte, de traitement et d'analyse de ce produit.

3.1.2. Réforme du financement de la santé

Depuis plus d'une dizaine d'année, les gouvernements qui se sont succédé ont toujours voulu réformer le financement du système de santé, sans y parvenir. En 1995, le gouvernement de l'époque avait élaboré un projet d'assurance-maladie obligatoire qui fut approuvé au Conseil de gouvernement mais n'a pu dépasser ce stade.

Le GA a pu, il est vrai avec un peu de retard, élaborer un projet de Code de couverture médicale obligatoire de base sensiblement différent de celui de 1995 en termes de qualité et de consistance (8). Ce projet, déjà approuvé par le Conseil de gouvernement et le Conseil des ministres, est en cours d'approbation au Parlement.

(8) Le projet de 1995 ne comportait pas de volet portant sur l'assistance médicale et admettait une logique "d'assureur" (plafond, taux de remboursement faible, délai de carence, avance des fonds…) plutôt qu'une logique de solidarité et d'assurance sociale. De plus, ce projet, qui n'avait aucune vision de long terme, privilégiait la concurrence entre les gestionnaires (y compris les compagnies d'assurance) sans mécanismes de péréquation.

Le code en question est un diptyque composé d'une assurance-maladie obligatoire (AMO) et d'un régime d'assistance médicale (RAMED) :

– L'assurance maladie obligatoire (AMO) se généralisera progressivement à pratiquement toute la population sur une longue période dont la durée reste indéterminée. Dans une première phase, elle profitera aux pensionnés et aux employés (ainsi que leurs ayants-droit) du secteur moderne ou formel (personnes inscrites à la Caisse nationale de sécurité sociale et agents de l'Etat) (9). Elle sera gérée par deux organismes : la CNSS pour le secteur privé et la CNOPS restructurée pour le secteur public. La régulation s'effectuera par une Agence nationale d'assurance-maladie (ANAM) qui se chargera également du contrôle et de la supervision du système. Le financement, quant à lui, sera principalement contributif (parafiscalité).

(9) Soit 30 % de la population marocaine à moyen terme.

– Le régime d'assistance médicale (RAMED) est destiné à couvrir les dépenses occasionnées par les soins des économiquement faibles dans les structures de soins du MS. Son financement, dont la gestion sera confiée à l'ANAM, sera essentiellement fiscal. Ce financement serait séparé du budget du MS contrairement à ce qui se fait actuellement.

En dépit de quelques faiblesses (particulièrement la gestion de l'AMO par la CNSS et la CNOPS au lieu d'une caisse unique (10)), le projet de Couverture médicale de base (AMO et RAMED), s'il est concrétisé, constitue sans aucun doute une avancée importante pour la société et l'économie marocaine (réduction des dépenses catastrophiques de santé pour les ménages, augmentation de l'accessibilité et du recours aux soins et aux médicaments, accroissement du financement collectif et solidaire de la santé, amélioration du revenu indirect de la population, impacts économiques positifs sur le secteur de la santé).

(10) Toutefois, comme le montre l'expérience internationale, l'option bipolaire (CNOPS & CNSS) est meilleure face au choix de la gestion multiple à laquelle participerait le secteur privé (Zine Eddine E., 2001).

Cependant, les plus grands défis restent à surmonter car la mise en place de l'AMO et du RAMED demande des compétences bien plus pointues et surtout un courage politique plus élevé (11). Le GA n'a fait qu'enclencher le processus d'une réforme longue et ardue.

(11) A titre illustratif, l'envergure du

3.2. Problème de l'intersectorialité et de la gouvernance générale du système de santé

Le système de santé au Maroc est très large. Ses acteurs sont multiples et les relations qui les lient sont aussi denses que complexes. Cependant, ce système est peu coordonné et l'imputabilité des acteurs est réduite (MS, 2002). Le GA n'a pas remédié aux défaillances dans la définition des stratégies des acteurs du système de santé. Ce qui n'a pas manqué d'exacerber les insuffisances de la coordination des mécanismes de régulation.

Durant la période d'alternance, l'Etat a maintenu ses interventions dans le système de santé aussi bien aux niveaux politique, stratégique et opérationnel. Il en a découlé une incapacité d'assurer une bonne gouvernance du système.

Le GA a voulu mettre en place un forum de débat élargi et un incubateur d'idées stratégiques pour l'évolution du système de santé à travers une Charte nationale de la santé qui n'a pu, malheureusement, voir le jour en raison de l'enclenchement relativement tardif des préparations techniques (12).

3.3. Recherche et développement

En dépit de l'importance de cette composante pour le système de santé, le GA n'a pas défini de politique de recherche et développement à même de déboucher sur des activités et des programmes de recherche et d'étude en adéquation avec les priorités du système de santé et les orientations du département (MS, 2002).

Conclusion

Une évaluation de l'action du GA moins descriptive, plus complète et plus dynamique ne peut être faite actuellement. Elle pourrait être effectuée à l'horizon 2003-2004 en utilisant des études et des enquêtes à grande envergure afin d'opérer des analyses comparatives avec les résultats des études à portée nationale dont la date la plus récente est 1998, à savoir les enquêtes sur les ménages, la santé et la population, les comptes nationaux de la santé…

Néanmoins, en dépit de ses insuffisances, l'analyse très descriptive telle qu'elle est présentée dans ce papier, permet modestement de mesurer le degré de progression du secteur de la santé vers les objectifs annoncés dans la déclaration du GA d'avril 1998.

D'une manière générale, beaucoup d'efforts ont été déployés par le GA afin d'améliorer les performances du système de santé marocain. L'élaboration du Code de couverture médicale de base (AMO et RAMED) et l'enclenchement de la réforme hospitalière ne manqueraient pas de produire des changements profonds, indélébiles et positifs sur le système de santé. En outre, en dépit d'une conjoncture économique défavorable, les efforts consentis en termes d'infrastructure, de recrutement et de budget

financement du RAMED sera déterminante pour l'accès de la population économiquement faible aux structures publiques de soins : la garantie d'un financement suffisant (beaucoup plus important que ce qui est attribué actuellement aux hôpitaux pour la prise en charge médicale des indigents) et stable constituera indubitablement une manifestation de courage politique et permettra de dépasser la vision étriquée et comptable des technocrates.

(12) Les travaux techniques sont finalisés, une dizaine de rapports sectoriels sont rédigés et un rapport de synthèse est élaboré. Ces documents pourraient toujours servir comme supports aux travaux d'une Charte nationale de la santé que le prochain gouvernement pourrait réinitier.

ont permis au MS de maintenir la même marge de manœuvre pour la prise en charge médicale de la population.

Cependant, plusieurs critiques peuvent être adressées à l'action du GA. Premièrement, ce gouvernement a fait preuve (involontaire) de lenteur dans la gestion de deux dossiers importants : le Code de couverture médicale de base et, dans un moindre degré, la réforme hospitalière. Ceci serait-il dû aux facteurs suivants : (i) le GA a connu un changement à mi-parcours, ce qui n'a pas facilité la continuité dans la gestion des dossiers ; (ii) la composition assez hétérogène des membres du GA ; (iii) une certaine compétition et des divergences d'opinion et de vision entre les chefs de départements concernés ; (iv) le tâtonnement dans la gestion "multiple" de la réforme du financement de la santé qui, dans les faits, a été traitée sur le même pied d'égalité avec d'autres dossiers de moindre envergure ?

Deuxièmement, le sort de ces deux réformes (financement et hôpitaux), qui ne sont pas encore achevées (le doute reste de rigueur quant à l'adoption du Code de couverture médicale de base par le Parlement) n'est pas connu. Ce qui ne garantit ni leur continuité, ni leur succès. En effet, le GA n'a fait qu'enclencher les processus de réformes dont les difficultés techniques et institutionnelles de mise en œuvre représenteront des défis très importants pour le prochain gouvernement.

Troisièmement, en dehors de ces deux réformes restructurantes, le GA a opté plus pour la gestion des problèmes courants et le renforcement de l'existant que pour le changement structurel. Cette fixation sur la gestion du quotidien et des affaires courantes (quelle que soit la pertinence des solutions envisagées) n'a pas permis de placer le citoyen au cœur du système de santé dont la réactivité est faible et le financement inéquitable (OMS, 2000) alors que, paradoxalement, l'environnement national et international impose une nouvelle vision et une politique de santé plus adéquate. D'où le risque, à long terme, de remettre en cause les quelques acquis du système de santé. L'inexistence d'une politique du médicament (socialement efficiente), le déficit de l'encadrement juridique du système, l'absence d'une politique de ressources humaines et surtout la mauvaise gouvernance du système de santé (qui demeure non coordonné et non maîtrisé) sont autant d'éléments qui témoignent des zones d'ombre que le GA n'a pu éclairer et dépoussiérer. Ce qui donne au citoyen, l'impression, légitime, que peu de choses ont changé dans notre système de santé.

Références bibliographiques

Direction de la Statistique (1997 à 2001), *Annuaire statistique du Maroc*, Rabat.

Direction de la Statistique (2000), *Enquête nationale sur les niveaux de vie des ménages*, Rabat.

Ministère de la Santé (2002), *Santé : état actuel, tendances et perspectives stratégiques*, Rabat.

Ministère de la Santé/DPRF/SCS (1997 à 2001), *Répertoire de l'offre de soins*, Rabat.

Ministère de la Santé/DPRF/SEIS (1998 à 2002), *la Santé en chiffres*, Rabat.

Ministère de la Santé/DPRF/SEIS (1999), *l'Enquête nationale sur la santé de la mère et de l'enfant*, Rabat.

Ministère de la Santé/DPRF/SES (2001), *les Comptes nationaux de la santé*, 1997-1998, Rabat.

Organisation mondiale de la santé (2000), *Rapport sur la santé dans le monde*, 2000, Genève.

Zine Eddine El Idrissi My Driss (2001), « La couverture médicale au Maroc », papier présenté à l'Atelier maghrébin sur l'assurance maladie, OMS & RESSMA, 40 pages (en cours de publication par l'OMS).

Le partenariat public-privé dans la nouvelle politique économique : quelle efficacité ?

Abdelmajid Iraqui
Consultant
(imafog@iam.net.ma)

L'évaluation, une pratique à développer

Certains termes revêtent, dans le sens commun, des connotations négatives, voire agressives. Dans l'entreprise, c'est l'audit ou le contrôle de gestion. Dans l'administration, l'évaluation est chargée d'un contenu sémantique particulier. Evaluer, n'est-ce pas donner un avis tranché, un jugement définitif, une notation irréversible ? N'est-ce pas formuler un jugement qui ne peut être que manichéen, dichotomique ?

Théoriquement, une évaluation ne peut être que dynamique, en ce sens qu'elle ne sert pas à sanctionner l'action mais à l'accompagner pour en « rectifier le tir » et s'inscrit de ce fait dans un processus continu.

L'évaluation est une démarche consistant, à partir de données qualitatives et quantitatives, à juger les moyens utilisés et les résultats obtenus en regard des objectifs poursuivis et des besoins auxquels répondent les programmes et les activités. C'est un examen périodique, impartial et objectif d'un programme ou d'une politique ayant pour but d'établir, à la lumière des circonstances, dans quelle mesure ses objectifs, sa conception et ses résultats, tant prévus qu'imprévus, sont satisfaisants. Evaluer une politique économique, c'est mesurer la part qui lui revient dans la variation d'une situation dans laquelle elle a été escomptée exercer une influence et la part imputable à des facteurs extérieurs à cette politique. Evaluer une politique publique, c'est reconnaître et mesurer ses effets propres (Deleau, 1986). La faible capitalisation dont dispose notre pays en matière d'évaluation, d'autre part, nous pousse à un minimum de modestie scientifique.

A notre connaissance, les premiers travaux ont porté sur l'expérience de la marocanisation (El Aoufi, 1990). Vers la même période, de nombreux écrits ont été réalisés par la Banque mondiale, relatifs à la politique économique, industrielle et budgétaire de l'Etat en liaison avec la crise de la dette.

En 1993, un important séminaire organisé par l'Association des économistes marocains avait eu pour thème le bilan du P.A.S. Les contributions des universitaires, des experts et des opérateurs publics et privés avaient fait l'objet d'une publication. L'OCDE avait également publié une

étude sur le bilan du P.A.S. au Maroc. Vers la même période, Akesbi (1993) avait publié un ouvrage portant sur l'évaluation des réformes fiscales commencées en 1984. Plus récemment, un ouvrage traitant de l'évaluation de la politique publique de l'emploi a vu le jour (Bouharrou, 2001). Autrement dit, la pratique de l'évaluation est encore peu courante, ce qui nous incite à la plus grande modestie et à adopter une démarche objective et prudente, en cherchant à comprendre et à analyser en tenant compte du manque de recul.

Cette contribution ne cherche pas à dresser un bilan de la politique économique mais à focaliser l'intérêt sur une nouvelle forme de stratégie suivie par le Maroc, à savoir le partenariat pubic-privé et la contractualisation. Pour cela, nous exposerons dans une première partie les modalités de ce partenariat à travers deux instruments qui sont le plan quinquennal et les contrats-programmes. Dans une seconde partie, nous présenterons les performances économiques au niveau global, sectoriel et au niveau de la compétitivité.

I. Le partenariat public-privé

L'idée d'un partenariat public-privé fait d'abord penser à un mode de financement associant les capitaux publics aux capitaux privés. Dans ce genre de projet, l'Etat apporte, en général, ce qui relève de l'infrastructure, du foncier et des dépenses d'études et de lancement, le privé apportant l'outillage et la gestion. Mais il fait également penser à une redistribution des rôles, à un rééquilibrage du poids de chaque acteur, le secteur public étant jugé trop « présent » dans l'économie.

L'acception qui prévaut actuellement tendrait à confier au secteur privé le rôle de locomotive de la croissance et de l'investissement, le secteur public se contentant d'accompagner et de créer le cadre favorable à cette action. Le mode d'élaboration du plan reflète ce type d'approche.

A. Le plan 2000-2004

La préparation du plan 2000-2004 a fait l'objet d'une profonde concertation entre les opérateurs économiques et l'administration au sein de commissions dont plusieurs étaient présidées par des représentants du secteur privé. Cette modalité a été décrite dans un éditorial du *Temps du Maroc* sous le titre : « Le partenariat entre pouvoirs publics et secteur privé. »

« Les contacts engagés entre le gouvernement et la Confédération générale des entreprises du Maroc dans le cadre de la préparation du Plan quinquennal privilégient le dialogue et la concertation et préludent à une nouvelle perception de l'entreprise et à une conception novatrice de son double rôle de créatrice de richesses et de génératrice d'emplois. Les pouvoirs publics sont déterminés à trouver des solutions consensuelles aux problèmes qui se posent à l'entreprise et à son environnement. De son côté, l'entreprise se veut être de plus en plus citoyenne en recherchant un partenariat privilégié

avec l'Etat pour promouvoir un développement concerté et en s'impliquant dans les aspects les plus divers de la vie sociale. C'est donc dans cette logique que s'inscrivent désormais les rapports entre les pouvoirs publics et le secteur privé qui, ensemble, visent la prospérité économique et le bien-être social. Cette relation organique, entre développement de l'entreprise, croissance économique et progrès social, le Premier ministre et ses interlocuteurs de la Confédération générale des entreprises du Maroc l'avaient évoquée dès avril 1998 en soulignant son importance en termes de partenariat. Un partenariat appelé à se développer à mesure que prennent forme les défis qu'elle aura à relever. Les Orientations Royales qui concernent l'entreprise dans ses relations avec le gouvernement, d'une part, et le rôle de ces deux partenaires dans la réalisation d'une croissance durable, d'autre part, sont une source d'inspiration pour la planification qui doit s'adapter aux exigences de notre développement.

« Pour le secteur privé, il s'agit d'apporter un engagement qui constitue une réponse positive, directe et réaliste à des problèmes pratiques qui se posent tant au niveau des différents secteurs de l'économie nationale qu'au niveau des régions qui sont appelées à être de véritables pôles de développement. Il faut souligner que la déclaration de politique générale du Premier ministre devant le Parlement a fourni les garanties d'une amélioration de l'environnement de l'entreprise. »

B. Les contrats-programmes

Le thème des contrats–programmes, tel qu'expliqué par les associations professionnelles concernées, a trait aux préoccupations relatives au développement stratégique sectoriel. L'idée est de rechercher les voies et moyens susceptibles de dynamiser l'économie et de contribuer à l'épanouissement des secteurs productifs en vue d'en faire des vecteurs de croissance et de création de valeur ajoutée. Les différents secteurs d'activité se sont livrés à un exercice de diagnostic, qui a fait ressortir les points forts et des handicaps précis qui ont été identifiés. En fonction des secteurs, les différentes analyses font apparaître divers facteurs de blocage pouvant être inhérents aux ressources naturelles, aux ressources humaines, aux infrastructures, au mode de financement, à la technologie, aux capacités installées ou au contexte réglementaire.

L'approche des contrats-programmes est de lever ces contraintes afin de permettre aux secteurs productifs de libérer leur potentiel et de renouer avec une croissance forte et durable. Les contrats-programmes représentent une nouvelle forme de partenariat, basée sur l'idée que la performance est globale et qu'elle est la résultante d'un consensus public-privé.

Les secteurs concernés sont le tourisme, le bâtiment et les travaux publics, le secteur pétrolier, les nouvelles technologies de l'information et le textile-habillement. Au niveau horizontal, on citera la Charte de la P.M.E.

Le tourisme

Le contrat programme du secteur touristique a été signé le 12 janvier 2001 en présence du Souverain, démontrant ainsi l'engagement politique majeur de l'Etat. Il repose sur la conviction que le Maroc peut prétendre accueillir 10 millions de touristes en 2010. Pour les concepteurs de ce programme, l'Etat, en partenariat avec le secteur privé, pourra décider d'ériger la nouvelle politique du développement touristique en priorité nationale, imposer un pilotage planifié et coordonné avec une stratégie cohérente. Le plan mis en œuvre a retenu l'opportunité de développer de nouvelles stations balnéaires. Au niveau du foncier, il est prévu de mettre à la disposition des promoteurs des terrains appropriés. D'autres mesures concernent le financement, les taux d'intérêts et la possibilité d'utiliser un fonds de rénovation à un taux bonifié. Le contrat-programme prévoit également des mesures fiscales et des mesures touchant à la stratégie de promotion du secteur. L'accord d'application de la convention-cadre traçant la vision stratégique du secteur a été entérinée en octobre 2001 à Agadir. Il se traduirait par la création de 600 000 emplois et un impact de 2 à 3 points sur la croissance du PIB par an. Les investissements nécessaires pour accompagner cette nouvelle politique touristique sont estimés à 30 milliards de dirhams. Ce montant est réparti entre la création et/ou l'extension d'infrastructures-aménagements hors site de nouvelles stations balnéaires, l'assainissement et la distribution d'eau et d'électricité, les infrastructures de communication (15 milliards de dirhams), autant pour le développement de nouvelles stations balnéaires, fer de lance de la stratégie-produit. Par ailleurs, la réalisation de 80 000 nouvelles chambres, les infrastructures d'animation et de loisirs et la mise en adéquation des capacités de transport aérien sont prévues. En janvier 2002, à l'occasion des Deuxièmes assises du tourisme, les opérateurs comme le Ministère ont estimé que le bilan était satisfaisant et que la visibilité s'améliorait progressivement. « Les études en matière de sites balnéaires sont planifiées, les problèmes sont résolus sur les volets foncier et juridique et les appels d'offres seront lancés. »

Le bâtiment et les travaux publics

Le secteur du BTP dépend dans ses activités à plus de 75 % des investissements publics, et les entraves à son développement tiennent, selon les professionnels, à l'absence d'une politique de sauvegarde et de promotion de l'entreprise nationale. Le contrat-programme du secteur lie la relance de l'emploi et de l'investissement dans le secteur à des mesures que peut prendre l'Etat. Les professionnels proposent les mesures suivantes :

– accorder la préférence aux entreprises nationales (marchés, gestion déléguée) ;
– assurer le respect des engagements en matière de paiements et procéder à l'apurement immédiat des arriérés dus aux entreprises ;

– lutter contre le secteur informel, notamment en imposant le recours aux entreprises organisées pour la réalisation des programmes agréés de logement social ;
– assurer la vigilance quant au respect de la transparence et de la libre concurrence lors de la passation des marchés publics, et également ceux passés par les délégations de services publics.

En contre-partie, le secteur s'engage à concrétiser ses potentialités en matière de création d'emplois, sachant que :

– la construction d'un logement de 100 m^2 permet de créer 5 emplois directs et indirects pendant un an ;
– l'aménagement de 360 mille hectares irrigués et la réhabilitation de 390 mille hectares vont créer 90 mille emplois pendant la période d'exécution et 270 mille emplois permanents.

Le secteur pétrolier

Ce secteur a élaboré un projet de contrat-programme dans lequel les entreprises du secteur se déclarent prêtes à contracter un certain nombre d'engagements parmi lesquels :

– des investissements de l'ordre de 3,5 milliards de dirhams sur les trois prochaines années ;
– le respect de la qualité et des spécifications réglementaires ;
– le respect de l'éthique commerciale ;
– la promotion d'une formation adéquate et continue aux professionnels ;
– le règlement des problèmes commerciaux avec les exploitants et les gérants des stations-services, etc.

Quant aux engagements du ministère du tutelle, ils devront porter sur :

– l'actualisation des textes réglementaires ;
– la revalorisation des marges de distribution ;
– l'apurement des arriérés de TVA due aux importateurs ;

Les nouvelles technologies de l'information et de la communication

Le secrétariat d'Etat aux Postes et aux Technologies de l'Information, en optant pour une démarche concertée avec les représentants du secteur des technologies de l'information et de la communication, a élaboré un accord-cadre intitulé « Les technologies de l'information : une stratégie, un enjeu et un défi » pour la période 2001-2005 en y intégrant les objectifs et orientations du Plan de développement économique et social 2000-2004, ainsi que les principales recommandations des représentants des secteurs. Les parties se fixent comme objectifs le développement d'une industrie nationale des nouvelles technologies de l'information et de la communication dans une vision volontariste qui, en 2005, grâce à une démarche concertée entre les opérateurs privés et le gouvernement, réalisera plus de 50 milliards de dirhams de chiffre d'affaires et générera plus de 100 000 emplois.

Plusieurs actions seront déclenchées et toucheront :

– le développement des ressources humaines ;
– la promotion des technologies de l'information comme outil primordial pour l'entreprise, l'administration et les particuliers ;
– le soutien à l'innovation, à la création d'entreprise et au développement de P.M.E. technologiques ;
– la libéralisation du secteur de l'audiovisuel ;
– la mise en place d'un fonds de développement du secteur ;
– la création d'un centre des nouvelles technologies de l'information et de la communication pour l'entreprise ;
– le développement des infrastructures de télécommunications ;
– des incitations fiscales ;
– la mise à niveau de l'environnement réglementaire et législatif ;
– les actions d'ordre institutionnel et de suivi.

Le textile-habillement

Les professionnels du textile-habillement ont élaboré un projet de stratégie de développement du secteur sur cinq ans, qu'ils ont décliné sous forme d'un contrat-programme présenté au Premier ministre le 4 août 1999. Par ce contrat-programme, les professionnels du textile-habillement ont souhaité faire partager leur vision de la croissance et de la compétitivité de cette industrie. Ainsi à l'horizon 2005-2006, la concrétisation de ce projet devrait permettre non seulement de sauvegarder 200 000 emplois existants mais, également, d'en créer 125 000 nouveaux. De même, il est prévu que les exportations du secteur atteignent le "chiffre record" de 50 milliards de dirhams, soit un doublement des réalisations actuelles. Ce résultat ne pourra être atteint que par des programmes d'investissement intensifs et par l'amélioration significative de la valeur ajoutée. Dans le cadre de cette stratégie, les professionnels prennent des engagements importants dans les domaines de la création d'emplois, la formation-apprentissage, l'alphabétisation fonctionnelle, le développement du partenariat industriel et de la promotion du produit Maroc dans différents marchés-cibles.

Les principales mesures préconisées dans le contrat-programme se présentent comme suit :
– disponibilité de zones industrielles bien équipées à des tarifs préférentiels ;
– disponibilité de parcs industriels en location ;
– révision de la patente et de la taxe urbaine ;
– octroi d'une prime de 20 % sur les équipements pour le développement de l'amont (filature, tissage-ennoblissement) ;
– mise en place d'un fonds d'investissement textile-habillement ;
– défiscalisation de l'énergie électrique pour les exportateurs en application du régime du draw-back ;
– réduction de 50 % sur l'IGR et les charges sociales pour l'embauche des jeunes diplômés pendant 5 ans ;

– réduction du taux de cotisation patronale à la CNSS à 12 % pour les salaires inférieurs à 2 500 Dh par mois ;
– exonération de l'IS pendant 10 ans au lieu de 5 ans ;
– extension de l'exonération aux exportateurs indirects (filières amont) ;
– ajustement de la parité du dirham par rapport à l'euro (bien que la remontée de l'euro en juillet 2002 limite cette mesure).

La charte de la P.M.E.

Du fait du rôle économique et social de la P.M.E. qui peut être érigée en instrument de développement régional, les pouvoirs publics ont adopté le 31 mai 2001 en Conseil des ministres la charte de la P.M.E. Par l'adoption de cette charte, l'Etat entend favoriser la mise en place d'un cadre institutionnel de promotion de la P.M.E. basé sur des structures et des mécanismes de concertation et de dialogue avec les instances représentatives de la P.M.E. Dans ce sens, il est prévu la création de l'Agence pour la Promotion de la P.M.E. En outre seront reconnues d'utilité publique par l'Etat les associations œuvrant, au niveau local, régional ou national pour la création et le développement des P.M.E., en leur offrant l'assistance technique nécessaire pour l'utilisation des nouvelles technologies ou en leur facilitant l'accès au financement. L'Etat accordera, par le biais d'un fonds de promotion des P.M.E. à créer, des aides budgétaires aux P.M.E. en prenant en charge une partie des dépenses afférentes aux prestations suivantes :

– services d'information, de formation, d'amélioration de la qualité, de promotion de la recherche-développement et d'innovation ;
– aménagement par les promoteurs, dans le cadre d'une convention à signer avec l'Etat, de terrains et de locaux professionnels destinés aux P.M.E., à la création des pépinières d'entreprises et aux parcs technologiques devant accueillir les P.M.E. innovantes.

D'autres mesures sont prévues par la charte de la P.M.E. comme l'encouragement des groupements d'entreprises à accéder aux marchés publics et extérieurs et la création de fonds de garantie ou de cautionnement mutuel pour faciliter l'accès des P.M.E. au financement.

Certains économistes se sont interrogés sur le fait de savoir si cette nouvelle génération de partenariat ne constituait pas des subventions sous forme d'allégement fiscal ou de bonification.

De leur côté, les opérateurs économiques estiment que « l'Etat a le devoir de défendre le tissu productif » (CGEM, 2002).

Toujours est-il que l'économie doit désormais s'analyser comme la résultante de l'action conjuguée des pouvoirs publics et des opérateurs privés. La croissance découle d'un effort d'investissement mais également de la prise en charge d'une partie du « compte d'exploitation » de l'entreprise sous forme d'allégement des coûts des facteurs (fiscalité, charges sociales, énergie, intérêts…).

II. L'évaluation des résultats

A. Au niveau de la croissance

Tableau 1
Taux de croissance

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Plan 2000-2004
PIB	6,6	12,2	– 2,2	7,7	0,0	0,9	6,5	5
PIB hors agriculture	2,3	3,6	3,2	4,4	3,3	3,6	3,9	4

Source : Ministère de l'Economie et des Finances.

Tableau 2
Structure du PIB *(en pourcentage)*

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Agriculture et pêche	11,6	18,3	13,8	16,4	13,6	11,3
Secteur secondaire	30,7	28,7	31,0	29,4	30,2	30,7
Commerce et services	57,7	53	55,2	54,2	56,1	57,9

Source : Ministère de l'Economie et des Finances.

Tableau 3
Epargne et investissement *(en pourcentage)*

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Plan 2000-2004
Taux d'investissement	21,4	19,4	20,7	22	24,3	25	23,6	28
Taux d'épargne	16,8	18,9	19,7	20,9	22,1	21,9	22,5	27

Source : Ministère de l'Economie et des Finances.

Tableau 4
Taux de croissance de l'industrie

	1997	1998	1999	2000	Plan 2000-2004
Industrie manufacturière	3,4	2,1	2,7	3,5	4,6
Industrie agro-alimentaire	– 2,6	7,2	– 0,6	9,2	4,3
Industrie du textile et du cuir	3,4	1,3	0,6	– 3,2	5,8
Industrie chimique et parachimique	6,6	0,3	3,6	– 21,9	2,6
Industrie mécanique et métallurgique	3,2	2,3	4,9	– 2,3	7,8
Industrie électrique et électronique	7,7	4,6	14,4	5,3	8,5

Source : Ministère de l'Economie et des Finances, DPEG.

La croissance du PIB reste marquée par l'élément agricole. On notera néanmoins que la croissance moyenne du PIB hors agriculture a été de 3,7 % pour les années 1998 à 2000, contre 3 % pour les années précédentes.

Pour l'année 2000, les contre-performances enregistrées au niveau de l'agriculture n'ont pas provoqué un ralentissement de la croissance du PIB non agricole par rapport à 1999. Cette tendance, si elle se poursuivait, pourrait traduire une moindre dépendance de l'économie par rapport aux aléas climatiques. L'objectif de 5 % fixé dans le plan 2000-2004 n'est toutefois pas atteint, il doit rester une préoccupation pour les décideurs politiques et les opérateurs économiques.

Dans une étude publiée récemment (février 2002), la direction de la Politique économique générale (ministère de l'Economie et des Finances) a analysé l'évolution de la « notation » du Maroc par rapport à un échantillon de pays émergents.

La « note » globale attribuée au Maroc demeure quasi stable et se caractérise par un certain nombre d'éléments. La stabilité de la qualité de la croissance sur toute la période, en dépit de la succession de deux années de sécheresse et du renchérissement de la facture pétrolière, montre que la croissance économique au Maroc devient moins tributaire du secteur agricole grâce au dynamisme d'autres secteurs d'activité.

Malgré un environnement économique difficile, l'équilibre macro-économique a pu être préservé : l'inflation est maîtrisée, et le déficit budgétaire s'est maintenu autour de 3 %, bien que l'Etat ait pris en charge un certain nombre d'opérations exceptionnelles (lutte conte les effets de sécheresse, compensation de la hausse des cours pétroliers…).

Le solde du compte courant serait excédentaire au terme de l'année 2001, en lien avec l'ouverture du capital de Maroc Telecom et la poursuite du dynamisme des transferts des Marocains résidant à l'étranger stimulés par le réajustement du panier de cotation du dirham et l'introduction de l'euro fiduciaire. Malgré les effets des événements du 11 septembre qui se sont traduits par une sensible baisse des arrivées de touristes étrangers, les recettes touristiques devraient représenter en 2001 l'équivalent de 6,9 points du PIB contre 6,1 points en 2000. Les flux commerciaux avec l'étranger ont quasiment stagné en liaison avec l'affaiblissement de la demande intérieure, le léger recul de la facture pétrolière et le ralentissement de la demande mondiale adressée au Maroc. Le déficit commercial global devrait s'alléger de 3,3 % entre 2000 et 2001. Par ailleurs, les réserves extérieures restent confortables, couvrant plus de onze mois d'importations de biens et services. Cependant, l'accès au crédit reste difficile particulièrement pour les P.M.E. : le secteur bancaire ne joue pas pleinement son rôle de soutien à l'investissement et à la croissance malgré la poursuite en 2001 de la baisse des taux directeurs de Bank Al Maghrib.

Enfin, la situation du marché boursier reste déprimée en dépit des efforts de modernisation entrepris par les pouvoirs publics (renforcement de

l'autorité du CDVM, création de nouveaux compartiments pour les P.M.E. et les entreprises d'infrastructure, développement de nouveaux indices de capitalisation MASI et MADEX…).

Le nouveau système de planification a prévu des instruments de suivi en vue de faire ressortir le degré de réalisation des objectifs. Il a également prévu de rapporter la planification de la prévision budgétaire notamment par le budget économique :

– la loi instituant le Conseil supérieur de la promotion nationale et du Plan a prévu le suivi de la réalisation du plan, l'élaboration d'un rapport annuel assorti de recommandations ;

– l'évaluation relative à la première année du plan a connu un certain retard et une difficulté. Ceci incite à rechercher un renforcement des départements en matière d'organisation du suivi, à revoir les procédures d'élaboration du budget qui restent basées sur des rubriques comptables sans accorder une plus grande importance au suivi en termes de programmes et de projets, d'où la nécessité d'harmoniser les morasses budgétaires et de revoir les nomenclatures en fonction des programmes économiques.

Dans une note de travail, le département de la planification (2002) relève les difficultés de mise en œuvre de la démarche de planification et recommande de remédier rapidement à cet état de fait : mise en place de ressources supplémentaires pour faire face au programme d'investissement inscrit dans le plan ; dispositions nécessaires pour rattraper le retard enregistré et desserrer les contraintes sévères pesant sur le budget de l'Etat.

Pour cela, il est préconisé une plus forte implication des partenaires économiques et sociaux dans la gestion des services publics à caractère social ou d'infrastructures. Cette situation nécessite également que les couches aisées de la population supportent le coût des services dont elles bénéficient.

B. Au niveau du commerce extérieur

Tableau 5
Structure des importations
(en pourcentage)

	1997	1998	1999	2000	2001
Alimentation	11,3	11,6	10,9	11,6	12,0
dont blé	3,8	3,8	3,6	4,5	
Energie et lubrifiants	13,6	9,0	12,3	17,7	17,0
dont pétrole	9,2	5,5	8,4	12,0	11,1
Produits bruts	9,2	7,8	7,0	6,6	6,1
Demi-produits	23,3	3,1	20,6	19,4	21,7
Produits finis d'équipement	20,4	25,0	26,2	20,7	18,5
Produits de consommation	22,4	23,5	23,0	23,4	24,6

Source : Ministère de l'Economie et des Finances, DPEG.

Tableau 6
Structure des exportations *(en pourcentage)*

	1997	1998	1999	2000	2001*
Alimentation	19,7	20,8	20,2	20,8	18,2
dont :					
– Agrumes	3,5	3,8	3,5	2,6	2,4
– Produit de la mer	9,8	10,3	10,0	12,6	9,7
Energie et lubrifiants	1,3	1,5	2,7	3,8	4,1
Produits bruts	11,7	10,9	10,6	10,4	8,8
Demi-produits	22,7	18,2	18,6	21,4	21,5
Groupe O.C.P.	19,4	18,2	18,1	16,4	16,3.
Produits finis d'équipement	6,9	7,7	9,2	6,1	5,6
Produits finis de consommation	37,6	40,9	38,7	37,4	41,7
Produits manufacturés	67,3	66,8	66,5	64,9	68,8

Source : Ministère de l'Economie et des Finances, DPEG.

Tableau 7
Taux de couverture par catégorie

	1997	1998	1999	2000	2001*
Taux de couverture global de la balance commerciale	73,9	69,5	69,5	64,3	64,8
Balance commerciale hors énergie	84,4	75,3	77,1	75,2	72,5
Balance commerciale des produits alimentaires	129,4	124,6	128,7	115,1	95,6
Balance des demi-produits	72,4	54,8	62,8	70,8	62,1
Balance des produits finis d'équipement	25,1	21,3	24,4	18,8	18,8
Balance des produits finis de consommation	124,1	120,9	117,0	102,8	106,2

Source : Ministère de l'Economie et des Finances, DPEG.

L'analyse de la structure du commerce extérieur du Maroc fait ressortir que le rythme annuel de croissance de la valeur des exportations marocaines est passé de 15,5 % en moyenne entre 1980 et 1990 à 8,5 % dans les années quatre-vingt-dix.

Les exportations marocaines demeurent concentrées sur un nombre limité de produits. En 2000, elles sont constituées, à presque 68 %, par les articles de confection et de bonneterie (32 %), les phosphates et dérivés (17 %), les produits de la mer (12,6 %) et les produits finis d'équipement industriel (6 %).

La spécialisation du Maroc est forte dans des secteurs peu dynamiques du commerce mondial : 83 % des exportations nationales proviennent de l'agro-alimentaire, du textile et de la chimie, secteurs qui ne représentent que 24 % des importations mondiales.

L'absence du Maroc sur 75 % du marché mondial est due aussi à la concentration élevée sur un plan régional de nos exportations. Celles-ci sont destinées à plus de 65 % à l'Union européenne qui reste le principal partenaire commercial du Maroc.

Une étude intitulée *Indicateurs de la compétitivité de l'économie marocaine,* rendue publique par la direction de la Politique économique générale, en janvier 2002, analyse le commerce extérieur marocain : le taux d'ouverture passe de 48,8 % en 1990 à 50,7 % en 1997 ; le taux de pénétration passe de 21 % en 1980 à 27 % en 1997, l'effort à l'exportation (exportation/PIB) passe de 14,3 % en 1980 à 22 % en 1997, et le taux de couverture montre une forte dépendance énergétique.

La sensibilité de la croissance aux exportations (l'élasticité du PIB par rapport aux exportations) a baissé dans de nombreux pays entre 1980 et 1990, y compris au Maroc et en Tunisie.

Le poids commercial absolu a connu une stabilité autour de 0,17 % entre 1980 et 1997, comparable à la Tunisie, et la part de marché absolue du Maroc sur le marché européen a connu une progression plus rapide que sur les autres marchés.

La demande étrangère adressée au Maroc a connu une croissance plus rapide hors UE que celle de l'UE et a été plus affectée par la récession économique européenne de 1993 que par la crise financière internationale de 1998.

L'impact indirect du ralentissement de l'économie mondiale en 2001 sur la demande étrangère adressée au Maroc se manifeste par le biais du repli de la croissance de l'UE.

L'évolution de l'indice des termes de l'échange du Maroc fait ressortir une dégradation entre 1980 et 1986, en lien avec le niveau élevé des cours pétroliers durant cette période ainsi qu'une amélioration en 1988 due à la chute des cours pétroliers et à la hausse des prix des produits primaires hors combustibles.

Après une dégradation en 1994, en raison de la forte appréciation des prix des biens d'équipement et des demi-produits importés des pays industrialisés, les termes de l'échange ont enregistré en 1995 une amélioration. Ceci est lié à la progression des indices des valeurs moyennes à l'exportation, notamment ceux des produits alimentaires, des biens de consommation et des produits miniers. (DPEG, 2002.)

A titre de comparaison, si l'on prend le cas de la Tunisie, la part des produits porteurs, caractérisés par un taux de croissance élevé et un commerce mondial favorable, a progressé très sensiblement passant ainsi de 56 % à 68 % entre 1980-1986 et 1987-1993. Parmi les produits dont la demande est en baisse, on trouve le textile-habillement-cuir-chaussure.

Au niveau de la productivité de l'industrie tunisienne, la branche textile-habillement-cuir a réalisé un gain de productivité moyen de 4,9 % par an sur la période 1961-1993 suivie par les industries diverses (4,2 %) et par les industries mécaniques et électroniques avec 3,6 % (Ghorbel, 1999)

Conclusion

Au-delà des chiffres, il apparaît que les principaux indicateurs s'améliorent mais lentement. Le nouveau partenariat public-privé, qui reste à consolider, donne des signes encourageants. Dans un contexte d'ouverture et de mondialisation, l'initiative privée est appelée à relever le défi de la croissance. Le secteur privé devra faire preuve d'un dynamisme et d'une « agressivité » particuliers.

Les obstacles au développement du secteur privé restent connus : lourdeurs administratives (qui seront atténuées par la mise en service des Centres régionaux d'investissement), difficile accès au foncier, manque de personnel qualifié, difficultés d'accès des P.M.E. aux services financiers, etc.

Ce partenariat prend également la forme d'un problème d'allocation de ressources. Quelle part du budget de l'Etat faudra-t-il affecter à l'incitation de l'économie sous forme d'aide fiscale ou sous forme d'aide budgétaire ? Dans une logique d'allocation, comment seront dès lors réparties les autres rubriques ? Cette équation n'a rien d'arithmétique ou de comptable.

Certains experts, y compris au sein de la Banque mondiale, n'ont pas manqué de souligner que la sauvegarde des grands équilibres n'est pas aussi porteuse qu'on pourrait le croire. Au point que bien des analystes jugent que le pays aurait pu prendre quelques distances avec l'orthodoxie et contrôler un dérapage macro-économique (*la Vérité*, avril 2002). Elle fait découvrir un grand volet de la politique économique du pays, à savoir le financement du volet social. Et dans ce domaine, les priorités sont nombreuses compte tenu de la lutte contre l'exclusion érigée en priorité nationale par le Souverain : habitat, sécheresse, scolarisation, alphabétisation, assistance médicale…

Le succès des politiques économiques dépendra à l'avenir de l'équilibre et des synergies entre le secteur public, le secteur privé et le secteur social.

Aujourd'hui, ces secteurs ont des comportements antagonistes. Tout transfert vers un secteur entraîne un appauvrissement des deux autres.

Il est donc urgent de créer une logique de synergie entre ces composantes, faute de quoi l'économie fonctionnera sous forme d'alternances entre l'économique et le social, chaque phase essayant de rapatrier les transferts opérés au cours de la phase précédante, le tout dans un contexte de rigidification économique (dogmatisme de la mondialisation) et de crispation sociale (chômage des diplômés, conflits sociaux atypiques…).

C'est à la définition de cette synergie que devront s'atteler, dans l'avenir, les décideurs publics et les acteurs économiques et sociaux.

Bibliographie indicative

Abecassis Philippe, Batifoulier Philippe, Zeghani Sylvain (1996), *le Rôle de l'Etat dans la vie économique* et s*ociale*, Ellipses, éditions Marketing S.A.

Adda Jacques (2002), « Le retour des politiques keynésiennes », *Alternatives économiques*, février.

Akalay Omar (1992), « L'entreprise et son banquier », revue *Banque et entreprises,* n° 36.

Almechatt Abdelaziz (2000), « Pour une nouvelle orientation du système fiscal marocain », *Al Maliya*, Bulletin d'information du ministère de l'Economie et des Finances, « Assises nationales sur la fiscalité au Maroc », n° 24, novembre.

Azirar Ahmed (2000), *les Groupes marocains et l'attaque des marchés extérieurs*, Actes des journées Portes ouvertes, ISCAE, mai.

Banque mondiale (1998), *Mise à jour de l'évaluation du secteur privé : le secteur privé, moteur de la croissance économique marocaine*, Rapport n° 17950-MOR.

Banque mondiale (1993), *Vers le XXI^e siècle : renforcement du secteur privé au Maroc*, rapport n° 11894-MOR, août.

Ben Othmane Larbi (2000), « Dimension économique de l'Etat de droit », *in Etat de droit et entreprise au Maroc*, Actes du colloque du 9 juin, organisé par IMADE, Casablanca.

Benayad Mohammed (2000), « Démantèlement tarifaire avec l'Union européenne : les enjeux sectoriels de la déprotection », *in Zone de libre échange : quelle stratégie de survie pour l'industrie marocaine ?* Casablanca.

Bensouda Noureddine (2000), « Epargne et investissement : neutralité-interventionnisme fiscal », *Al Maliya*, Bulletin d'information du ministère de l'Economie et des Finances, « Assises nationales sur la fiscalité au Maroc », n° 24, novembre.

Berrada Mohammed Azzedine (1993), *les Techniques de banque et de crédit au Maroc*, Editions SECEA.

Bouharrou Ahmed (2001), *la Politique publique de l'emploi au Maroc : analyse et évaluation*, Publications de la REMALD, série "Thèmes actuels", n° 27.

Boutahlil-Bekkali Saâdia (2001), *la Structure financière des entreprises au Maroc*, Publications de la REMALD, collection "Manuels et travaux universitaires".

Bouvier M. (2000), « Conditions de la légitimité du pouvoir fiscal aujourd'hui », *Al Maliya*, n° 24, novembre.

CGEM (1999), *Zone de libre échange : quelle stratégie de survie pour l'industrie marocaine ?* Actes du séminaire organisé par la Commission économique et financière de la CGEM et le Centre marocain de conjoncture, Casablanca, 24 février.

CGEM (1999, 2000), *Rapports économiques.*

Comité économique et social (2001), *Partenariat euro-méditerranéen : bilan et Perspectives après cinq ans*, Bruxelles, octobre.

Conseil national du commerce extérieur (1999), *Rapport annuel*, Rabat.

Deleau M. (1986), *Evaluer les politiques*, Commissariat général du plan, la Documentation française, p. 28.

DPEG (2001), *l'Impact des événements du 11 septembre sur l'économie marocaine*, Rabat, octobre.

El Aoufi Noureddine (1990), *la Marocanisation*, éditions Toubkal, Casablanca.

George Susan (2001), *Remettre l'OMC à sa place*, éditions Mille et une Nuits.

Guessous Azeddine (2000), « Evaluation de l'impact du démantèlement tarifaire et rôle de l'investissement », *in Zone de libre-échange : quelle stratégie de survie pour l'industrie marocaine ?* Casablanca.

Ghorbel Abdelfattah (1999), « Nouveaux regards sur le développement au Maghreb » *in Pour une approche alternative de l'analyse du développement*, Casablanca.

Guellec Dominique et Ralle Pierre (1995), *les Nouvelles théories de la croissance*, La Découverte, coll. "Repères", Paris.

Iraqui Abdelmajid (1990), « L'audit du secteur public au Maroc », *Revue française d'audit interne*.

Iraqui Abdelmajid (1995), « Le rôle de l'Etat dans la compétitivité », *la Vie économique,* 22 septembre.

Iraqui Abdelmajid (1994), « L'évaluation des programmes publics », Conférence de l'Union francophone d'audit interne, Casablanca.

Kabadi Abid (2000), « Plus de juridique pour moins de judiciaire », *in Etat de droit et entreprise au Maroc*, Actes du colloque du 9 juin 2000 organisé par IMADE, Casablanca.

L'Expansion (2002), *Croissance 2002 : les prévisions, l'atlas de la croissance, les nouvelles pistes du développement*, janvier.

Le Duff Robert et Papillon Jean-Claude, *Gestion publique*, Vuibert, Paris, 1988.

Michalet Charles-Albert (2000), *la Séduction des nations ou comment attirer les investissements*, Economica, Paris.

Mikou Najib (2001), « Le G7, un gouvernement mondial illégitime, antidémocratique et impopulaire », *l'Economiste,* 11 septembre.

Ministère de l'Economie et des Finances, DPEG (2001), *Rapport économique et financier accompagnant la loi de finances 2002*, Rabat.

Ministère de l'Economie sociale, des PME et de l'Artisanat chargé des Affaires générales du Gouvernement (2001), *Programme d'action pour la promotion de la PME*.

Monnier Eric (1997), *Evaluation de l'action des pouvoirs publics*, Economica, Paris.

Moulier Boutang Yann (2000), « La compétitivité à l'avenir ? Quelques jalons pour l'entreprise marocaine », *Critique économique,* n° 2.

Mouline Tawfik (2002), « Le rôle de l'Etat entre les exigences du développement et la sauvegarde des équilibres », colloque *le Maroc du Renouveau*, Association Ribat Al Fath, Rabat, février.

Nicoche Jean-Paul (1984), *l'Evaluation des politiques publiques*, Economica, Paris.

Ouali Abderrahman (2000), « Le dilemme "équité/fiscalité" à travers le rapport fiscalité directe/fiscalité indirecte et celui de l'imposition des revenus du capital et revenus salariaux », *Al Maliya*, Ellipses, n° 24, novembre.

Tahraoui Mhamed (2000), « Impact macro-économique », *in Zone de libre-échange : quelle stratégie de survie pour l'industrie marocaine ?* Casablanca.

Tazi Alami (1998), Allocution au séminaire *Entreprise et mondialisation*, Actes des journées Portes ouvertes, ISCAE 19-20-21 mai.

Lutte contre la corruption et transparence dans la gestion publique : essai d'évaluation de l'action du gouvernement

Amina Debbagh*
Kamal El Mesbahi**

* Université Sidi Mohammed Ben Abdellah, Fès.

** Université Mohammed V-Souissi, Rabat.

Introduction

La lutte contre la corruption et la promotion de la transparence dans la gestion des affaires publiques ont constitué des points forts dans le programme d'investiture du gouvernement de Abderrahman Youssoufi. L'engagement pris notamment dans la déclaration gouvernementale d'avril 1998 et réaffirmé depuis dans de nombreux discours et déclarations officielles intervient dans un contexte caractérisé par une prolifération sans précédent des actes de corruption et autres pratiques de détournement, de malversation et de dilapidation des deniers publics. Un contexte marqué aussi, sur le plan national, par les attentes pressantes exprimées à ce sujet tant par le tissu associatif, Transparency Maroc en tête, que par les opérateurs économiques et l'ensemble de la population. Un contexte marqué, enfin, sur le plan international, par l'orientation nouvelle de certains organismes internationaux et des principaux bailleurs de fonds vers la prise en compte de la « bonne gouvernance » comme composante de la dimension politique et institutionnelle des programmes de développement.

C'est dire combien les contraintes nationales et internationales sont aujourd'hui bien réelles et les attentes des uns et des autres si fortement insistantes qu'elles mettent le gouvernement devant une obligation de résultats tangibles.

Quelles réponses le gouvernement a-t-il apportées à ces multiples attentes ?

Quelles mesures et actions a-t-il mises en œuvre pour réaliser les objectifs qu'il s'est fixés au début de son investiture ?

Quel premier bilan peut-on faire de l'expérience gouvernementale en matière de lutte contre la corruption et de « moralisation de la vie publique » ?

Avant de tenter de répondre à ces multiples interrogations, il serait utile de retracer les grandes lignes du contexte général dans lequel s'est inscrite l'action gouvernementale.

I. Un contexte général relativement propice

Il est communément admis aujourd'hui que la pratique de la corruption au Maroc est devenue un phénomène endémique et systémique, touchant pratiquement tous les secteurs de la vie économique, sociale et politique. Qu'elle soit « petite » ou « grande », qu'elle prenne la forme de racket et d'extorsion ou qu'elle soit le fruit d'un « accord » entre deux parties consentantes, la corruption revêt désormais un caractère massif qui est largement reconnu par tous les acteurs sociaux, y compris par les pouvoirs publics.

Récemment encore, une enquête de Transparency International, réalisée par Transparency Maroc (TM) en octobre 2001 auprès de 1 000 ménages et de 400 entreprises de toutes les régions du Maroc, a révélé que la corruption est perçue comme un véritable obstacle au développement par 94 % des chefs d'entreprises, après le système fiscal (96 %). De même que 87 % des chefs de ménages interrogés la considèrent comme l'un des problèmes les plus importants du Maroc, après le chômage (98 %), le coût élevé de la vie (92 %) et les problèmes d'assainissement (91 %) (1).

(1) Présentation des enquêtes "intégrité" réalisées par *Transparency Maroc*, Ronéo, janvier 2002.

Compte tenu de ses multiples conséquences négatives tant sur l'activité économique (découragement de l'investissement national et étranger, manque à gagner pour les finances publiques …), sur la qualité de vie et la sécurité des citoyens que sur les valeurs morales et sociales de l'ensemble de la société, le phénomène de la corruption appelle des actions et des mesures d'urgence.

Il est important de souligner que le processus de lutte contre ce fléau, processus qui n'en est encore qu'à ses débuts, a été enclenché à la faveur d'un contexte national et international relativement propice. Contexte relativement propice car les résistances et les réticences demeurent encore très fortes. Le scepticisme l'est aussi. Mais force est aussi de reconnaître que l'existence et la prolifération de la corruption et autres pratiques de malversation et de détournement de fonds publics sont de plus en plus perçues et dénoncées comme une atteinte aux droits de l'homme et une négation de l'Etat de droit. Le thème de la lutte contre la corruption et de la transparence dans la gestion publique est ainsi devenu, depuis la seconde moitié des années quatre-vingt-dix, un thème majeur des revendications de la société marocaine pour l'établissement d'un véritable Etat de droit.

Par ailleurs, et comme tout le monde le sait, le contexte économique et socio-politique interne a été marqué au milieu des années quatre-vingt-dix par la sortie d'une décennie d'ajustement structurel. Le coût social des restructurations économiques (rétablissement des équilibres globaux) s'est avéré extrêmement élevé. Pour y faire face, des aménagements politiques et institutionnels s'imposaient. L'impécuniosité relative de l'Etat réduisait sa marge de manœuvre et lui imposait des choix politiques à défaut de choix économiques permettant de combler le gap social. Plusieurs décisions majeures peuvent trouver leur explication comme substituts à ce

rétrécissement de la marge de manœuvre de l'Etat : la réforme constitutionnelle, l'élargissement de l'espace des libertés, l'accord social d'août 1996, les élections législatives de 1997 et l'avènement du gouvernement d'alternance qui s'en est suivi. Ce sont là autant de facteurs politiques et institutionnels qui ont favorisé l'émergence d'un débat public sur la corruption.

Le tissu associatif, Transparency Maroc en tête, a lui aussi joué un rôle capital à ce niveau. En effet, depuis 1996, TM constitue le catalyseur de l'engagement de la société civile dans la lutte contre la corruption. Elle fait partie de cette nouvelle génération d'ONG marocaines qui œuvrent en faveur de la promotion d'une culture politique démocratique et civique, qui militent pour l'instauration de valeurs citoyennes d'éthique, de responsabilité et de transparence. Soutenue activement par un collectif associatif d'une cinquantaine d'ONG, cette association a pu insuffler une dynamique réelle à l'exigence de transparence dans la gestion des deniers publics et au processus de sensibilisation de la population à ce problème.

Depuis sa création, et malgré des moyens financiers et humains très limités, elle a pu entreprendre plusieurs actions se situant à des niveaux multiples : des campagnes de sensibilisation dans les établissements scolaires et dans les hôpitaux notamment ; des actions d'information, de recherche et de formation en procédant à des publications et en organisant des séminaires de formation pour les formateurs ; des actions d'interpellation des pouvoirs publics (le mémorandum) et de plaidoyer auprès des partis politiques et des chambres du Parlement et des actions de partenariat dans le cadre de l'expérience « îlots de transparence » notamment.

Force est de constater que, le plus souvent, les autorités politiques ont été contraintes de s'inscrire dans cette dynamique, de prendre le train en marche. Ainsi, la « campagne de moralisation de la vie publique », initiée par le gouvernement Youssoufi, peut être considérée comme une réponse politique (2) aux demandes insistantes des ONG relatives à la gestion des deniers publics, demandes formulées bien avant l'avènement du gouvernement d'alternance. Cette réponse politique était d'autant plus importante que des demandes également insistantes et allant dans le même sens provenaient des acteurs économiques, par le biais de leur structure de représentation : la CGEM (Confédération générale des entreprises du Maroc).

Consciente des nouvelles exigences qu'impose le monde économique en termes de libéralisation des échanges, de concurrence exacerbée, de qualité, de rentabilité et de performances, la CGEM prône une nouvelle culture économique et inscrit son action contre toutes les formes d'abus de pouvoir, de dévoiement de la concurrence et d'économie de rentes. Elle en fait même un élément majeur de la nécessaire mise à niveau du tissu productif.

Globalement, la corruption est perçue par les opérateurs économiques comme l'un des obstacles les plus importants au processus de développement économique du pays, comme un handicap à sa transition d'une économie

(2) Même si l'appellation, « moralisation », semble plutôt suggérer que derrière une terminologie irréductible à la politique (en l'occurrence la morale) on veuille « dépolitiser » le débat autour de la question de la corruption. Ainsi il serait beaucoup plus simple de dénoncer des « cas » sans faire allusion aux mécanismes qui ont produit ces « cas ».

de rente et de privilèges à une économie ouverte et compétitive. Elle est ainsi abordée sous l'angle du respect de la libre concurrence et de la transparence aussi bien dans les relations des opérateurs économiques entre eux que dans les rapports entre le secteur privé et l'administration (fiscalité, douanes, marchés publics, octroi de permis d'exploitation, etc.).

Considérant que la corruption est l'ennemie de la compétitivité, une cinquantaine d'entreprises, appartenant à diverses fédérations professionnelles, se sont ainsi regroupées dans le cadre d'un Comité d'éthique (novembre 1998). Celui-ci a adopté une « Déclaration pour une éthique de l'entreprise » dans laquelle la CGEM « invite l'ensemble de ses membres à œuvrer pour l'élaboration d'une morale des affaires, d'un code de bonne conduite qui bannirait la corruption et les dérives de toute nature et aboutirait ainsi à une véritable éthique de l'entreprise ».

Le respect des règles de la concurrence et l'instauration de plus de transparence dans les transactions internationales sont des objectifs poursuivis aussi par de nombreux acteurs internationaux. Quelques mesures ont pu être prises, citons ici la convention de l'OCDE sur la transparence des transactions internationales qui est entrée en application en février 1999. Des organismes comme le PNUD ou l'OCDE, des agences d'aide comme l'USAID ou encore des institutions financières internationales comme le FMI et la Banque mondiale considèrent de plus en plus la corruption et les autres dérives dans la gestion publique comme un handicap sérieux à leur action pour le développement. Des notions comme « la bonne gouvernance » apparaissent et se développent dans les discours. Même si elle recèle toujours une dose d'ambiguïté, la notion de « bonne gouvernance » se réfère, dans les démocraties occidentales, aux différents aspects de la vie publique : gestion efficace et équitable des deniers publics, responsabilité des gestionnaires et des hommes politiques (nécessité de rendre des comptes), respect de l'Etat de droit et transparence.

La Banque mondiale et le FMI accordent désormais une importance accrue aux politiques destinées à promouvoir la bonne gestion des affaires publiques. Ils invoquent souvent cette « bonne gouvernance » pour justifier le renforcement du contrôle de l'utilisation des ressources prêtées et des sanctions contre les manquements des pays-membres mais aussi la lutte contre la délinquance financière. A ce titre, un volet de lutte contre la corruption a été progressivement intégré dans la conditionnalité des programmes des deux institutions.

Quand on sait que de nombreux pays développés, européens notamment, approuvent cette nouvelle orientation des organismes financiers internationaux dans la promotion de la « bonne gouvernance » et qu'ils souhaitent intégrer cette notion dans les missions de contrôle et de soutien financier, on comprend que la plupart des pays en développement, dont le Maroc, n'ont guère le choix que d'inscrire la « bonne gouvernance » dans leurs programmes de gouvernement.

II. Les engagements du gouvernement pour « la moralisation de la vie publique »

Les engagements du gouvernement pour « la moralisation de la vie publique » ont été clairement exprimés à de nombreuses occasions. Nous nous baserons ici essentiellement sur la déclaration gouvernementale au parlement du 17 avril 1998, sachant que d'autres discours et déclarations ont été faites à ce sujet, soit par le Premier ministre soit par le ministre en charge de ce dossier.

Il est essentiel de rappeler que le gouvernement actuel a pris ses fonctions sous le signe du changement. « La volonté de changement » est affirmée dès l'introduction de la déclaration du Premier ministre devant le parlement : « L'avènement d'un gouvernement d'alternance est un moment historique dans le cours de la modernisation de notre vie politique nationale. Il intervient après un long et patient processus qui traduit une volonté nationale d'engager le pays dans une dynamique profonde de changement et de progrès. (…) C'est là que réside l'un des atouts majeurs dont dispose le gouvernement pour conduire le « pacte pour le changement » qui constitue le fondement de son programme… »

Pour concrétiser ce « pacte pour le changement », le gouvernement s'est engagé à instituer une « nouvelle méthode de gestion gouvernementale », articulée autour de trois principes fondamentaux qu'il est important de relever

- inscrire son action dans la durée, en ayant une vision stratégique ;
- adopter une démarche globale et de proximité territoriale ;
- inscrire son action dans une approche participative et de concertation avec les principaux acteurs sociaux.

Cette nouvelle approche de gestion gouvernementale s'est imposée afin de faire face aux multiples défis que devait relever le nouveau gouvernement sur les plans politique, économique et social. De nombreux chantiers de réforme devaient être ouverts. « La moralisation de la vie publique » est l'un de ceux qui ont bénéficié d'une attention particulière dans le discours d'investiture. Deux secteurs en constituent l'ossature : la réforme et la modernisation de l'administration et la réforme de la justice.

Pour ce qui est de la réforme administrative, « un pacte de bonne gestion » est proposé. Il stipule que les membres du gouvernement doivent désormais ordonner leur action autour de trois préalables :

- un préalable éthique qui consiste à lutter contre « toutes les formes de déviance, d'abus de pouvoir et d'impunité » au sein de l'administration ;
- un préalable de « gestion rigoureuse, transparente et économe des deniers publics » ;
- un préalable d'ordre relationnel « fondé sur l'écoute et le service des citoyens et de l'entreprise ».

Dans ce cadre, le gouvernement s'est engagé à prendre les mesures nécessaires « visant à bannir les privilèges et à geler les hauts salaires en

attendant de réviser et de rationaliser le régime de rémunération de la fonction publique sur la base des critères de cohérence, d'équité, de mérite et de rendement ».

Ce « pacte de bonne gestion », qui a été adopté le 18 décembre 1998, vise à introduire plus de transparence dans le fonctionnement de l'administration et dans la gestion des affaires publiques. Il constitue, selon les termes-mêmes du texte de promulgation, « un appel solennel lancé par le gouvernement à l'intention de tous les fonctionnaires et agents publics en vue de contribuer par leur adhésion aux principes communs de bonne gestion à créer les conditions favorables à une mutation profonde de l'appareil administratif ».

Concernant la réforme de la justice, elle est appelée à occuper « une place privilégiée dans l'action gouvernementale », selon la première déclaration du Premier ministre. Celui-ci souligne, à juste titre, que « une démocratie soucieuse des règles de droit ne peut souffrir que le doute pèse sur la transparence, l'équité et la célérité de la justice. Le justiciable doit avoir la certitude que la loi est la même pour tous ». Le gouvernement Youssoufi s'est ainsi engagé à agir en vue de valoriser l'éthique professionnelle, de définir les responsabilités et d'assurer « une mobilisation nationale autour d'un programme de modernisation et de moralisation de notre système judiciaire ».

Pour concrétiser cet objectif, des mesures sont annoncées :

- le renforcement de l'inspection judiciaire ;
- l'amélioration de la formation des juges et des auxiliaires de justice et la révision de leurs statuts ;
- la mise au point d'un nouveau code de droit pénal et de procédure pénale.

Ainsi, nous constatons que le programme gouvernemental comporte des engagements clairs et précis, adoptant une vision globale et intégrée pour ce qui est de la lutte non seulement contre la corruption, mais également contre toutes les formes de déviance et de pratiques non transparentes dans la gestion des affaires publiques.

Au regard de ce programme ambitieux, quelles mesures ont été prises et quelles actions ont été menées en vue de le réaliser ?

III. Principales actions et mesures mises en œuvre par le gouvernement

Depuis son investiture, le gouvernement Youssoufi a pris un certain nombre de mesures et entrepris quelques actions dans le domaine de « la moralisation de la vie publique ». Un premier bilan d'étape nous est fourni par le Premier ministre lui-même. Reconnaissant la difficulté de venir à bout des déviances et des dysfonctionnements qui caractérisent l'administration publique, il a réaffirmé, dans sa seconde déclaration devant le Parlement (13/01/2000), la volonté du gouvernement de persévérer dans

la voie de « la moralisation de la vie publique » et dans la mise en œuvre du « pacte de bonne gestion ». Près de deux ans après sa mise en place, le bilan du gouvernement est résumé par le Premier ministre dans les mesures suivantes (3) :

• l'adoption d'un certain nombre de textes de lois et de règlements renforçant l'éthique et la transparence dans les domaines de l'économie, de l'investissement et de l'entreprise ;

• l'examen des rapports d'audit et d'enquête sur les établissements publics et les collectivités locales qui connaissent des « dérapages » dans la perspective d'entamer des poursuites judiciaires contre les responsables ;

• la création d'un Comité national de lutte contre la corruption (CNLC) (4) chargé de proposer des plans d'action à court et moyen terme pour combattre ce fléau ;

• l'étude d'un projet de réforme des procédures d'octroi des licences d'exploitation et des agréments dans le sens de plus de transparence et de respect de la concurrence, l'objectif étant de mettre fin aux privilèges et aux dérives dans certains secteurs comme les transports ou l'exploitation des carrières ;

• la préparation de projets de lois et de règlements destinés à activer deux organes essentiels pour la réforme de l'administration, à rationaliser et à moraliser le travail administratif, à savoir : le Conseil supérieur de la fonction publique et les inspections générales des ministères ;

• la décision de désigner un délégué ministériel chargé de l'élaboration d'un projet de révision du système des salaires dans la fonction publique et du système des retraites civiles et militaires ;

• les instructions concernant la mise en œuvre du « pacte de bonne gestion », il s'agit en particulier de la révision des textes d'application de la loi sur le patrimoine immobilier et les valeurs mobilières, de la suppression du système d'indemnisation des cadres de la fonction publique, des collectivités locales et des établissements publics (jetons de présence dans les conseils d'administration), le cumul des fonctions… ;

• la rationalisation des dépenses publiques par l'extension de l'application de la réforme de la gestion du parc auto aux établissements publics et aux collectivités locales, la rationalisation de la gestion des ordres de mission à l'étranger, la réduction de l'absentéisme des fonctionnaires ;

• l'amélioration de l'information et de la communication avec les usagers par la création de départements juridiques et de cellules d'information au sein de chaque ministère, l'annonce de la préparation d'un projet de loi sur l'« institution du médiateur ».

Avec le soutien des principaux bailleurs de fonds (PNUD, Banque mondiale et USAID notamment), le gouvernement a ainsi engagé une série de projets de réformes dans les domaines de l'administration publique, de la justice, de l'ensemble du corps d'inspection générale de l'administration publique, le renforcement du rôle de la Cour des comptes, etc. Ces réformes

(3) Voir le texte de la déclaration du Premier ministre devant le Parlement, 13 janvier 2000.

(4) Rappelons que ce Comité a changé de nom deux fois. Initialement dénommé « Comité national de lutte contre la corruption », il a été renommé successivement « Commission de lutte contre la corruption et de moralisation de la vie publique », puis « Commission de moralisation de la vie publique ».

sont sensées contribuer, à long terme, à la réduction de l'ampleur de la corruption puisque s'attaquant aux causes qui en sont à l'origine (pouvoirs discrétionnaires, rigidité et lourdeur des procédures, etc.).

Par ailleurs, des campagnes annuelles de sensibilisation dans les institutions scolaires et dans les maisons de jeunes ont été menées, et un important dispositif institutionnel, juridique et réglementaire a été mis en place. Outre les textes visant la mise en application du « pacte de bonne gestion » (il existe de nombreuses circulaires du Premier ministre à ce sujet), nous pouvons citer la loi sur la concurrence (décembre 1999), le code des douanes (janvier 2000), le décret sur la passation des marchés publics (décembre 1998), la loi 08-01 relative à l'exploitation des carrières (adoptée par le parlement en janvier 2002), la promulgation du texte créant l'institution *Diwan Al Madalim* (décembre 2001). Certains de ces textes sont déjà entrés en application, d'autres n'ont pas réellement correspondu aux attentes et intentions affichées, et d'autres encore connaissent des difficultés de mise en œuvre, comme nous le verrons plus loin.

En revanche, de nombreuses autres mesures demeurent encore à l'état de projets, comme la simplification des procédures administratives (projet d'étude « Parcours du citoyen » avec la Banque mondiale), la réforme judiciaire et particulièrement celle du code pénal, ou encore l'instauration de services d'accueil et d'information au sein des administrations. D'autres mesures n'ont pu entrer en application que récemment, c'est le cas de la campagne médiatique sur la « moralisation de la vie publique » (premiers spots diffusés en mars 2002) et de la campagne d'affichage des prix, important volet de la loi sur la concurrence (mai 2002).

Au regard de l'ensemble de ce dispositif, on ne peut s'empêcher de s'interroger sur l'impact de cette politique de « moralisation de la vie publique », notamment en termes de réduction de la corruption et de transparence dans la gestion des affaires publiques.

IV. Quel bilan ?

Rendons tout d'abord justice au gouvernement Youssoufi d'avoir porté le débat sur la corruption sur la scène publique, notamment par la discussion de la possibilité de mise en place d'une politique de lutte contre ce fléau. Le débat à ce propos relève désormais du domaine public, et il est essentiel de se rappeler qu'il n'en a pas toujours été ainsi. Il fut un temps, en effet, où des militants de partis politiques ou d'ONG payaient de leur liberté et parfois de leur vie pour avoir osé dénoncer des pratiques non transparentes et des actes de corruption et de malversations de toutes sortes. Le phénomène n'était pas reconnu officiellement, même s'il avait atteint des dimensions démesurées tant sous la forme d'une « grande corruption » (transactions internationales, marchés publics…) que sous celle d'une corruption généralisée dans la vie quotidienne. Il n'y avait pas d'entité qui s'occupait de la moralisation de la vie publique, et même le ministère des Droits de

l'Homme n'avait pas de politique dans ce sens. La possibilité d'une politique de lutte contre la corruption n'était même pas évoquée. Tout au plus avaient lieu de temps à autre et de façon conjoncturelle des « campagnes d'assainissement » (celle de 1996 entre autres) qui obéissaient à des motivations autres que la lutte contre la corruption ou autres formes de malversations.

Ces temps sont heureusement révolus, et aujourd'hui il ne se passe pas de semaine, voire de jour, sans que la presse quotidienne ou hebdomadaire ne nous relate « un cas » ou « une affaire » de corruption, de détournement des deniers publics, etc. (5)

Cependant, si le droit à l'information et la levée du tabou constituent des acquis importants à ne pas négliger, il est tout aussi important d'évaluer l'impact réel de l'action gouvernementale quant à la régression du phénomène de corruption et des autres pratiques non transparentes dans la gestion publique. Les difficultés qui se dressent face à une évaluation objective de « la politique de moralisation de la vie publique » telle qu'elle a été menée jusqu'à maintenant sont nombreuses. Deux d'entre elles méritent d'être soulignées :

• la première est que la plupart des projets de réforme de l'administration et de la justice notamment ne peuvent révéler leurs résultats qu'à moyen et long termes. A supposer qu'ils soient déjà entrés en application (ce qui n'est pas le cas pour tous les projets), il est encore trop tôt de pouvoir juger de leur pertinence et de leur efficacité quant à la réduction des pratiques non transparentes ;

• la seconde est que du fait de la difficulté de mesure du phénomène de corruption (qui est un échange clandestin, par définition) et de l'absence de données plausibles sur son ampleur, on ne dispose pas d'éléments de références, de points de repère, pour pouvoir faire des comparaisons « avant-après » gouvernement d'alternance.

Aussi, on ne peut que se baser sur les résultats des enquêtes quantitatives et qualitatives qui ont été menées à ce sujet auprès des principaux acteurs de la vie économique, sociale et associative. Selon *Transparency Maroc*, par exemple, les mesures initiées par le gouvernement restent limitées à certains départements et « ne constituent pas un programme gouvernemental ou une ligne de conduite générale qui s'inscriraient dans une perspective stratégique de lutte contre la corruption dans ses diverses manifestations aux plans politique, économique et social (6).

TM continue de reprocher au gouvernement de ne pas assumer ses responsabilités :

• en adoptant, avec la participation de tous les acteurs, un programme cohérent avec des moyens affichés et des mesures actives de lutte contre la corruption ;

• en supprimant la Cour spéciale de Justice comme juridiction d'exception et en soumettant les dossiers de corruption à des juridictions de droit commun ;

(5) Il suffit de jeter un coup d'œil sur les huit numéros déjà publiés de la *Revue de presse de l'Observatoire national de la corruption*, TM.

(6) Déclaration de TM à l'occasion de la 6e journée nationale de lutte contre la corruption, 6/01/2002.

• en généralisant les enquêtes et les audits à tous les établissements publics qui connaissent une détérioration de leur gestion et ne plus se contenter d'initiatives exceptionnelles, qui revêtent souvent le caractère « d'effet d'annonce », comme les enquêtes parlementaires sur le CIH (déjà publiée) ou la CNSS (en cours).

A souligner que TM s'est retirée de la « Commission de moralisation de la vie publique » (ex-Comité national de lutte contre la corruption), en décembre 2001, « à cause de son incapacité à impulser une politique officielle qui exprime une volonté claire de mettre en place une stratégie cohérente de lutte contre la corruption (7) ».

(7) Voir le communiqué de presse publié le 11 décembre 2001.

Cette opinion est partagée par une large partie de la population si l'on en croit les résultats des enquêtes précitées. En effet, selon le sondage d'opinion effectué du 1er au 13 septembre 2001 par CSA-TMO au profit de *l'Association Maroc 2020*, 80 % des 1 200 personnes interrogées estiment que le gouvernement d'alternance n'a pas réussi dans sa politique de lutte contre la corruption.

(8) Enquête déjà citée, voir note 1.

Les résultats de l'enquête nationale d'intégrité (8) sont encore plus explicites. Concernant l'évolution de la corruption durant les trois dernières années, 40 % des entrepreneurs et 41 % des chefs de ménage interrogés pensent que le phénomène s'est étendu et respectivement 45 % et 36 % estiment qu'il s'est stabilisé. En revanche, 14 % des entrepreneurs et 11 % des ménages jugent que la grande corruption a légèrement ou beaucoup reculé. Les pourcentages sont de 6 % et de 12 % concernant la petite corruption. Autre résultat intéressant à relever : 88 % des entreprises et 57 % des ménages enquêtés sont convaincus que le gouvernement ne se penche pas sérieusement sur le problème et qu'il y a absence d'une véritable volonté politique allant dans ce sens.

En attendant, le mal continue de sévir, et les dernières données officielles sont alarmantes, même si elles demeurent partielles. Destinées à montrer les résultats concrets de la politique gouvernementale en matière de lutte contre la corruption, ces données peuvent être considérées comme des indices alarmants du niveau atteint par le fléau dans le pays. Ainsi et selon le MAGG (conférence de presse du 26 février 2001), entre 1998 et 2000 :

• la Gendarmerie royale a enregistré 10 302 cas de corruption traduits devant la justice, 55 gendarmes ont été suspendus pour corruption ;

• le ministère de la Justice a déclenché des poursuites administratives et judiciaires contre 2 080 fonctionnaires de la justice (juges, avocats, notaires, aides judiciaires, experts et interprètes assermentés, employés de l'administration pénitentiaire, adouls, etc.), le tiers a été traduit devant la justice ;

• le ministère de l'Intérieur a procédé à l'audit de 249 communes urbaines, 25 communes rurales et 71 provinces et préfectures. Ces collectivités représentent 75 % du budget et plus de 70 % des emplois de l'administration territoriale. Cette année, 14 présidents de communes ont

été suspendus et 119 ont reçu des demandes d'explication dont 68 destinées à des présidents de communes urbaines ;

• l'Inspection générale des finances (IGF) a effectué, durant la même période, 33 enquêtes sur des entreprises publiques, 57 audits concernant le financement de projets publics, 20 audits financiers d'entreprises publiques, 27 autres enquêtes et études. Cet organisme a aussi remis 8 dossiers à la Cour suprême (5 autres rapports sont encore en instance), et 3 dossiers à la Cour spéciale de Justice (CSJ).

Brièvement et pour conclure, on peut considérer qu'en termes de déclarations d'intention, de promulgation de textes et d'initiation de grands projets de réformes de l'administration, de la justice, de la douane, etc., le bilan du gouvernement est globalement positif. Mais, en termes d'actions concrètes, de mise en application des textes et de poursuites judiciaires à l'encontre des contrevenants, le bilan après quatre années de gouvernement est plutôt modeste.

Cette modestie est en contraste, d'une part, avec les attentes de la population en matière de lutte contre toutes les formes de privilèges et de malversations, perçues comme des causes essentielles de l'aggravation des inégalités sociales, du chômage et de la pauvreté et, d'autre part, avec un contexte socio-politique relativement favorable pour aller dans ce sens. Il est communément admis que les pouvoirs publics n'exploitent pas suffisamment la « marge de manœuvre » (malgré les résistances aux réformes, d'origines diverses) dont ils disposent aujourd'hui pour faire avancer concrètement le combat contre la corruption. Or, le gouvernement a « une obligation de résultats », et tout progrès dans ce domaine reste lié à :

– sa capacité à honorer son engagement à « moraliser la vie publique » et à instaurer plus de transparence dans la gestion des affaires publiques, en réduisant notamment le fossé entre déclarations officielles et mise en œuvre de mesures concrètes ;

– l'inscription de son action dans une démarche cohérente, combinant réformes globales et actions ciblées ayant plus d'impact en termes de régression de la corruption : fin du système d'impunité ; évaluation et suivi des actions entreprises ; engagement d'une vaste campagne d'information et de communication sur les réformes ; large débat autour des systèmes de nomination ; mesures et actions menées en usant des médias publics à large diffusion ; poursuite des campagnes de sensibilisation dans les établissements scolaires, les hôpitaux, etc.

– sa capacité à fédérer et à mobiliser toutes les énergies aujourd'hui disponibles et acquises à la cause, tels les principaux acteurs de la société civile : le monde de l'entreprise et le tissu associatif.

Investissement, emploi et dynamique territoriale

La gestion de la dette extérieure : bilan d'une expérience

Mohamed Bouslikhane
Institut national d'aménagement et d'urbanisme, Rabat

Dans *le Rapport de synthèse des travaux préparatoires aux assises économiques de l'USFP* qui se sont déroulés en 1996 et qui ont précédé les élections de 1997, on peut lire les passages suivants : « Par son envergure même, la dette de l'Etat constitue bien aujourd'hui la principale « marge de manœuvre » disponible, capable de permettre la mobilisation assez rapide de ressources budgétaires substantielles. L'idée qui s'impose en effet de plus en plus comme une nécessité incontournable est bien celle de la reconversion de la dette en projets d'investissements inscrits dans une véritable stratégie de développement durable. Elle s'inspire de la formule dite de « remboursement créatif » : les gouvernements des pays endettés verseraient les montants des remboursements convenus dans leur propre monnaie à un fonds de développement national, versement qui se traduirait par une réduction correspondante de la dette extérieure en devises de la part des créanciers : ces derniers, en échange, veilleraient à ce que ces fonds de développement soient gérés démocratiquement par les représentants de la population et que ces ressources soient affectées au financement de projets de développement déterminés après consultations et consensus.

« L'idée de la conversion de la dette extérieure en projets de développement s'impose aujourd'hui pour des raisons évidentes. Les différentes solutions devenues plus ou moins classiques (accords de rééchelonnement, rachat de la dette sur le marché financier…) ont montré leurs limites : l'expérience a prouvé que ces remèdes restent au mieux insignifiants, au pire aggravent l'impasse dans laquelle se trouvent les finances publiques. Sans renoncer à ces formules qui, en dépit de leurs limites, pourraient le cas échéant et sous certaines conditions garantissant leur amendement contribuer à alléger le fardeau. Mais ce qu'il faut aujourd'hui, c'est une solution autrement radicale (1). »

Cette stratégie de reconversion de la dette en investissement, proposée par l'Union socialiste des forces populaires, sera largement défendue comme stratégie d'action par Fathallah Oualalou, ministre de l'Economie et des Finances du gouvernement Youssoufi. L'accent sera donc mis sur une « diplomatie économique » qui doit tout mettre en œuvre pour alléger le fardeau de la dette extérieure.

Il s'agit, dans le cadre de cet article, d'analyser comment le gouvernement Youssoufi a pris en charge le dossier de la dette extérieure et particulièrement

(1) Union socialiste des forces populaires, *Rapport de synthèse des travaux préparatoires aux assises économiques de l'USFP*, document ronéotypé, 1997.

par rapport aux objectifs formulés lors de la campagne électorale. Partant de l'analyse quantitative de la dette, nous allons apprécier l'effort réalisé par le gouvernement pour le remboursement de la dette extérieure. Ensuite, nous focaliserons notre attention sur la pertinence de la gestion active de la dette (reconversion de la dette en investissements, refinancement des dettes onéreuses…), sachant que cette démarche a été très largement médiatisée par le gouvernement. Enfin, une lecture sera faite sur le rapport entre la gestion de la dette extérieure et les problèmes de développement de notre pays pendant les dernières années.

I. Evolution quantitative de la dette : dette publique externe et interne

Ce qui caractérise l'évolution quantitative de la dette extérieure, c'est sa tendance à la baisse enregistrée, particulièrement depuis 1996. En effet, la dette extérieure publique est constituée de la dette garantie et de la dette extérieure du Trésor. La première composante concerne essentiellement la dette garantie en faveur des entreprises publiques. Elle évolue lentement, passant de 58,6 à 52,2 millions de dirhams entre 1995 et 2000, soit 14,7 % du PIB (contre 21 % en 1995). C'est sur la seconde composante de la dette que l'effort de réduction de son poids a porté. Fin décembre 2000, le poids de la dette extérieure du Trésor a été ramené de 47,3 à 33,5 % du PIB, pour un montant de 119 milliards contre 133 milliards en 1995 (2). Globalement, l'encours global de la dette extérieure enregistre une baisse importante depuis le milieu des années quatre-vingt-dix : 171 milliards de dirhams en 2000 contre 176,5 milliards de dirhams en 1999, 179 milliards en 1998, 186 milliards en 1997 et 188 milliards en 1996. Elle enregistre ainsi une variation négative de 2,8 % en 2000, 2 % en 1999, 3,6 % en 1998 et de 1,1 % en 1997. Exprimé en pourcentage du PIB, le stock total de la dette a été ramené de 68,1 % en 1995 à 48,2 % fin décembre 2000 (3).

(2) Mouna Kably, « 166 Gestion de la dette extérieure : 3 milliards de dollars traités à ce jour », le quotidien *l'Economiste* du 8 novembre 2001.

(3) Centre marocain de conjoncture, *Bilan économique et social, 1999-2000*, p. 69.

L'analyse de l'encours de la dette extérieure publique confirme la prédominance des créances bilatérales. Bien qu'elle ait été réduite de moitié entre 1995 et 2000, la dette bilatérale envers les membres du Club de Paris et autres Etats créanciers s'élève à près de 77 milliards de dirhams, soit 44 % de la dette extérieure marocaine. Elle représentait quelque 54 % six ans plus tôt.

Les institutions financières multilatérales (Banque mondiale, BAD, BEI, Fonds monétaire international) détiennent 36 % du montant total de la dette extérieure, soit 62,5 milliards de dirhams.

Enfin, la part des banques commerciales représente 21 % de la dette extérieure globale, ce qui correspond à 37 milliards de dirhams.

Malgré la baisse du montant de la dette extérieure, il n'en demeure pas moins que les charges de remboursement de celle-ci constituent un véritable fardeau pour les finances publiques. Si on se réfère aux données fournies par le Centre marocain de conjoncture, « les charges de remboursement

dépassent, et de loin, les fonds mobilisés annuellement auprès des bailleurs de fonds étrangers. A titre d'exemple, et pour la seule année 1999, les nouveaux tirages se sont élevés à 15,2 milliards de dirhams, pour 29 milliards de dirhams pour l'ensemble des charges. Ce service de la dette est représenté à hauteur de 32 % les intérêts (ou 9,2 milliards de dirhams) contre 68 % pour le principal (ou 19,5 milliards de dirhams). Une telle asymétrie entre les fonds mobilisés et le service de la dette supporté annuellement par la trésorerie publique explique que les flux nets ainsi que les transferts nets soient à l'avantage de l'extérieur. *Dit autrement, le Maroc est exportateur net de capitaux en direction des pays créanciers* ». Enfin, toujours selon le Centre marocain de conjoncture, « le Maroc a exporté vers ses différents créanciers environ 15 460 millions de dirhams en moyenne annuelle durant les années 1996 et 1999, soit l'équivalent de l'investissement inscrit annuellement dans le budget général de l'Etat (4) ».

(4) Centre marocain de conjoncture, *op. cité*, p. 70.

L'aggravation du mouvement d'endettement extérieur depuis la première moitié des années quatre-vingt a conduit l'Etat à recourir de plus en plus à des sources de financement internes pour couvrir les déficits budgétaires successifs. Les moyens à caractère monétaire avaient été certes utilisés, mais c'est le développement vertigineux des emprunts intérieurs qui a été le phénomène le plus remarquable.

En 1997, l'encours de la dette intérieure atteint près de 110 milliards de dirhams. En 1998, il est évalué à 130 milliards de dirhams et dépasse la dette extérieure de 5 milliards de dirhams. Son encours s'établit, fin décembre 2000 à 171,9 milliards contre 157,6 milliards de dirhams en 1999, soit une progression de 9,4 %. La structure de la dette intérieure se caractérise par une progression de 11 % de la dette à court terme, de 22,5 % de la dette à moyen terme et une baisse de 1,11 % de la dette à long terme. Le système bancaire détient une part de cet encours avoisinant les 37 %, suivi des compagnies d'assurances, des OPCVM et de la CDG avec respectivement 26 %, 18 % et 16 %. Cette progression est le fait de la dette émise par adjudication dont le montant s'élève à 116,4 milliards de dirhams, en croissance de 23 %, et dont la part dans le total représente 68 % contre 60 % en 1999 (5).

(5) Centre marocain de conjoncture, *Bilan économique et social, 2000*, p. 37.

Le développement du marché des adjudications des valeurs du Trésor montre que l'Etat substitue le financement aux conditions du marché au financement à taux privilégié et forcé. Le taux d'intérêt des bons du Trésor émis par adjudication résulte de la confrontation entre l'offre et la demande, et la rémunération tend à devenir intéressante, car les taux moyens payés sur l'encours dépassent les taux offerts sur le marché monétaire. Pour l'Etat, la conséquence directe est l'alourdissement de son service de la dette intérieure. Un deuxième aspect important reste à signaler : la dette publique tend à devenir dépendante des conditions du marché. Elle peut exercer une pression sur le marché des capitaux et risque ainsi de provoquer « l'effet d'éviction » du secteur privé.

Il ressort de tous ces chiffres que la baisse sensible de la dette extérieure s'accompagne d'un recours accru au financement intérieur avec pour conséquence l'alourdissement de l'endettement public. Face à cet endettement excessif, le gouvernement Youssoufi a mené une offensive diplomatique en vue de négocier des mécanismes d'allégement de la dette extérieure.

II. La gestion active de la dette

a. Les nouvelles propositions internationales

Les défenseurs de la mondialisation néolibérale affirment que les pays en développement doivent rembourser leur dette extérieure s'ils veulent bénéficier de flux constants de financement.

En réalité, depuis l'éclatement de la crise de la dette en 1982, les flux sont allés des pays en développement vers les pays riches, et non l'inverse comme le prétendent sans fondement les responsables des institutions financières internationales. Depuis deux décennies, on assiste ainsi à un transfert massif de richesses. D'après le Comité pour l'annulation de la dette du Tiers-monde, « depuis 1982, c'est l'équivalent de plusieurs dizaines de plans Marshall que les populations des pays en développement ont envoyé vers les créanciers du Nord (6) ».

Tenant compte qu'il faut 6,28 dollars en 2001 pour obtenir l'équivalent d'1 dollar de 1948, le coût du plan Marshall représenterait 78,5 milliards de dollars en 2001. Si on prend en considération l'ensemble des remboursements effectués par le Tiers-monde en 1999, soit 300 milliards de dollars (7), celui-ci a envoyé cette année-là à ses créanciers des pays les plus industrialisés l'équivalent de près de 4 plans Marshall. Dans le même ordre d'idées, depuis 1980, ce sont 43 plans Marshall que les peuples du Tiers-monde ont envoyé aux créanciers des pays développés (8).

C'est en partant de ce constat que les organisations non gouvernementales défendent le principe de l'annulation de la dette extérieure publique du Tiers-monde. Selon ces organisations, la dette du Tiers-monde s'élève en 2001 à environ 2 100 milliards de dollars (dont environ 75 % sont des dettes publiques), ce qui ne représente qu'un faible pourcentage de la dette mondiale qui atteint plus de 45 000 milliards de dollars.

Si la dette extérieure publique du Tiers-monde était entièrement annulée, sans indemnisation des créanciers, cela représenterait une perte minime de moins de 5 % dans leur portefeuille. En revanche, pour les populations enfin libérées de ce fardeau, les sommes qui pourraient être utilisées à améliorer la santé, l'éducation, à créer des emplois, etc. seraient tout à fait considérables (9).

En réalité, cette proposition s'inscrit dans le cadre du débat général consistant à trouver le moyen pour sortir du surendettement. Historiquement, plusieurs solutions ont été mises en œuvre. En modifiant le calendrier initial des remboursements relatifs à une dette ou à un ensemble de dettes, le

(6) Eric Toussaint-Arnaud Zacharie, « Garantir à tous et à toutes la satisfaction des besoins humains fondamentaux et sortir du cercle vicieux de l'endettement ». Source : CADTM (Comité pour l'annulation de la dette du tiers-monde), p. 2.

(7) Banque mondiale, *Global Development Finance, 2000*.

(8) Eric Toussaint-Arnaud Zacharie, article cité, p. 2.

(9) Eric Toussaint-Arnaud Zacharie, article cité, p. 2.

rééchelonnement de la dette permet d'en diminuer les annuités. Tout en acceptant certaines conditions posées par le FMI, l'aménagement de la dette a été l'œuvre des créanciers publics (groupe informel de gouvernements appelé le *Club de Paris*) et privés (les banques privées créancières se réunissent dans ce qu'on appelle le *Club de Londres*). Les créanciers proposent alors un nouvel échéancier. Cependant, si cette méthode étale la dette, elle se traduit aussi par des coûts supplémentaires pour le débiteur qui peuvent même être à l'origine de nouvelles crises. Ainsi les dettes aménagées sont soumises à des charges supplémentaires liées aux intérêts eux-mêmes fixés en fonction des taux en vigueur sur le marché, et ces charges viennent s'ajouter à celles que devait supporter le pays avant le réaménagement.

Des solutions propres à certains pays ont également été essayées. Au Brésil, certaines créances ont été échangées contre des actifs domestiques : un investisseur rachetait en escudos une créance brésilienne fortement décotée, ce qui lui permettait d'acquérir des actifs locaux comme des entreprises et libérait ainsi le Brésil d'une partie de sa dette. Le Mexique a lui aussi proposé un échange de sa dette après décote contre d'autres titres, mais cette formule a rencontré peu de succès.

Le remboursement de la dette devient de plus en plus difficile, et il est finalement admis qu'une partie est irrécouvrable, les pays riches décident alors d'assumer une partie de cette dette. En 1985, l'administration américaine propose le « plan Baker ». L'idée centrale de ce projet est la suivante : la seule approche réaliste pour alléger la charge de la dette passe par une augmentation rapide de la production et des exportations des pays endettés. Sur le plan financier, le plan prévoit une aide financière de l'ordre de 25 milliards de dollars qui s'avère insuffisante pour résoudre le problème de l'endettement (1 026 milliards à l'époque).

Face à ces maigres résultats, une nouvelle approche a été retenue pour tenter de résoudre le surendettement des pays pauvres, *l'annulation et la titrisation de la dette*. En 1989, le plan Brady propose une solution radicale : il impose aux banques des pertes de créances, les dettes sont à la fois garanties par le Trésor américain et financées en partie par le FMI et la BM, et les titres de créances peuvent être échangés contre des obligations. Pendant près de dix ans, les obligations Brady sont un succès car elles permettent aux pays endettés de restructurer leur dette et d'accéder aux marchés financiers internationaux. La crise des pays émergents en 1997-1999 a toutefois mis en évidence leurs limites. Pour la première fois depuis 1989, deux pays (l'Equateur en octobre 1999 et la Côte d'Ivoire en avril 2000) ont été dans l'impossibilité d'honorer leurs *Brady Bonds* (10).

En septembre 1996, les institutions financières internationales et les créanciers bilatéraux ont lancé, à la suite du sommet du groupe des sept en 1996 à Lyon, une nouvelle initiative pour les pays pauvres très endettés (PPTE), sous réserve que ceux-ci adoptent et appliquent de vigoureux programmes d'ajustement macro-économique et de réformes structurelles.

(10) AITEC (1994), *la Dette du tiers-monde*, voir Marc Raffinot, « Le cadeau empoisonné de l'annulation de la dette », revue *Problèmes économiques*, 10 mai 2000.

Les mesures d'allégement de la dette au titre de l'initiative sont coordonnées entre tous les créanciers concernés, étant précisé que l'action engagée par les créanciers multilatéraux préserve leur statut de créanciers privilégiés et leur intégrité financière.

Pour un pays concerné par l'initiative, les annulations auxquelles un créancier procède dans le cadre du Club de Paris se divisent entre, d'une part, des annulations en application du traitement traditionnel dit de "Naples" et, d'autre part, des annulations résultant des mesures exceptionnelles prévues dans le cadre de l'initiative PPTE. En application des termes dits "de Cologne", adoptés en novembre 1999, cet effort additionnel du Club de Paris comprend :

– le rééchelonnement des créances d'aide publique au développement sur quarante ans dont seize ans de grâce, à un taux au plus égal au taux des crédits initiaux ;

– l'annulation des créances commerciales jusqu'à un taux pouvant atteindre 90 %, voire plus, en fonction de l'ampleur de l'effort nécessaire pour rendre la dette soutenable. Le solde est rééchelonné sur vingt-trois ans dont six années de grâce.

La création et le lancement de l'initiative PPTE ont éveillé l'intérêt général pour la question de l'allégement de la dette et conduisent aux décisions, prises au sommet du G7, à Cologne, en juin 1999, de renforcer cette initiative et de resserrer les liens entre allégement de la dette, lutte contre la pauvreté et politiques sociales.

Si l'allégement de la dette des pays les plus pauvres recueille un assez large consensus, la procédure mise en œuvre pour y parvenir demeure contraignante pour les pays concernés.

Selon le rapport du secrétaire général des Nations-Unies, « l'initiative en faveur des PPTE est un processus incommode et coûteux, qui exige une quantité de préparatifs de la part des pays débiteurs concernés… Pour les pays pauvres très endettés, toutes ces opérations pèsent lourdement sur des ressources en personnel peu abondantes et déjà mises à rude épreuve ».

Les critiques formulées à l'égard de l'initiative sont nombreuses : la première porte sur les critères d'éligibilité des pays bénéficiant de l'initiative. Le critère retenu est celui de la « soutenabilité de la dette » : si les traitements traditionnels ne suffisent pas à donner au pays débiteur un niveau d'endettement considéré comme « soutenable » à moyen et long terme au vu de ses perspectives de croissance économique, ce pays pourra bénéficier d'un effort supplémentaire exceptionnel pour atteindre ce niveau.

A l'heure actuelle, quarante pays sont susceptibles de bénéficier de l'initiative PPTE dont trente et un seulement en bénéficient à court terme. Ces pays devraient connaître une réduction de leur dette de 45 %, tandis que leur ratio dette/PIB devrait passer en dessous de 30 %, le ratio service de la dette/PIB en dessous de 30 % et le ratio service de la dette/exports en dessous de 10 %.

Un autre aspect de l'initiative PPTE fortement contesté concerne les conditionnalités qui y sont associées. Alors que cette initiative avait pour objectif initial de régler les problèmes liés au poids de la dette, l'initiative renforcée comprend un objectif supplémentaire et non des moindres : la *lutte contre la pauvreté*. A l'origine, cet objectif a été intégré sans consultations préalables avec les pays débiteurs, ce qui leur laisse peu d'autonomie.

Enfin, une critique majeure porte sur le lien entre aide publique au développement (APD) et réduction de la dette. Nombreuses sont les associations qui revendiquent que l'allégement de la dette soit financé par des ressources nouvelles et non sur le budget de l'APD (11).

D'autres propositions en faveur d'une *annulation totale de la dette* connaissent une nouvelle actualité. C'est le cas de la proposition faite par l'association d'organisations non gouvernementales « Jubilé 2000 » qui estime que la dette est « meurtrière » et empêche tout développement. A l'occasion du sommet du G7 de Cologne (juin 1999), les pays riches ont pris la décision de principe d'effacer 90 % de la dette publique des PTTE. Cent milliards de dollars doivent être consacrés à cette initiative. Sur l'ensemble de la somme annoncée, à peine 2,5 milliards de dollars ont été effectivement réunis. Cela représente environ 1,2 % de la dette des 41 pays pauvres très endettés ou 0,12 de la dette totale du Tiers-monde. On est bien loin des 90, voire 100 % d'annulation annoncés !

La générosité des pays les plus riches est vraiment très limitée. Le Congrès américain a alloué à réduction de la dette 63 millions de dollars en l'an 2000, 69 millions en 2001, soit un quart de millième du budget annuel de la défense des Etats-Unis, qui s'élève à quelque 280 milliards de dollars.

Au sommet Europe-Afrique du Caire (avril 2000), la France a proposé d'annuler 100 % de la dette bilatérale avec les PPTE selon le principe suivant : les débiteurs poursuivent leurs remboursements qui leur seraient ensuite reversés sous la forme d'un financement de programmes concrets. Enfin, le 18 avril 2000, le Haut conseil français de la coopération internationale a rendu un avis favorable à la poursuite du processus de réduction de la dette (12).

Les propositions les plus *radicales* proviennent des organisations non gouvernementales. Ainsi, le Comité pour l'annulation de la dette du Tiers-monde a proposé à la discussion une contribution visant à annuler une partie de la dette de ces pays. Cette contribution a été faite à l'occasion du sommet annuel du G7+1 qui s'est tenu à Gênes les 20 et 21 juillet 2001 et de l'assemblée annuelle du FMI et de la Banque mondiale du mois de septembre 2001.

Cette contribution s'inscrit dans la même logique que celle des différents réseaux ou mouvements internationaux tels ATTAC, Focus on the Global South, le Forum mondial des alternatives, Jubilé Sud, etc.

Selon ces différentes organisations, « pour qu'une annulation de dette soit utile pour le développement humain, il est évidemment nécessaire que

(11) Rapport de Y. Tavernier à l'Assemblée nationale, *les Activités et le contrôle du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale, 2000*, voir site web : www. Assemblée-nationale.fr.

(12) M. Raffinot, article cité.

les sommes destinées jusque-là au paiement de la dette soient versées dans un *fonds de développement* démocratiquement contrôlé par les populations locales ».

Ce *fonds de développement*, déjà alimenté par les montants économisés grâce à l'annulation de dette, doit être financé par les diverses mesures suivantes :

a. Taxer les transactions financières : à partir d'une proposition initiale du prix Nobel d'économie James Robin (1972), développée plus tard par d'autres économistes, puis adaptée par le réseau international ATTAC (Association pour une taxation des transactions financières pour l'aide aux citoyens), une telle taxation pourrait dégager des fonds importants pour le développement.

b. Porter l'aide publique au développement (APD) à au moins 0,7 % du PIB : son montant actuel, en effet, ne neutralise pas l'effet négatif du remboursement de la dette. En 1999, le montant total de l'APD n'a pas dépassé 50 milliards de dollars, soit environ cinq fois moins que ce que le Tiers-monde a remboursé en service de sa dette extérieure publique.

c. Instaurer un impôt exceptionnel sur le patrimoine des grosses fortunes. Un impôt exceptionnel de solidarité de l'ordre de 10 % sur le patrimoine du décile le plus riche dans chaque pays pourrait générer des ressources internes tout-à-fait considérables.

Plus généralement, il convient d'aller vers un système fiscal réellement redistributif donnant aux pouvoirs publics le moyen de se conformer à leurs obligations à l'égard de leurs citoyens en matière de droits économiques, sociaux et culturels.

b. La gestion active de la dette extérieure : l'expérience marocaine

Face cette prolifération de propositions en matière d'allégement de la dette extérieure, le Maroc a opté pour une gestion active de la dette en privilégiant trois techniques essentielles : tout d'abord, la conversion des dettes rééchelonnées à l'égard des créanciers membres du Club de Paris en investissements publics et privés ; ensuite, le refinancement des dettes onéreuses par remboursements anticipés ; enfin, la révision de certains taux élevés en les alignant sur les taux d'intérêt prévalant sur le marché international et qui sont moins élevés.

Le gouvernement Youssoufi a privilégié la formule de la conversion des créances en investissements (*Dept Equity Swaps*). Le principe de cette technique est très simple. D'abord, une banque cède avec une décote (de 35 % par exemple) un prêt en cours consenti à un organisme du secteur public, ou parfois à une entreprise privée du pays endetté. Deuxièmement, souvent une société multinationale achète la créance à prix réduit et la présente à la banque centrale qui rembourse en monnaie nationale le prêt à sa valeur nominale ou avec une décote minime (10 % par exemple) au taux de change en vigueur sur le marché. Troisièmement, l'investisseur prend

une participation dans le pays endetté avec cette monnaie nationale qu'il s'est procurée à de biens meilleures conditions que sur le marché des changes.

Cette technique de conversion permet au créancier et au débiteur de tirer chacun un bénéfice déterminé. Le pays débiteur se libère de sa dette avec un rabais sans avoir à dépenser de devises. Au niveau du créancier, cela se traduit par l'apurement de la dette au prix de l'abandon pur et simple d'une part substantielle de sa créance. Le mécanisme vise deux objectifs : « Le premier est macro-économique : alléger l'endettement du pays débiteur. Le second est micro-économique : attirer des investissements étrangers. »

L'expérience de la conversion de la dette en investissements démarre avec la France qui décide en 1996, bien avant la nomination du gouvernement Youssoufi, la reconversion de 600 millions de francs français (FF) en investissements et l'annulation d'une dette de 400 millions de FF qui seront destinés au développement des provinces du nord du royaume.

Au terme de cet accord, la conversion de la dette en investissements est exclusivement réservée aux personnes physiques et morales françaises ainsi qu'aux résidents marocains en France. Sont éligibles les investissements en capital destinés à financer un projet nouveau, une extension de projet existant ou une prise de participation dans des entreprises marocaines. Aucun secteur d'activité n'est exclu. Tout projet d'investissement doit d'abord obtenir l'agrément du Ministère de l'économie et des finances. Les demandes d'agrément sont directement adressées à la Direction du Trésor et des Finances extérieures ou par le biais du ministère français de l'économie. Les investisseurs intéressés peuvent présenter leur offre par l'intermédiaire d'une banque. Chaque offre doit comporter, entre autres, la valeur faciale, en francs français, des créances désirées et le prix offert net de toutes charges ou commissions pour l'achat des créances.

En 1997, la France conclut avec le Maroc un nouvel accord de conversion de dettes en investissements sur un montant de 1,4 MdFF (environ 2,268 MdDh), soit environ 5,6 % du total de la dette publique à l'égard de la France, qui s'élève à 25 MdFF. Le montant recyclé représente le maximum autorisé par le Club de Paris, dans lequel sont réunis les créanciers publics (13).

Au cours de l'année 1998, la France a proposé la « disparition » de la procédure de conversion de la dette en investissements plafonné à 20 % par le Club de Paris et son relèvement à 30 ou 50 % pour certains pays à revenus intermédiaires, comme le Maroc et l'Egypte. En 1999, la France a réussi à obtenir auprès de ses partenaires du Club de Paris une élévation du seuil à 30 %. Grâce à cette mesure, le Maroc a bénéficié d'une troisième tranche de conversion de la dette en investissements de 700 millions de francs français, soit 1,1 milliard de dirhams (le 21 mars 2000).

Le mécanisme est pratiquement similaire aux précédentes opérations. La conversion concerne les investissements en capital ayant pour objet de financer un projet nouveau, l'extension ainsi que des prises de participation

(13) « La conversion de la dette bien consommée », le quotidien *l'Economiste*, janvier 2000.

dans des entreprises marocaines. Les entrepreneurs éligibles au mécanisme sont des investisseurs étrangers résidant ou non au Maroc ainsi que les résidents marocains à l'étranger (14).

(14) « Conversion de la dette : coup d'envoi de la troisième tranche », le quotidien *l'Economiste*, 17 mars 2000.

Comme la France, l'Espagne a choisi la voie de la conversion de la dette en investissements pour donner un nouvel élan à ses relations bilatérales avec notre pays. La première tranche de conversion, conclue au mois de décembre 1996, a porté sur un montant de 6,25 milliards de pesetas (Pts). Quant à la deuxième tranche accordée le 11 décembre 1997, elle a été utilisée dans 14 projets pour un montant global agréé de 5,8 milliards de Pts. Au mois de septembre 2000, le Maroc a bénéficié d'une troisième tranche de Swaps. Celle-ci porte sur un montant de 7,8 milliards de Pts. Ainsi, jusqu'au 15 octobre 2001, sept projets ont bénéficié de ce mécanisme pour un montant d'environ 20 millions de dollars.

Par rapport à la France et à l'Espagne, la démarche italienne est différente. Pour la conversion de la dette, elle a opté pour *l'investissement public*. « Le principe est simple : réalisez vos projets d'abord, j'efface votre dette ensuite. » Le montant à convertir est égal à celui des paiements pour les achats de biens et services effectués par le gouvernement marocain pour la réalisation des projets retenus. L'effacement de la dette n'intervient qu'après vérification des dépenses par le Comité technique de gestion (15).

(15) « Dette extérieure : la tranche italienne consommée à moitié », le quotidien *l'Economiste*, 8 novembre 2001.

Cette procédure de conversion de la dette en investissements est le fruit d'une négociation qui a démarré avec l'Italie en 1999. L'accord conclu à Rome en avril 2000 porte sur l'annulation d'une somme de 100 millions de dollars. L'objectif étant la réalisation de projets de développement socio-économique et la protection de l'environnement. Ils sont sélectionnés par le comité technique de gestion relevant de documents fournis par la partie marocaine. Les projets peuvent être identifiés parmi ceux qui sont en cours d'exécution ou à programmer dans de prochains exercices budgétaires.

Les programmes choisis jusqu'à maintenant portent sur les secteurs suivants : le PAGER (Programme d'approvisionnement en eau potable des populations rurales), le PNRR (Programme national de routes rurales), le PGRE (Programme de gestion de ressources en eau), le programme de mise en valeur des périmètres du bour (dépierrage, construction et revêtement de saguias…), l'approvisionnement en eau potable des populations rurales (petite et moyenne hydrauliques), construction de collèges, d'écoles ainsi que de projets de santé. Plusieurs régions défavorisées ont pu bénéficier de ces programmes. Il s'agit de Chaouia-Ouardigha, Doukkala-Abda, Fès-Boulemane, l'Oriental, Tanger-Tétouan et Taza-Al Houceima-Taounate (16).

(16) « Dette extérieure : la tranche italienne… », article cité.

Il faut également rappeler que le Maroc a utilisé depuis 1996 une autre technique pour alléger l'encours de sa dette extérieure. Il s'agit du *remboursement anticipé des dettes onéreuses.* Ce refinancement consiste à substituer une dette contractée au taux du marché à une dette existante assortie de taux d'intérêt élevés. La mise en œuvre de ce mécanisme implique l'identification des dettes onéreuses susceptibles de faire l'objet d'un

remboursement anticipé sans encourir de pénalités, d'une part, et la recherche de sources de financement à des conditions favorables, d'autre part. Ce mécanisme a été appliqué à plusieurs reprises. Ainsi, des remboursements anticipés de 402 millions de dollars (260 millions de dollars en 1996 et 142 millions de dollars en avril 1999) ont été versés à la France à partir des emprunts obligataires garantis par l'Agence française de développement. Il en va de même du remboursement anticipé de 246 millions de dollars (120 millions de dollars à l'égard de la BAD et 144 millions de dollars à l'égard de l'Exim-Bank Japon) effectué en 1997. Cette deuxième opération est en rapport avec le remboursement anticipé par l'ONE de ses dettes vis-à-vis du Trésor. Les mêmes motivations sont derrière le remboursement anticipé de 200 millions de dollars de dettes commerciales du 5e accord de rééchelonnement à partir d'un crédit syndiqué contracté auprès des banques internationales en février 1998 (17).

Enfin, la dernière technique utilisée consiste à réviser certains taux d'intérêt en les alignant sur les taux existant actuellement sur le marché international et qui sont moins élevés. La première expérience réalisée a été la transformation du taux d'intérêt appliqué à la dette commerciale rééchelonnée avec l'Autriche dont le montant est de 63 millions de dollars. Le taux initial de 9 % a ainsi été remplacé par un taux variable s'élevant à 6 %. De même, le taux sur le prêt de 86 millions de dollars, contracté auprès de la banque SUDAMERIS pour le financement du barrage Al Wahda, a été ramené de 9,56 % à 5,24 %.

(17) Centre marocain de conjoncture, « Dette publique interne et externe », *Bilan économique et social, 1999-2000*, p. 71.

III. Bilan et perspectives

a. L'impact de la conversion sur l'encours de la dette

Depuis sa nomination en 1998, la démarche du gouvernement Youssoufi en matière de gestion active de la dette extérieure s'inscrit dans une logique de continuité par rapport à celle qui a été mise en place à partir de 1996. Il s'agit en priorité de convertir la dette en investissements extérieurs. L'objectif visé se situe à deux niveaux : réduire le volume de la dette extérieure et intégrer davantage l'économie marocaine dans l'économie mondiale en créant un cadre favorable pour attirer les investissements étrangers.

Pour le moment, cette stratégie de conversion concerne 3 à 4 % de la dette extérieure. L'impact de cette restructuration sur la charge de la dette reste limitée. C'est dire que tout l'effort du Maroc pour réduire sa dette extérieure s'est fait sur la base du remboursement de cette dernière. En plus, comme nous l'avons déjà noté, tout l'effort de diminution de la dette externe a été compensé par un alourdissement de la dette interne, qui a grimpé de 38 % à 47 % du PIB entre 1996 et 2000.

La technique de conversion de la dette a atteint aujourd'hui ses limites réglementaires. Compte tenu des niveaux atteints, l'obtention de l'autorisation des membres du Club de Paris pour d'autres tranches à convertir devient

extrêmement difficile. Ainsi, « il faut considérer cette mesure comme exceptionnelle et un palliatif transitoire ». Pour le moment, le Maroc doit trouver d'autres moyens pour réduire le poids de sa dette extérieure autrement que par ce traitement de faveur. Pour les spécialistes de la finance internationale, l'un des facteurs entrant en ligne de compte dans la notation d'un pays est sa capacité à rembourser la dette extérieure. C'est donc en effet le rating du risque souverain qui va décider un promoteur privé à investir ou pas.

b. L'affectation sectorielle de la dette convertie

Concernant l'affectation sectorielle des sommes converties, on peut signaler dans le domaine gazier la réalisation de trois gros projets. Les deux premiers concernent le stockage et la distribution de gaz liquéfié. On peut citer Vitogaz qui a réalisé le rachat de 4,4 millions de francs et de Primagaz qui a utilisé 185 millions de franc français. Pour le stockage de propane, la société Rubis investit avec les céramiquiers 120 millions de dirhams dont près de 24 millions s'effectueront dans le cadre du rachat de la dette. La dernière entreprise du secteur énergétique à avoir obtenu un agrément est Elf lubrifiants. Elle compte investir quelque 122 millions de dirhams. Autre secteur grand utilisateur de swaps, celui des services de distribution d'eau et d'électricité. Trois sociétés françaises ont utilisé cette tranche : c'est le cas d'Electricité de France, avec un investissement d'un peu moins 30 millions de francs français (octobre 1998). Pour la production d'électricité à Tétouan, Electricité de France a également racheté pour 55,8 millions de francs français et Soper pour 8,5 millions de francs français. La troisième société dans cette activité à avoir utilisé la technique de conversion est la Suez-Lyonnaise-des-Eaux qui a racheté pour 50 millions de francs français (18).

(18) « La conversion de la dette bien consommée », article cité.

Le tourisme est le dernier groupe d'activités à avoir utilisé le rachat de la dette convertie en investissements. Dans la liste des entreprises françaises utilisatrices de swaps figure Accor avec ses nombreux projets. Le groupe a utilisé une enveloppe de 169 millions de franc français au 18 décembre 1998. On y trouve également le Club Méditerranée qui a employé quelque 195 millions de francs français (19).

(19) Mouna Kably, article cité.

Quant à l'Espagne, en dehors de la distribution d'eau, d'électricité et l'assainissement avec la présence de deux sociétés importantes, Endesar et Urbaser, qui ont investi à peu près deux milliards de pesetas, le textile et l'industrie métallurgique et de l'aluminium occupent une place importante.

c. La conversion de la dette n'a pas d'impact réel sur le volume des investissements étrangers

Il est important de signaler que malgré la réalisation de tous ces projets, le mouvement des investissements extérieurs au Maroc demeure peu important. Selon les chiffres fournis par le Centre marocain de conjoncture,

la part absolue des investissements directs étrangers reçue par le Maroc sur le total mondial est de l'ordre de 0,04 % en 1998. Par rapport à l'ensemble des investissements étrangers installés en Afrique du Nord, la part de notre pays ne dépasse pas 10 % (20).

Par rapport à la décennie 90, « les investissements étrangers ont atteint la valeur record de 18,5 milliards de dirhams en 1999, soit un coefficient multiplicateur de 10 entre 1990 et 1999 ». Cette progression spectaculaire des investissements étrangers s'explique fondamentalement par les apports de la deuxième licence GSM.

La déduction de cette recette à caractère conjoncturel, « les investissements étrangers seront de l'ordre de 8,3 milliards de dirhams soit une augmentation de 2,8 milliards de dirhams par rapport à 1998 ou une variation positive de 52,2. Ce niveau demeure inférieur à celui réalisé en 1997 de 33 %, sachant que cette année a été également marquée par des apports exceptionnels comme ceux de la multinationale Accor et de la concession de la production d'énergie à Jorf Lasfar (21).

Enfin, pour l'année 2001 et selon le Centre marocain de conjoncture, « le montant des investissements étrangers est 28 777 millions de dirhams. Il s'explique par la cession de 35 % du capital d'Ittissalat Al Maghrib (22) ». La déduction de cette cession ramène le niveau des investissements étrangers à 5 477 millions de dirhams.

En partant de ces différentes données, on peut relever que les investissements directs étrangers et particulièrement ceux réalisés à la fin des années quatre-vingt-dix sont le résultat d'opérations de portefeuille et de privatisation et non d'investissements nouveaux. Près de la moitié des 15,9 milliards de dirhams (10,25 milliards de francs) de recettes générées par les privatisations sont le fruit d'acquisitions exogènes (23). Il faut aussi rappeler qu'en dehors des acquisitions qui ont été faites dans le domaine touristique et dans celui des télécommunications, on peut aussi rappeler que le groupe AXA a racheté la Compagnie africaine d'assurances, Danone le biscuitier Bisco, Coca-Cola les embouteilleurs de Fès et de Marrakech et enfin la cession du cimentier Asment à Cimpor pour 800 millions de dirhams.

Ces différentes acquisitions ont été financées à près de 90 % par cession de devises à Bank Al Maghrib ; d'où leur importance comme générateur de ressources en devises ayant pour objectif de soulager les contraintes de financements extérieurs. Ce type de financement a atteint 17 220,3 millions de dirhams en 1999 contre 4 472,1 millions de dirhams en 1998. En réalité, la cession de devises ne donne que des indications sur les flux d'entrées brutes de devises. La prise en compte des flux de sortie de devises est importante. « Il en résulte que le solde net qui mesure l'impact véritable sur l'accumulation des devises est beaucoup plus faible que ne le laisse entendre la recette brute. Ainsi, le ratio recettes nettes/recettes brutes n'est que de 36 % en 1998, 48 % en 1996 et 13 % en 1995 (24) ».

(20) Centre marocain de conjoncture, « Investissements étrangers au Maroc », *Bilan 1999*, p. 42.

(21) Centre marocain de conjoncture, article cité, p. 43.

(22) Centre marocain de conjoncture, Point de conjoncture, *Lettre* n° 112-113, 2001, p. 25.

(23) F. Ghiles, « Le pays entre dans la mondialisation par effraction », *le Monde diplomatique*, juin 2001.

(24) Centre marocain de

conjoncture, article cité. Il faut également rappeler que les données pour les années 1999-2001 ne sont pas disponibles.

d. Gestion de la dette extérieure et déficit de développement économique

L'effort de remboursement de la dette extérieure réalisé par le gouvernement Youssoufi pendant les trois dernières années coûte très cher en termes de développement économique du pays. L'Etat consacre entre 22 % et 23 % de son budget au remboursement de la dette extérieure, ce qui représente 3,3 % du PIB, c'est-à-dire le quart des recettes d'exportation. La conséquence de cet effort de remboursement de la dette extérieure se traduit par la stagnation du rôle de l'Etat dans l'économie : sa part dans l'investissement est passée de 15,5 % du PIB en 1990 à 16 % en 1999. Cette tendance s'est poursuivie, puisque les dépenses d'équipement dans le cadre du budget général sont passées à 18 036 milliards de dirhams en l'an 2000 contre 17 766 milliards de dirhams en 1999, soit une progression de 1,53 %.

L'insuffisance des moyens financiers consacrés au développement économique du pays a pour conséquence de classer notre pays comme le plus pauvre par rapport aux autres pays du Maghreb, c'est-à-dire l'Algérie et la Tunisie. Ainsi, les chiffres les plus récents montrent qu'en l'an 2000, « le PIB par habitant n'y atteignait que 1 180 dollars, contre 1 580 en Algérie et 2 090 en Tunisie… Le Maroc est aussi le pays du Maghreb où l'espérance de vie à la naissance (67,2 ans) est la plus faible (70,8 ans en Algérie et 72,5 en Tunisie). Sans oublier un analphabétisme record (65 % des femmes de plus de 15 ans ne savent pas lire, contre 44 % en Algérie et 41 % en Tunisie) ou un accès à l'eau potable qui n'est assuré qu'à 52 % de la population… L'indicateur de développement humain du PNUD place le Maroc à la 112e en 2000, entre la Namibie et le Swaziland et juste devant l'Inde (l'Algérie est 100e et la Tunisie 89e). La croissance du PIB, qui était en moyenne de 4,2 % dans les années quatre-vingt, est tombée à 2,2 % dans les années quatre-vingt-dix (25) ».

(25) Guillaume Duval, « Une transition à hauts risques », *Alternatives économiques*, n° 198, décembre 2001.

La croissance démographique se situe aux environs de 1,7 %. Chaque année, la force de travail augmente de 2,6 % par an. Par contre, le revenu par habitant et les salaires stagnent, alors que le sous-emploi s'aggrave.

Selon les derniers chiffres fournis par la Banque mondiale, les pauvres étaient 3,4 millions en 1990 et représentaient 13 % de l'ensemble des Marocains. Ils seraient devenus 5,3 millions en 1998-1999 et représentent 19 % de la population (26).

(26) Guillaume Duval, article cité.

Tous ces déficits s'aggravent au moment où le Maroc inscrit sa politique de développement dans le cadre de la nouvelle rhétorique de la Banque mondiale : *la bonne gouvernance et la lutte contre la pauvreté.*

La première notion fait référence à divers aspects de la vie publique dans une société démocratique : respect de l'Etat de droit, gestion efficace et équitable des dépenses publiques (bonne administration), responsabilité des dirigeants politiques et transparence. Le FMI et la Banque mondiale invoquent fréquemment cette « bonne gouvernance » afin de justifier le

renforcement du contrôle de l'utilisation des ressources prêtées et des sanctions contre les manquements des Etats-membres mais aussi la lutte contre la délinquance financière. A titre d'exemple, un volet de lutte contre la corruption a été progressivement intégré dans la conditionnalité des programmes de la Banque mondiale. Cette orientation traduit une prise en compte nouvelle de la dimension politique et institutionnelle du développement, jusqu'à présent largement ignorée.

La deuxième notion constitue le nouveau cheval de bataille de la Banque mondiale. Les objectifs poursuivis sont : la réduction du nombre des habitants des pays en développement vivant dans la misère, l'instauration de la scolarisation primaire universelle et, enfin, la réduction des deux tiers du taux de mortalité infantile et juvénile (27).

(27) Y. Tavernier, Rapport cité.

L'échec de cette stratégie s'explique en premier lieu par l'essoufflement de la croissance à partir de 1990 (+ 2,4 % en moyenne sur la décennie), avec des fluctuations très fortes depuis 1997 (– 2,2 %), 1998 (6,8 %), 1999 (– 0,7 %) et 2001 (6,5 %). Cette faiblesse de la croissance s'explique par des facteurs conjoncturels telles les périodes de sécheresse et surtout la persistance de problèmes structurels. Ainsi, le taux d'investissement privé est inférieur à 20 %, alors qu'au Portugal il a quasiment atteint 30 %. L'investissement étranger, malgré les efforts de l'Etat en matière de conversion de la dette extérieure en investissements, reste lui aussi limité : il ne pèse encore que 16 % du PIB au Maroc en 1999, contre 57 % en Tunisie et 28 % en moyenne dans l'ensemble des pays en développement.

Sur le plan sectoriel, les secteurs plus particulièrement considérés comme prioritaires tels l'agriculture et le tourisme gardent les caractéristiques d'une économie en développement. Le premier ne représente pas plus de 13 % du PIB, mais il emploie 40 % de la population active. Quant au second, il stagne à 5 % du PIB, faute d'une offre de qualité suffisante.

Enfin, sur le plan institutionnel, une stratégie de « bonne gouvernance » ne peut réussir en se limitant strictement aux modalités de gestion des ressources. Aujourd'hui, nous avons besoin d'un discours capable d'entrer dans le débat sur la nature et le fonctionnement de l'Etat (ressorts socio-politiques, multiplicité des acteurs et des logiques, perpétuelles pratiques de « chevauchement », etc.) et d'une nouvelle approche du rôle de l'Etat dans l'économie.

IV. Conclusion

Au terme de cette réflexion, il faut relever que le gouvernement Youssoufi a mené une offensive diplomatique pour convertir une partie importante de la dette extérieure en investissements étrangers. Cette démarche visant une gestion active de la dette extérieure s'inscrit dans la continuité de la politique poursuivie par le précédent gouvernement depuis le milieu des années quatre-vingt-dix. Malgré ses aspects positifs tout à fait indéniables, aujourd'hui, cette technique comporte des limites réglementaires obligeant

les pays créanciers à ne pas dépasser dans les conversions le plafond fixé par le Club de Paris.

Pour le moment, la logique du remboursement dépasse de très loin celle de la conversion de la dette en investissements. La conséquence est double. D'un côté, le gouvernement est obligé de consacrer une partie importante de son budget pour respecter ses engagements par rapport à ses créanciers. D'un autre côté et pour pallier aux manques de ressources, il est obligé d'augmenter sa dette intérieure. On est en présence de l'effet des « vases communicants » qui mène au basculement de l'endettement extérieur vers l'endettement intérieur.

En définitive, notre pays souffre d'un grand déficit de développement, particulièrement en termes de satisfaction des besoins de base de la population. Si le gouvernement persiste dans sa logique de *remboursement intégral* de la dette, les conséquences à moyen terme risquent d'être catastrophiques. Il faut peut-être imaginer avec nos principaux créanciers des formules *d'annulation partielle* de la dette extérieure. Conjuguées à d'autres mesures d'assainissement des finances publiques, de rationalisation des dépenses, ces formules peuvent s'avérer très efficaces pour alléger la contrainte budgétaire qui hypothèque l'avenir de notre pays.

Gouvernement d'alternance et dynamique de l'investissement étranger au Maroc

Mohamed Larbi El Harras

Institut supérieur de commerce et d'administration des entreprises, Rabat

Le présent article a pour objet de présenter la situation des investissements étrangers au Maroc durant la période 1998-2001.

Cependant, une analyse objective du bilan en la matière nécessite le rappel des résultats enregistrés auparavant pour pouvoir dégager des éléments d'appréciation sur la période précitée. En effet un chiffre, aussi important soit-il, n'a de sens que dans un but comparatif.

Aussi sera-t-on amené dans le cadre de ce travail à présenter, d'une part, des données quantitatives, qualitatives et explicatives sur la période qui a précédé l'avènement du gouvernement d'alternance et, d'autre part, les réalisations qui ont caractérisé les quatre années pendant lesquelles le gouvernement d'alternance a assuré des responsabilités ministérielles.

Dans le même ordre d'idées, on s'interrogera sur les capacités du Maroc à répondre aux déterminants de l'investissement international et sur les "chantiers" qu'il y a lieu de dynamiser pour accélérer l'éclosion de l'investissement sous toutes ses formes.

1. Mouvement des investissements étrangers avant l'avènement du gouvernement d'alternance

De 1956 à 1979, les sorties de capitaux et de revenus rapatriés liés aux investissements étrangers dépassaient globalement les entrées. A titre d'exemple, de 1973 à 1979, si les entrées de capitaux étrangers s'étaient élevées à 1,9 milliard de Dh, les sorties avaient atteint 2,6 milliards de Dh.

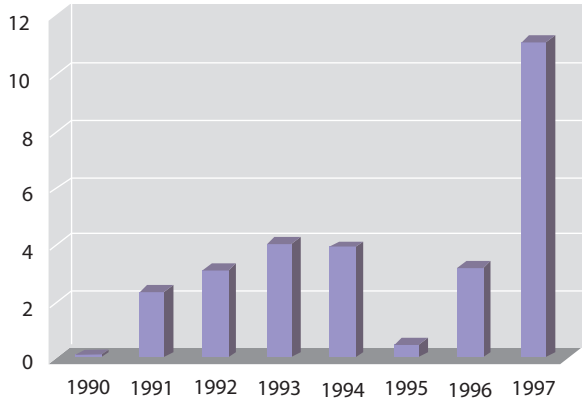
Ce n'est qu'à partir de 1980 que les recettes nettes (1) commencent à devenir progressivement positives, passant de 92 millions de Dh en 1980 à 2,3 milliards de Dh en 1991, 3,1 milliards de Dh en 1992, 4 milliards de Dh en 1993, 3,9 milliards de Dh en 1994, 0,5 milliard de Dh en 1995, 3,2 milliards de Dh en 1996 et 11,1 milliards de Dh en 1997.

Sur le plan sectoriel, le secteur industriel a constitué le principal domaine du drainage des investissements étrangers, suivi des secteurs bancaire, du tourisme et du commerce.

(1) Recettes nettes = Recettes brutes – dépenses.
Dépenses = Transferts au titre des opérations de désinvestissement et de remboursement de prêt + transferts au titre des revenus.

Recettes nettes des investissements et prêts étrangers

(en milliards de Dh)



S'agissant de la moyenne annuelle du montant de l'investissement étranger reçu par tête d'habitant au Maroc, il a connu l'évolution suivante : 5,27 Dh en 1973, 44 Dh en 1988 et 446 Dh en 1997.

L'analyse des pays d'origine de l'investissement étranger permet de dégager que 66 % sont d'origine européenne, 10,8 % d'origine nord-américaine, 10,6 % d'origine arabe.

Par rapport à la FBCF, l'investissement étranger est intervenu pour 4,56 % de 1973 à 1998. Ce taux moyen a connu une tendance à la hausse durant cette période : 2,38 % de 1973 à 1979, 3,12 % de 1980 à 1989, 8,2 % de 1990 à 1998.

Le tableau 1 ci après donne un aperçu sur le mouvement des entrées des capitaux étrangers au Maroc en termes de recettes brutes et nettes de 1991 à 1997.

Tableau 1

Recettes et dépenses au titre des prêts et investissements privés étrangers (1991-1997)

En millions de Dh

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Recettes brutes	3 269,2	4 297,5	5 488,0	5 104,8	3 873,0	4 386,7	12 336,7
Dépenses	937,21	193,3	1 437,3	1 194,1	3 356,7	1 134,8	1 141,0
– Transferts au titre des opérations de désinvestissements et de remboursements de prêts	457,0	630,0	633,6	548,32	417,9	994,5	697,4
– Transferts au titre des revenus	479,6	563,3	803,7	735,3	938,8	140,3	443,6
Recettes nettes	2 332,0	3 104,2	4 050,7	3 910,7	516,33	252,0	11 195,7
Recettes nettes par rapport aux recettes brutes %	71,3	72,2	73,8	76,6	13,3	74,1	90,7

Source : Office des Changes.

Ce tableau nous permet d'observer que le montant annuel moyen des recettes brutes au titre des prêts et investissements privés étrangers est passé de 4,5 milliards de Dh de 1991 à 1994 à 6,8 milliards de Dh de 1995 à 1997.

En termes de recettes nettes, le montant annuel moyen a atteint 3,3 milliards de Dh de 1991 à 1995 et 5 milliards de Dh de 1995 à 1997.

L'augmentation enregistrée à partir de l'année 1990 peut s'expliquer par une série de considérations, notamment :

– La publication du décret du 8 janvier 1990 qui abroge celui pris pour l'application des textes de 1973 instituant la marocanisation de certaines activités économiques.

– La réalisation d'opérations de privatisation d'un certain nombre d'entreprises publiques et semi-publiques et la cession des participations de l'Etat dans quelques unités de production. L'investissement étranger a joué un rôle moteur dans la réalisation de ces opérations.

Jusqu'à fin 1997, les recettes des privatisations ont atteint 15 milliards de Dh dont 9,5 milliards sont issus de capitaux étrangers ou majoritairement étrangers, soit 63,4 %.

Sachant que ces opérations de privatisation se sont déroulées de 1993 à 1997, on peut dire que l'investissement étranger acquis par le biais des privatisations est intervenu à hauteur de 31 % dans le total des investissements étrangers reçus durant ladite période.

– Le lancement d'un certain nombre de réformes touchant l'environnement des affaires : la législation sur le commerce extérieur, la réforme fiscale, la réforme bancaire, la réforme des marchés boursier et monétaire, la réforme du cadre comptable, la réforme du droit des affaires, la réforme des codes d'investissement, etc.

– La mise en place d'un certain nombre d'institutions : la Direction des investissements extérieurs, les tribunaux administratifs et ceux du commerce ; la création de commissions locales et nationales des investissements.

Parallèlement à ces réformes d'ordre législatif et réglementaire et à la création des structures précitées, ont été engagées des actions visant la promotion des investissements extérieurs au Maroc, notamment : la conversion de la dette étrangère de quelques pays en investissement, la promotion de zones franches au Maroc, etc.

Quant au pic de 1997 (12,3 milliards de Dh), il s'explique principalement par la réalisation des opérations suivantes :

– la prise en charge et l'extension par le consortium ABB/CMS de la Centrale électrique de Jorf Lasfar pour un montant de 2,5 milliards de Dh ;
– la privatisation du secteur de raffinage du pétrole par le groupe saoudo-suédois "Corral" pour un montant de 3,6 milliards de Dh ;
– une prise de participation étrangère de l'ordre de 20 % dans le capital de la BMCE.

2. Dynamique de l'investissement étranger de 1998 à 2001

Le tableau 2 ci-dessous retrace le mouvement des recettes et dépenses au titre des prêts et investissements privés étrangers de 1998 à 2001.

Tableau 2
Recettes et dépenses au titre des prêts et investissements privés étrangers (1998-2001)

Nature d'opérations	1998	1999	2000	2001
Recettes brutes				
– Investissements directs	3 618	9 192	2 754	30 600
– Investissements de portefeuille	604	169	319	252
– Prêts et avances en compte courant	1 211	9 098	9 566	2 246
– Total recettes brutes	5 433	18 459	12 639	33 099
Dépenses				Données non encore disponibles
– Transferts au titre des opérations de désinvestissement et de remboursement de prêts	1 994	3 993	9 642	
– Transferts au titre des revenus	1 460	2 082	2 598	
– Total dépenses	3 454	6 075	12 240	
Recettes nettes	1 979	12 384	399	
Recettes nettes par rapport aux recettes brutes en %	36,4	67,1	3,2	

Source : Office des changes.

Ce tableau permet de dégager les conclusions suivantes :

– La moyenne annuelle des recettes brutes au titre des prêts et investissements privés étrangers a atteint 17,4 milliards de Dh de 1998 à 2001 contre 6,8 milliards de Dh de 1995 à 1997.

Néanmoins, ce résultat s'explique en grande partie par l'attribution de la deuxième licence "GSM" à un consortium étranger dirigé par *Médi-Télecom* pour un montant de 11 milliards de Dh en 1999 et par la prise de participation du groupe français *Vivendi Universal* de 35 % dans le capital de *Maroc-Télecom* en 2001 pour un montant de 23,3 milliards de Dh.

En excluant ces deux opérations, la moyenne annuelle de recettes brutes passerait à 8,8 milliards de Dh durant la période 1998-2001.

– La moyenne annuelle des recettes nettes au titre des prêts et investissements privés étrangers n'a guère dépassé 4,9 milliards de 1998 à 2000 (2) du fait des opérations de remboursement de prêts qui n'ont cessé d'augmenter à partir de 1998. Or cette moyenne des recettes nettes avait

(2) Les chiffres relatifs aux recettes nettes au titre

été de 5 milliards de Dh de 1995 à 1997. Donc, malgré les grandes opérations exceptionnelles dans le domaine des télécommunications, la moyenne annuelle des recettes nettes précitée a légèrement diminué entre les périodes 1995-1997 et 1998-2000.

Cependant, force est de constater que, même en défalquant les grandes opérations de privatisation ou de désengagement de l'Etat de certains secteurs au profit du capital étranger de 1993 à 2001, une tendance à la hausse des investissements étrangers en termes bruts se dessine mais à un rythme beaucoup plus réduit qu'avec lesdites privatisations et qui a commencé depuis le début de la décennie quatre-vingt-dix.

de l'année 2001 ne sont pas encore disponibles à la date de rédaction de ce travail.

3. Quels sont les principaux facteurs explicatifs de cette dynamique de l'investissement étranger au Maroc de 1998 à 2001 ?

A ce sujet, il convient d'abord d'observer l'application d'une stratégie tendant à conforter la série de réformes engagées durant les premières années de la décennie quatre-vingt-dix au profit du secteur privé national ou étranger et qui s'inscrit toujours dans le cadre du "Programme d'ajustement structurel".

Cette stratégie a fait l'objet d'un certain nombre de décisions royales et gouvernementales.

Parmi les décisions royales, on peut noter ce qui suit :

– Le lancement d'un nouveau concept de l'autorité en octobre 1999 : quoique destiné fondamentalement à attirer l'attention sur la nécessaire réforme de l'esprit et des procédures de travail de l'administration territoriale ainsi que sur la réconciliation du citoyen avec l'Administration, ce nouveau concept de l'autorité touche également la promotion de l'investissement à travers, notamment, la nomination de nouveaux walis dont certains ayant exercé des responsabilités à la tête d'offices ou d'entreprises publiques. Donc, il s'agit de nouveaux responsables de l'administration territoriale appelés à s'imprégner de leur expérience de managers pour gérer la chose publique. Le Souverain donne un contenu supplémentaire à ce concept avec la nomination d'un nouveau ministre de l'Intérieur (Driss Jettou) qui vient du monde des affaires.

– La concrétisation de l'idée de création du "Fonds Hassan II pour le développement économique et social" et qui vise, entre autres, à apporter le soutien nécessaire en vue de relancer l'investissement dans certains secteurs.

– Une attention plus soutenue à l'égard du phénomène de la pauvreté, de la marginalisation et de l'exclusion, ce qui est de nature à améliorer le climat social, élément déterminant pour l'investisseur.

– Une attention très soutenue vis-à-vis des investisseurs étrangers. En attestent les activités royales d'accueil au Maroc ou à l'étranger des responsables de projets d'investissement dans les divers secteurs d'activité.

– La constitution d'une commission d'experts présidée par S.M. le Roi et qui est chargée d'étudier les différentes questions relatives à l'investissement étranger.

– Le lancement en 2002 du projet de création de centres régionaux de l'investissement en vue de la gestion déconcentrée de l'investissement et la simplification des procédures administratives relatives à l'acte d'investissement.

Quant aux mesures d'essence gouvernementale, elles ont porté, notamment, sur la promulgation d'un certain nombre de textes d'application de la Charte d'investissement promulguée en 1996 et qui sont de nature à améliorer le cadre incitatif de l'investissement.

De même a été instituée en 1998, sous la présidence du Premier ministre, une "Commission interministérielle des investissements" chargée de statuer sur les problèmes qui bloquent la réalisation des projets d'investissement en cours d'examen auprès de l'Administration et également d'agréer les projets de convention à signer avec des investisseurs potentiels (3).

Jusqu'à fin juin 2002, cette commission a adopté 191 projets et conventions pour un montant de 72,6 milliards de Dh et dont la réalisation donnerait lieu à la création de 94 251 emplois.

En outre a été poursuivie l'action de réactualisation des textes régissant l'environnement légal de l'investissement, tels que le Code des douanes et impôts indirects, la promulgation du texte sur la concurrence, l'adoption de la Charte de la PME, etc.

Quant au projet de Code du travail (attendu par la communauté des affaires depuis plus de deux décennies), il a été déposé au Parlement en mars 2000. Mais il semble qu'il y ait encore un certain nombre de points de discorde entre les partenaires sociaux portant, notamment, sur l'entrave à la liberté de travail, le licenciement abusif et les modalités d'indemnisation, la fermeture totale ou partielle pour des raisons économiques, financières et technologiques.

A la lumière de ce qui précède, il se dégage que les investissements étrangers qui ont été attirés par le Maroc durant ces dernières années ont, certes, augmenté par rapport à la période d'avant 1990. Cependant, cette hausse est dûe dans une certaine mesure à la stratégie des privatisations et de cession de la gestion de certaines activités au capital étranger.

De même, la part de l'investissement étranger qui s'est dirigé vers le Maroc reste relativement limité par rapport aux résultats enregistrés par certains pays émergents.

Quels sont alors les déterminants structurels de l'investissement international et dans quelle mesure le Maroc y répond ?

4. Le Maroc face aux déterminants de l'investissement international

D'après les études en la matière, il se dégage que l'attractivité d'une nation ou d'un territoire résulte, en général, de la demande par les firmes d'avantages de localisation qui leur permettront de renforcer leur compétitivité sur le marché mondial et de l'offre de ces avantages par les différents territoires.

(3) La presse économique fait état régulièrement de communiqués relatifs au nombre de dossiers débloqués et leur impact prévisible sur l'emploi et l'investissement.

C.A. Michalet (4) distingue, d'un côté, les pré-conditions de l'attractivité et, d'un autre côté, les conditions nécessaires.

Par pré-conditions de l'attractivité, il entend en premier lieu la stabilité du régime politique en place et qui l'emporte sur celle de sa nature politique. La stabilité économique vient en second lieu, bien qu'elle soit étroitement liée à la stabilité du régime politique. L'environnement légal et réglementaire des activités courantes des entreprises, l'attitude plus ou moins "amicale" du gouvernement et de l'administration au niveau central et local vis-à-vis du secteur privé, ainsi que la sécurité et le cadre de vie pour les expatriés, constituent d'autres conditions nécessaires à l'attractivité économique.

D'une manière générale, dans leur choix des territoires d'accueil de leurs projets d'investissement, les capitaux internationaux éliminent les territoires qui n'offrent pas les pré-conditions et examinent ceux qui y répondent et qui, en plus, offrent les "conditions nécessaires". Ces dernières se rapportent à la taille et au taux de croissance du marché, le système de communications et télécommunications, la disponibilité en ressources humaines qualifiées et l'existence d'un tissu d'entreprises locales performantes qui pourraient accomplir certaines tâches en sous-traitance.

Il est vrai que l'attraction de l'investissement étranger nécessite également une politique active de promotion au travers d'organismes chargés de la construction de l'image du pays, la génération des investissements et la fourniture de services conformes aux besoins des investisseurs.

D'un autre côté, le choix de zones d'accueil des investissements internationaux est largement tributaire de la stratégie de l'investisseur selon qu'elle porte sur un accès aux ressources naturelles du sol et du sous-sol, la recherche d'un marché "horizontal" visant la mise en place de filiales relais ou, en troisième lieu, une stratégie de minimisation des coûts ou "verticale" en vue d'établir des projets destinés à l'exportation.

Pour le cas du Maroc, on peut dire que l'investissement étranger, qui cherche à s'installer pour répondre aux besoins du marché intérieur, trouve dans une certaine mesure une bonne partie des pré-conditions, mais lui manque la "condition nécessaire" la plus fondamentale, à savoir : un marché intérieur en croissance.

Quant aux projets d'investissements étrangers qui cherchent à faire du Maroc une plate-forme d'exportation, force est de constater que ce dernier se trouve en concurrence avec de nombreux pays qui présentent globalement des conditions plus ou moins similaires sur le plan des coûts des facteurs, de la disponibilité des ressources humaines qualifiées, ainsi qu'en matière de stabilité et d'efficacité du système légal, réglementaire et judiciaire.

Aussi, force est de constater que l'accélération de la mise en œuvre de certains grands "chantiers" peut renforcer les capacités d'attractivité du Maroc vis-à-vis de l'investissement en général et l'investissement étranger en particulier.

(4) « La séduction des nations ou comment attirer les investissements », *Economica,* 1999.

Infrastructures de base pour l'accueil des projets d'investissement

La promotion d'un certain nombre de secteurs tels que les industries de transformation ou le tourisme fait appel à la disponibilité d'infrastructures spécialisées de nature à permettre l'accueil des projets d'investissements, nationaux ou étrangers, en premier lieu des terrains aménagés et équipés à des prix concurrentiels avec d'autres pays,.

La mise en place du Fonds Hassan II pour le développement économique et social en 1999 et qui est financé par les recettes des privatisations constitue un instrument pour la réalisation de ce type d'infrastructures. Cependant, ses recettes sont liées aux opérations de privatisation et qui sont par définition limitées dans le temps.

Chantiers à caractère social, politique et culturel

Il est de plus en plus admis, aussi bien par les théoriciens du développement que par les organismes financiers internationaux (qui jusqu'à une date récente étaient réputés pour leur penchant vers les solutions techniques et strictement économiques) que la promotion de l'investissement fait intervenir fortement et forcément les facteurs politiques, sociaux et culturels. D'ou l'importance de certains déterminants "non économiques", notamment, la dimension politique, la stratégie sociale, la promotion de la culture, une meilleure participation des populations aux projets de développement, la promotion d'un système approprié d'éducation-formation. Ces éléments constituent les facteurs de base de l'édification du niveau de confiance dont jouit le pays sur la scène internationale.

Les réformes institutionnelles, sociales et politiques en cours au Maroc ne traduisent-elles pas une certaine volonté de recherche d'une amélioration du climat de confiance, gage de la stabilité politique et de l'efficacité économique ? Néanmoins, il reste vrai que le processus se situe encore à ses débuts et que son rythme d'avancement est très lent, surtout face au poids du déficit social et à l'acuité des attentes.

Zone de libre-échange Maroc-Union européenne et promotion du partenariat

Sur la base des dispositions de l'accord de création de la "zone de libre-échange" (ZLE) entre le Maroc et l'U.E. à l'horizon 2010, il est prévu le démantèlement de la protection tarifaire sur l'importation des produits manufacturés importés de l'UE par le Maroc, sachant que les exportations des produits industriels marocains sont déjà libres depuis 1976.

De cette situation découle des conséquences sur le tissu industriel marocain et résultant de l'accroissement prévisible des importations en provenance de l'U.E. alors que les exportations ne peuvent se développer dans l'état actuel des choses pour des raisons diverses : niveau de la qualité, concurrence des autres pays, etc, sauf pour le cas des exportations qui se

font dans le cadre de la sous-traitance (cf. la progression des exportations d'articles d'habillement, de bonneterie et des composants électroniques enregistrée depuis le début de la décennie quatre-vingt).

En effet, d'après certaines estimations en la matière, il se dégage que 40 % des branches de l'industrie marocaine (dérivés des phosphates, chaussures, matériel électronique et quelques sous-branches de l'agro-alimentaire) pourraient être compétitives par rapport à leurs homologues européens, 20 % (habillement, lainages et cuir) seraient potentiellement compétitifs après des mesures de mise à niveau. Les 40 % restants seraient fortement affectés par la ZLE.

Cette situation crée un nouveau contexte économique et social porteur d'un certain nombre d'enjeux et dont le plus important réside dans les aptitudes du Maroc à faire face à la concurrence des produits qui seront importés en exonération des droits de douanes. D'ou un état de "manque de visibilité" pour les opérateurs économiques nationaux qui produisent pour le marché intérieur et qui assurent un emploi pour un très grand nombre de salariés du secteur industriel.

Cette nouvelle donne met en exergue la nécessité impérieuse de la mise à niveau du tissu productif national qui est, certes, tributaire également de la mise à niveau des autres structures économiques, sociales et politiques.

Conclusion

En conclusion, on peut s'interroger sur l'évaluation du "risque-pays". En effet, les notations accordées par les différentes agences internationales du "rating" ont globalement classé le Maroc depuis 1996 dans un rang intermédiaire ou en "milieu de classement".

Il est vrai que les notes diffèrent selon les paramètres pris en considération : facteurs économiques, facteurs financiers, facteurs politiques et stratégiques, environnement des affaires, potentiel du marché, etc.

Ainsi, si on prend le cas de la "Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (COFACE), il se dégage que le "risque-Maroc" est relativement bien situé par rapport à celui des autres pays de la zone "MENA".

Sur le plan économique, à titre d'exemple, l'appréciation du "risque-Maroc" pour l'année 2001 est faible à court terme, mais modérément élevé à moyen terme. Par contre, il enregistre de bons résultats sur le plan de la stabilité politique.

Eléments d'évaluation de la politique éducative du gouvernement Youssoufi

Azeddine Akesbi
Centre d'orientation et de planification de l'éducation, Rabat

Remarques préliminaires

L'évaluation d'une politique éducative sur une période relativement courte est un exercice difficile et qui nécessite quelques remarques méthodologiques préalables. Dans cet article, nous allons privilégier une lecture qui insiste sur la vision, les tendances et les initiatives prises. Il nous semble possible d'identifier les succès ou les échecs sur le plan des orientations, les initiatives qui visent le dépassement ou non des problèmes et les premiers résultats des mesures adoptées. Il est juste de reconnaître que l'héritage dans le domaine éducatif, comme dans d'autres domaines, est très lourd. En outre, le fait que la politique engagée depuis 1998 soit délibérément inscrite dans le cadre de "la Charte" conçue par une commission royale n'est pas fait pour clarifier les orientations et les responsabilités du gouvernement de celles de la commission. Ces limites et d'autres seront évoquées dans le cadre de cet article.

1. Propos introductif

Au début de l'indépendance, la politique éducative s'est fixé quatre grands objectifs généraux : la marocanisation, l'arabisation de l'enseignement, son unification et sa généralisation. Le premier objectif a été pratiquement atteint, le second a été mis en application à partir de 1977 dans l'ensemble des programmes d'enseignement primaire et secondaire. Le principe d'unification a connu des progrès sans aboutir à une école de qualité pour tous les Marocains. Cependant, les mesures prises pour atteindre ces trois objectifs ont produit des effets négatifs dans l'ensemble du système. Elles ont été largement documentées dans les écrits sur le système éducatif (1).

Parmi les conséquences relevées de politiques mal conçues, il y a la dégradation de la qualité de l'enseignement soulignée par de nombreux observateurs (2), la faible maîtrise des langues, les difficultés qu'ont les étudiants à poursuivre leurs études dans le supérieur, la démotivation des enseignants, etc.

Au cours des quatre décennies de l'indépendance du pays, la généralisation de la scolarité est restée hors de portée ; la réalisation de cet objectif a été reportée d'un gouvernement à un autre et d'un plan de

(1) CNJA (1993) « Quelle éducation-formation, quel emploi pour le Maroc de demain ? », troisième session.
Radi M. (1995), *le Développement de l'éducation en milieu rural : propositions stratégiques*, édition-

diffusion. Dar Nachr Al Maarifa.

(2) Akesbi A., Jaïdi L. (1996) « Socio-économie de l'éducation : bilan et perspectives », *in les Enjeux du débat sur le système éducatif*, Editions maghrébines, p. 15-46.

développement à un autre. Par ailleurs, les performances du système éducatif sont restées faibles et problématiques, en dépit des grands efforts budgétaires consentis par la société et l'Etat.

L'arrivée du gouvernement Youssoufi se situe justement dans un contexte où le système éducatif marocain (SEM) est marqué par un déficit sur le plan de la généralisation de la scolarisation, des problèmes aigus de gestion et la dégradation de la qualité. Les engagements du parti du Premier ministre et du gouvernement visaient à apporter des remèdes à cette situation.

Dans le cadre de la campagne électorale, l'Union socialiste des forces populaires (USFP) a proposé une réforme d'ensemble basée sur un plan d'action composé de 36 mesures visant la rationalisation, le développement et la modernisation du système éducatif et de formation (voir encadré 1).

La simple énumération des propositions de ce plan d'action donne une idée sur ce qui n'a pas été réalisé ou même entamé. Nous aurons l'occasion de discuter cet aspect, en insistant sur les grandes thématiques, car l'analyse détaillée de tous les volets dépasserait l'espace réservé à cet article.

Encadré 1

Programme de l'Union socialiste des forces populaires dans le secteur éducatif

(Campagne électorale de 1997)

Le programme de l'USFP dans le domaine de l'éducation et de la formation fait partie d'une réforme d'ensemble comprenant 33 plans d'actions qui touchent de nombreux domaines : la réforme de l'administration, la justice, la moralisation de la vie publique, la lutte contre la corruption… C'est dans ce cadre qu'un plan d'action comprenant 36 mesures a été proposé pour redresser la situation du secteur éducatif et de formation.

La proposition force suggérée concerne l'adoption d'une loi-cadre (et un plan) de généralisation de l'enseignement. Dans ce domaine, il s'agissait de rompre avec la pratique antérieure qui a systématiquement reporté la réalisation de cet objectif à des échéances ultérieures. La proposition de la loi cadre considérait qu'il fallait prévoir les moyens humains, matériels et financiers et définir les objectifs temporels de la généralisation de la scolarisation. Ce qui nécessite une politique intégrée agissant sur tous les facteurs de blocage. Un second axe majeur privilégié porte sur l'amélioration des programmes et la qualité des enseignements. Une série de mesures visent la réalisation de cet objectif : encourager la création de comités de la qualité de l'enseignement dans les établissements scolaires ; développer une politique du livre et de la lecture ; développer le réseau et le fonds documentaires ; mettre au point un programme de perfectionnement du personnel enseignant, adapter et actualiser les programmes d'enseignement et de formation aux besoins de la société et de l'économie contemporaine ; encourager l'innovation et la recherche dans le domaine pédagogique ; améliorer l'encadrement pédagogique.

L'introduction à une grande échelle des technologies nouvelles dans le système éducatif a été liée à la proposition de mise en place d'un programme national de l'informatique scolaire, de l'audiovisuel et des technologies éducatives. Dans ce sens, la création d'une radio-télévision éducative a été jugée susceptible de contribuer à améliorer la qualité de l'enseignement et à diffuser les connaissances, les techniques et aider à la lutte contre les différentes sortes d'analphabétisme.

De nombreuses autres mesures du projet devaient s'atteler à la rationalisation des moyens à la disposition du secteur éducatif : les constructions scolaires, la capacité d'accueil non utilisée, les ressources humaines non ou sous employées. Pour concrétiser cette orientation, le plan d'action a envisagé de mettre en place des outils modernes de gestion : des indicateurs de suivi et de gestion, les audits, les évaluations périodiques, l'autonomie de gestion, la gestion participative, etc.

D'autres mesures (projets) visaient la satisfaction des besoins de l'économie, la promotion de la recherche et des études. A l'ordre du jour figuraient également la réforme globale de l'enseignement supérieur et la démocratisation de son fonctionnement , l'instauration de l'autonomie de gestion de l'université sur le plan pédagogique, scientifique et financier.

Dans le domaine des langues d'apprentissage, de nombreuses mesures du plan d'action visaient le renforcement de la connaissance et la maîtrise de la langue nationale, mais aussi le développement d'un multilinguisme qui assure l'ouverture de la société sur le monde et la performance de l'économie nationale.

Sur le plan du financement, une meilleure allocation des ressources financières et de nouvelles perspectives de diversification du financement étaient envisagées, dans le cadre du maintien de la gratuité et du service public d'éducation.

2. La politique éducative est-elle du ressort du gouvernement ?

Le déficit chronique de démocratie qui préside à l'établissement des institutions et qui conditionne leur dysfonctionnement explique pourquoi le parlement de 1997 (comme les précédents) ne pouvait aboutir à l'émergence d'une majorité élue et homogène en mesure de mettre en œuvre son programme dans le domaine éducatif comme dans les autres domaines économiques et sociaux. Mais au-delà de cette anomalie majeure, la politique éducative (orientations, conception et mise en œuvre) est-elle du ressort du gouvernement ?

Avant de tenter d'apporter des éléments de réponse à cette question, il est nécessaire de présenter les engagements du gouvernement.

2.1. Les engagements dans le domaine éducatif

Dans sa déclaration au parlement, le gouvernement Youssoufi se proposait de mettre en place un système éducatif et culturel moderne, intégré, équitable

et performant. Il est dit que « le défi de la modernité passe fondamentalement par une nouvelle culture où l'élément humain occupe la place centrale ».

Après un rappel du discours royal du 3 mars 1998 (3), il a été souligné que l'action du gouvernement retiendra « comme priorité essentielle la mise en œuvre de la réforme globale du système d'éducation et de formation afin d'offrir les mêmes chances à tous les citoyens pour accéder au savoir, à la modernité, à la culture et à l'emploi » . Cette réforme devait reposer notamment sur la solidarité nationale et les principes de service public.

La généralisation de la scolarisation, la lutte contre l'analphabétisme, la réforme des programmes et la restructuration de l'enseignement technique devaient occuper une place importante : « Cette réforme visera, d'abord, à résoudre le problème majeur de l'analphabétisme, en s'appuyant sur la mobilisation nationale et la participation de la société civile. » « Le gouvernement visera à assurer dans l'horizon le plus rapproché possible la généralisation de la scolarisation, afin d'étendre l'enseignement fondamental à tous les enfants de 6 à 15 ans, y compris dans le milieu rural et pour toutes les filles, et à restructurer l'enseignement secondaire et technique. »

« La réforme s'attachera à refondre les programmes de formation et les méthodes pédagogiques, elle se basera sur la maîtrise de la langue arabe, la promotion de la culture amazigh, une ouverture conséquente sur les langues étrangères, la capacité de communication, de réflexion et d'initiative, une bonne connaissance des disciplines scientifiques et technologiques, et une généralisation progressive des nouvelles technologies. »

Le gouvernement s'est également proposé d'encourager et d'encadrer l'enseignement privé, d'une part, d'assurer l'adéquation de la formation avec l'emploi, de l'autre.

En ce qui concerne la réforme universitaire, le gouvernement devait l'approfondir et s'engageait à démocratiser le fonctionnement de l'université, assurer son autonomie, impulser des partenariats, unifier les structures de l'enseignement supérieur en créant les passerelles nécessaires entre ses composantes.

Enfin, le gouvernement devait mener « une politique scientifique et technologique volontariste fondée sur l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie nationale, à travers la définition d'axes prioritaires de recherche et la création d'un fonds national pour la recherche ».

Dans les faits, ces engagements ont été absorbés et dépassés par les propositions de la COSEF (4) et l'adoption de la Charte de l'éducation et de la formation, selon une procédure extra-gouvernementale et extra-parlementaire.

(3) Dans ce discours, la question de la réforme éducative fut évoquée en rapport avec le Conseil supérieur de l'enseignement : « Un effort collectif doit être entrepris dans ce sens dans le cadre du Conseil supérieur de l'enseignement. Cette institution constitutionnelle sera réactivée une fois que nous aurons reçu les conclusions de la commission *ad hoc* restreinte dont la formation ne saurait tarder. »

(4) La COSEF a été mise en place après la déclaration gouvernementale.

2.2. La Charte et la réforme éducative

La réforme éducative et de formation a fait l'objet d'une mise sous tutelle jamais vue par le passé. Malgré l'existence du gouvernement déclaré "d'alternance" – avec de nombreux ministres en charge de l'éducation, la

formation et la formation professionnelle ainsi que la recherche – le Maroc a assisté à un détournement du projet de la réforme de l'éducation dans le cadre de la création d'une Commission royale.

A la place de l'élaboration et de la mise en place de la politique éducative du gouvernement, il y a eu élaboration d'un document qualifié de "Charte" de l'éducation et de la formation dans un cadre extra-institutionnel et sans qu'il fasse l'objet d'un débat public. Dans le cadre des principes fondamentaux devant cadrer les orientations de la réforme éducative, les auteurs du document se sont mis sur le terrain du sacré et ont balisé l'orientation générale par des principes et des références immuables non soumises à la discussion. Autant dire que la démarche de la construction de n'importe quelle Charte qui suppose l'adhésion volontaire est remise en cause au départ. La suite du texte qualifié de "Charte de l'éducation et de la formation" va mélanger des référentiels (citoyens, droits de l'homme (5), rationalisation, participation…) sans se poser la moindre question sur leur incompatibilité et les contradictions qu'ils soulèvent avec la non-implication des concernés, la référence au sacré et les lignes rouges imposées à la pensée. Il est tout de même surprenant de parler de Charte de l'éducation et de la participation sans que le document (projet) fasse l'objet ni d'un débat public ni d'une discussion dans les instances supposées représentatives.

Dans ce document, l'Etat s'engage à :

- réaliser la généralisation de l'enseignement jusqu'à l'âge légal du travail ;
- promouvoir la culture, la science et la créativité ;
- préparer les référentiels des programmes scolaires ;
- établir les critères de la qualité et de l'encadrement à tous les niveaux et modes de l'éducation et de formation.

Mais quelles valeurs, quels contenus, quelle autonomie d'initiative et de gestion ? Tout est interprétable. Ce qui est clair par contre dans ce texte, c'est la forte tendance visant la remise en cause de la gratuité "partielle" de l'enseignement et le renforcement de la sélectivité, derrière un discours en apparence moderniste : possibilités de quitter et reprendre les études et de promotion des passerelles, etc. La faisabilité, la procédure et les critères sont laissés à la discrétion des gouvernants.

Ce document dont l'analyse détaillée dépasserait le cadre de cet article soulève les questions et remarques suivantes :

Le texte va au-delà des grands principes et orientations auxquels se limite en général une Charte, quelle que soit sa nature. Cependant, il ne correspond pas à la formulation d'une politique éducative car il se base sur une approche politique et "consensuelle" et favorise la cohabitation de nombreuses incohérences. Parfois, il aborde des éléments de détail contestables – comme par exemple l'estimation de la capacité d'accueil et les besoins en formation alternée – tout en ignorant la question des moyens et de nombreux aspects importants.

(5) Certains peuvent dire que la Charte parle aussi de valeurs universelles, des droits de l'homme. Ceci est vrai comme c'est le cas du texte de la Constitution, mais dans la Charte l'individu et le citoyen sont encastrés dans (et encadrés par) le sacré et les tabous.

Mais au-delà de cette appréciation, ce texte est-il un texte de référence du gouvernement ? Engage-t-il sa responsabilité ? Qu'est-ce qui a été réalisé du projet de la Charte ?

Nous tenterons d'apporter des éléments de réponse à ces questions dans les sections suivantes, mais il est utile de souligner déjà que le gouvernement se réfère à la Charte parfois en tant que texte de référence de la réforme, mais minimise la portée de certaines de ses dispositions et en évacue d'autres. Tel est le cas notamment du volet relatif au financement et le recouvrement des charges.

2.3. La réforme par l'adoption des textes

L'adoption de quelques textes de loi (l'obligation de la scolarité, l'enseignement privé, l'enseignement supérieur, l'enseignement par apprentissage…) (6) est présentée en tant que concrétisation de la réforme (7). Au-delà des problèmes que soulève chacun des textes adoptés et des conditions de leur adoption (n'ayant favorisé aucun débat sérieux), il n'est pas inutile, par exemple, de préciser qu'un texte sur l'obligation scolaire existe depuis le début des années soixante ; pour autant, la généralisation n'a pas été réalisée en 40 ans.

L'accomplissement de la réforme de l'éducation ne se limite pas à l'adoption de textes législatifs, ni à celle de l'augmentation des effectifs dans les premières années de l'enseignement fondamental. Les professionnels du secteur et les parents savent qu'il y a des déperditions, que la qualité de l'enseignement est très problématique, que ce qui est assimilé est très maigre et qu'en réalité le grand défi est de scolariser les élèves, en particulier en milieu rural, et surtout de les maintenir dans les écoles et de faire en sorte que ce qu'ils apprennent les prépare vraiment à la vie sociale et professionnelle et aux exigences du 21e siècle.

Dans d'autres cas, les textes adoptés risquent de poser plus de problèmes que d'en résoudre (8). Le texte de loi créant les académies régionales d'éducation et de formation, s'il n'est pas accompagné d'une préparation sérieuse – ce qui semble être le cas – risque de multiplier et de régionaliser la bureaucratie et le gâchis observés au niveau central sans faire progresser la décentralisation (9). Les professionnels de l'éducation savent que les académies ne disposent pas des ressources humaines suffisantes et des compétences qui peuvent prendre en charge les nombreuses attributions définies par la loi (voir encadré 2).

(6) *Bulletin officiel* du 25 mai 2000, n° 4798 (en arabe).

(7) Notamment dans les interviews du Premier ministre et du ministre des Finances.

(8) Dans une épreuve d'un concours destiné à des cadres du MEN, un participant écrivait : « Sur la base de mon expérience et en tant que responsable des opérations de la carte scolaire au niveau de la délégation de l'Education nationale, nous avons observé un désordre (*irtibak*) en ce qui concerne la prise des décisions au niveau des académies et l'absence de coordination entre les académies et le ministère. » Un autre écrivait : « Je considère

3. Evolution de l'enseignement et de la généralisation au cours de la période 1997-2001

3.1. Le préscolaire

Le projet de Charte a souligné la nécessité de développer le préscolaire. Les chiffres officiels annoncent des augmentations importantes des

Encadré 2

Création de 16 académies régionales (10)
de l'éducation et de la formation
sous la tutelle de l'Etat et son contrôle financier

L'académie régionale de l'éducation et de la formation a pour mission de mettre en œuvre la politique éducative et de formation – sur son territoire – dont notamment :
– la préparation d'un plan de développement de l'Académie ;
– la supervision et la préparation de la carte scolaire régionale ;
– la préparation de la carte prospective ;
– la constitution de réseaux des institutions d'éducation et de la formation professionnelle dans la région ;
– la contribution à définir les besoins des jeunes dans le domaine de l'éducation et de la formation ;
– la réalisation des constructions scolaires, des extensions ;
– la mise en œuvre des prérogatives déléguées en matière de gestion des ressources humaines ;
– la supervision de la recherche dans le domaine éducatif et les examens et l'évaluation des actions pédagogiques et le processus éducatif ;
– la prise des initiatives dans le domaine du partenariat avec les organisations et institutions régionales dans les domaines économique, culturel, social et administratif ;
– la préparation des études dans le domaine éducatif et de formation et assurer leur édition ainsi que la diffusion de la documentation ;
– la participation à des études, collecte statistique régionale et nationale ;
– l'octroi des autorisations d'ouverture, extension et modification des établissements de l'enseignement préscolaire et l'enseignement.

Source : Bulletin officiel du 25 mai 2000, n° 4798 (en arabe).

inscriptions à ce niveau. Mais le préscolaire moderne est essentiellement un phénomène urbain. En 1997-1998, le préscolaire accueillait 833 816 enfants dont 67 % dans les écoles coranique. En 2001, les effectifs du préscolaire ont été estimés à 764 200 (dont 272 200 petites filles). Ce qui correspond à une baisse des effectifs de 69 616 enfants. Le taux d'inscription dans le préscolaire des enfants âgés de 4 ans est passé de 38,2 % en 1998-1999 à 60,1 % en 2000-2001. Le niveau d'accès des petites filles au préscolaire par rapport aux garçons est beaucoup plus faible.

Tableau 1
Répartition des effectifs du préscolaire : 2000-2001

Salles	Classes	Educateurs	Total élèves	Dont filles
39 515	43 871	41 513	764 200	272 226

Source : Statistiques du MEN.

que le fonctionnement/la gestion du secteur n'a pas beaucoup changé, parce que la question de la réforme du système éducatif ne reçoit pas beaucoup d'attention de la part des nos responsables. Ce qui les préoccupe davantage, c'est le fonctionnement au jour le jour comme ce qui se faisait dans le passé. Beaucoup de responsables restent fidèles à tout ce qui est ancien. »

(9) La délégation du MEN de Zagoura relève de l'académie de Agadir qui s'en trouve éloignée de 580 km environ.

(10) Il est important de signaler que le découpage des territoires des académies a donné des anomalies comme celle de mettre Zagora avec Agdir, sachant que 580 km séparent les deux villes.

Dans la réalité, à part l'adoption du texte de loi sur le préscolaire et quelques expériences pilotes – très limitées sur le plan des effectifs – menées dans le cadre de la coopération, le préscolaire reste, dans sa très grande majorité, assimilable à l'enseignement dans les *msid.* Les orientations et les moyens de son développement ne sont pas encore définis. Par ailleurs, il existe un déficit considérable au niveau de la formation du personnel, et le fait de laisser le financement du préscolaire aux familles revient à exclure la majorité des enfants des possibilités que peut offrir un préscolaire moderne.

3.2. Les effectifs du fondamental

L'enseignement fondamental (EF) constituera notre principal *focus* dans cet article, car il représente la plus grande partie du système et le champ de mise en œuvre de la généralisation de l'enseignement depuis si longtemps recherchée. Les effectifs de l'enseignement primaire sont passés de 3,119 millions d'élèves en 1997 à 3,317 millions en 1998-1999 et à 3,664 millions en 2000-2001. Ce qui représente un accroissement de 4,8 % pour cette dernière année. Il représente 71,12 % des effectifs de l'Education nationale en 2001 (non compris le supérieur).

Une progression sensible est observable pour les filles. Elles passent de 1,33 à 1,66 million entre 1997 et 2001. Les enfants ruraux sont passés de 1,41 million en 1997 à 1,56 million en 1998 et à 1,81 million en 2001. Les filles rurales sont passées d'un effectif de 525 000 en 1997 à 781 000 en 2001. Ces chiffres semblent souligner un progrès sensible des effectifs scolarisés dans le primaire et en milieu rural en particulier. Cependant, l'accroissement des enseignants et des classes a connu une progression moindre.

L'effort fait dans le sens de la généralisation peut être apprécié en particulier par les nouveaux inscrits en 1re année du fondamental (AF) et par le taux de scolarisation net. Sur toute la période, l'accroissement des

Tableau 2
Données sur l'enseignement primaire entre 1997 et 2001

	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	Accroissement 2000-2001 %	Accroissement moyen 1997-2001 %
Elèves	3 119 025	3 317 153	3 497 926	3 664 404	4,8	4,37
dont filles	1 334 281	1 453 643	1 565 120	1 668 291	6,6	6,25
Classes	111 677	114 520	121 142	126 229	4,2	3,25
Enseignants	113050	116638	121763	128 288	5,4	3,36
dont femmes	40 694	43 097	45 521	48 924	7,5	5,05
Elèves en milieu rural	1 410 855	1 562 764	1 702 214	1 814 283	6,6	7,14

Source : Ministère de l'Education nationale, *Annuaire statistique*, 2000-2001

nouveaux inscrits est resté limité à 4 %, avec 2,5 % pour le milieu urbain et 6,4 % pour le rural. La progression a été enregistrée surtout lors des deux premières années de la période, ensuite les effectifs ont stagné ou régressé (11).

Selon les chiffres officiels, au niveau national, les taux nets de scolarisation (TNS) ont connu une nette progression au cours des trois dernières années. Dans le secteur public, le TNS a progressé de 70 % en 1998 à 80,2 % en 2000-2001 (et de 73,5 % à 84,6 % pour l'ensemble du public et du privé). La progression de ce taux en milieu rural est également importante, mais elle se situe à un niveau plus faible : 62,5 % en 1997 et 76,7 % en 2001 (voir tableaux en annexe). Cependant, il est important de souligner que ce taux est calculé sur une estimation de la population en âge de scolarité dont la connaissance est peu précise.

(11) Lors de la rentrée scolaire 2000-2001, il a été dit que le nombre des nouveaux inscrits a atteint 466 000 élèves, alors que l'objectif était de 755 000, soit un taux de réalisation de 62 %. Cette contre-performance a été expliquée par le ministre de l'Education de l'époque par la paresse des délégués dans une délégation de l'Education sur quatre !

Tableau 3
Nouveaux inscrits en première année de l'enseignement primaire par milieu

	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	Accroissement 2000-2001	Accroissement 2001
Urbain	277 276	302 526	306 497	305 036	- 0,5	+ 2,5
Rural	302 057	392 096	378 197	378 221	0,0	+ 6,3
Ensemble	579 333	694 622	684 694	683 257	- 0,2	+ 4,0

Source : Ministère de l'Education nationale, *Annuaire statistique*, 2000-2001

Au-delà de l'accroissement des effectifs, la situation est marquée par des différences importantes, selon le milieu et le sexe et le problème de la maintenance dans le système de pose avec acuité. Sur 100 enfants scolarisés au premier niveau de l'enseignement fondamental, en 1997, à peine 61 ont accédé à la 6e et 53 élèves au collège. En 2001, ces chiffres, particulièrement préoccupants, sont restés quasiment au même niveau. En milieu rural, la situation est encore plus grave. La sortie précoce de l'école et les grandes déperditions sont analysées plus loin avec plus de détails.

3.3 Une importante population en âge de scolarité en dehors de l'école

En 1998-1999, la population scolarisable (âgée de 6 à 11 ans) était estimée à 3,854 millions d'enfants, la population scolarisée à 2,833 millions, soit 1,021 million d'enfants non scolarisés. En milieu rural, les chiffres respectifs sont de 2,066 millions et 1,290 million (776 000 enfants non scolarisés) (12). En 2001, la situation a évolué de la manière suivante : la population scolarisable est estimée à 3,761 millions et la population scolarisée à 3,176 millions (585 000 non scolarisés de la tranche d'âge de 6 à 11 ans) dont l'essentiel des non scolarisés se situe en milieu rural (458 000).

(12)MEN, Direction de la Stratégie, des Etudes et de la Planification, Division des Etudes et des Statistiques, *Evolution des*

taux de scolarisation de 1990-1991 à 2000-2001, avril 2001.

Selon d'autres sources également officielles, les enfants en âge de scolarité qui ne sont pas à l'école sont beaucoup plus nombreux. Selon le document du Plan, l'éducation non formelle (ENF), qui a commencé en 1997, avait accueilli 34 550 inscrits, ce qui représente 1,5 % des enfants privés de la scolarisation ; nombre qui était estimé à l'époque à 2 500 000 enfants âgés de 8 à 16 ans. Au cours de la période du plan 2000-2204, l'ENF devait profiter à 1 799 000 bénéficiaires (environ 450 000 par an). Les effectifs de l'éducation non formelle entre 1998 et 2000 se situaient entre 34 000 et 35 000 bénéficiaires ; ils ont baissé à 29 680 en 2001 (13).

(13) Ministère de l'Education nationale, *Annuaire statistique, 2000-2001.*

Sur la base de ces données, il s'avère que les besoins d'intervention dans le domaine de l'ENF sont et resteront importants pendant longtemps. Les efforts faits dans ce domaine sont très limités et largement inférieurs aux besoins.

En outre, le maintien des enfants à l'école est important, mais au-delà de l'amélioration de la rétention, c'est l'obligation de résultat et la qualité de l'enseignement qui devraient également retenir l'attention des décideurs.

3.4. Les acquisitions scolaires

Un travail d'évaluation du niveau d'acquisition des élèves de la quatrième année fondamentale a été réalisé en 1999 comprenant deux études sur les conditions d'enseignement et d'apprentissage (CTL) et sur le suivi des acquis scolaires des élèves de quatrième année fondamentale (MLA) (14). Les résultats des tests d'acquisition s'avèrent faibles et préoccupants (15).

(14) Education pour tous. Bilan à l'an 2000 : Evaluation des acquis scolaires des élèves de la 4e année fondamentale (MLA), 2001, p. 31. Les résultats de l'étude soulignent un grand déficit au niveau des acquisitions des élèves. Le seuil de maîtrise pour les trois tests est de 70,5 %. Par rapport aux pratiques internationales, les seuils de maîtrise retenus sont jugés relativement indulgents par les rédacteurs du rapport.

(15) L'échantillon a porté sur 4 500 élèves répartis sur 180 écoles à raison d'une classe de 4e de 25 élèves par établissement. Les localités enquêtées sont : Casa Fida, Chefchaouen, Fès-Médina, Haouz, Ifrane, Laayoune, Marrakech-Médina, Oujda, Sefrou, Settat, Taza et Témara.

Le tableau suivant présente le score moyen, le score minimum et le taux de maîtrise (en %) pour les trois tests et pour l'ensemble.

Tableau 4
Acquis scolaires des élèves

	Test de la vie courante	Test de mathématique	Test lecture-écriture	Les trois tests ensemble
Score moyen	62,4	56,4	67,6	66,5
Score minimum /100	73,5	70,5	73	70,5
Taux de maîtrise (en %)	24,1	27	46,6	4,8

Source : Education pour tous. Bilan à l'an 2000 : Evaluation des acquis scolaires des élèves de la 4e année fondamentale (MLA), 2001, p. 31.

Trois domaines ont été testés : les mathématiques, la lecture et l'écriture ainsi que des habilités liées à "la vie courante". Le taux de maîtrise exprime le degré des acquisitions des différents apprentissages testés. Il a été calculé selon un nombre préétabli de réponses correctes par rapport à l'ensemble des *items* d'un test ou d'un domaine donné. De ce fait la moyenne théorique n'a pas d'intérêt.

3.5. Les taux d'encadrement

Les taux d'encadrement varient beaucoup d'un cycle d'enseignement à l'autre. En 1997-1998, on estime qu'en moyenne il y avait 28 élèves par maître dans le premier cycle fondamental, 19 élèves dans le deuxième cycle et 14 dans le secondaire. En réalité, au-delà des différences selon les cycles, il y a aussi de grandes variations entre le milieu urbain et le milieu rural, les régions et même les établissements.

Dans le primaire, le nombre d'élèves moyen par classe a évolué de 28 en 1997-1998 à 29 en 2001. Le nombre d'élèves par classe est passé de 23,1 à 25,1 en milieu rural au cours de la période et de 33,8 à 34,3 en milieu urbain. Ces chiffres cachent une situation disparate marquée par un important encombrement des classes.

Trois domaines ont été testés : les mathématiques, la lecture et l'écriture ainsi que des habilités liées à "la vie courante".

Tableau 5
Taux d'encadrement

Elèves / classe	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001
Urbain	33,9	33,8	34,5	34,1	34,3
Rural	23,2	23,1	24,5	24,8	25,1
Ensemble	28,1	27,9	29,0	28,9	29,0

4. L'action dans le domaine de l'alphabétisation

La lutte contre l'analphabétisme est un domaine qui était censé recevoir un appui prioritaire du gouvernement du fait que ce phénomène touche de manière importante les jeunes et la population active : le taux d'analphabétisme est de 36 % pour le groupe d'âge de 10 à 14 ans et de 42 % pour les 15-25 ans. Il est de 80 % pour le personnel du secteur primaire, de 48 % dans le secteur secondaire et de 34 % dans le tertiaire. Un document du ministère du Développement social, de la Solidarité, de l'Emploi et de la Formation professionnelle a fait le point, en 1999, sur la situation de l'analphabétisme (16). Il indique que le taux d'analphabétisme, qui était de 87 % en 1960, est passé à 55 % en 1994, ce qui représente environ l'équivalent de 11 millions de personnes âgées de 10 ans et plus. Par ailleurs, une enquête de la Direction de la statistique (une enquête non spécifique à cette question) mentionne une baisse du taux d'analphabétisme de 55 % en 1994 à 47 % en 1998. Mais d'autres données officielles semblent soulever des doutes sur la véracité de l'amélioration supposée depuis 1994. Pour atteindre ce niveau, il fallait alphabétiser environ 1,6 million personnes au cours de la période (en tenant compte simplement du stock) et l'équivalent de 400 000 personnes par an. Or, le cumul des effectifs des campagnes générales d'alphabétisation – chiffres officiels – de 1994 à 1998 donne le nombre de 433 209 personnes ayant bénéficié de l'alphabétisation. Sachant

(16) Ministère du Développement social, de la Solidarité, de l'Emploi et de la Formation professionnelle, *l'Alphabétisation des adultes au Maroc* (1999).

que la campagne générale constitue l'essentiel de l'intervention dans ce domaine, on se demande comment cette performance pouvait être atteinte ?

De plus, il est important de distinguer les bénéficiaires de l'alphabétisation dont parlent les statistiques officielles et les personnes véritablement alphabétisées, c'est-à-dire celles qui passent avec succès un dur apprentissage des adultes d'un minimum de 2 à 3 années.

Sur le plan des contenus, au niveau officiel, il est reconnu que les manuels d'alphabétisation souffrent de nombreuses lacunes : ils gardent un caractère scolaire et ne prennent pas en considération la situation et les perspectives de promotion professionnelle.

La politique d'alphabétisation adoptée par le gouvernement (17) accorde la priorité aux salariés en entreprise et aux femmes et vise la réalisation de deux objectifs majeurs :

- ramener le taux de l'analphabétisme d'une manière générale à moins de 25 % à l'horizon 2010, en traitant annuellement 500 000 personnes en période de croisière ;
- l'éradication totale de l'analphabétisme au sein de l'entreprise à l'horizon 2010.

Les objectifs en matière d'alphabétisation ont été modifiés plusieurs fois. Même si certains points positifs sont à signaler comme par exemple l'implication des ONG et l'implication limitée de la télévision dans l'effort d'alphabétisation, les moyens humains, financiers et matériels mobilisés restent très en dessous des besoins et de l'ampleur du phénomène. En outre, le gouvernement a écarté l'option de la mobilisation nationale – comme elle a été écartée dans d'autres domaines – en tant que moyen de lutte contre l'analphabétisme. La politique adoptée met l'accent sur l'alphabétisation fonctionnelle et les entreprises, alors qu'il est connu que l'implication des entreprises a toujours été marginale dans ce domaine. En fait, l'échelle de l'analphabétisme qui touche l'ensemble de la société requiert une intervention massive qui s'appuie sur une large mobilisation nationale et l'utilisation des mass-médias.

La mobilisation des ONG a suscité un certain enthousiasme, mais très vite des difficultés sont apparues. Elles sont de plusieurs sortes : limites du bénévolat, manque de formation et d'encadrement, non-respect (ou très grand retard) des engagements par rapport à la rémunération des animateurs. Le manque de réactivité et de souplesse constitue un frein à l'action des ONG dans ce domaine. Les 200 heures prévues pour alphabétiser des adultes sont insuffisantes, et le minimum exigé de 36 bénéficiaires pour la constitution d'un groupe ne facilite pas la tâche.

5. L'enseignement supérieur et les conditions de vie et d'étude des étudiants

En 1996, l'enseignement supérieur (ES) accueillait environ 285 000 étudiants, effectif qui est passé à 308 770 étudiants dont 84,7 % se trouvant

(17) La politique d'alphabétisation officielle est articulée notamment autour des dispositions suivantes :
– l'adoption d'une pédagogie des adultes permettant l'alphabétisation fonctionnelle centrée sur l'exercice des métiers ou d'activités génératrices de revenus ;
– l'incitation des entreprises à développer par le biais de la formation continue des programmes d'alphabétisation en milieu professionnel ;
– l'animation et le contrôle du dispositif des différents opérateurs par la création d'une agence – structure transversale et légère – qui veillera à l'atteinte des objectifs visés ;
– l'augmentation des effectifs et du taux de réalisation ;
– l'encouragement de l'intervention des ONG qui sont invitées à se mobiliser pour atteindre 100 000 bénéficiaires.

dans les universités. Cependant, malgré cette croissance, l'ES demeure globalement peu développé (avec 255 institutions et 14 universités). Le nombre d'étudiants par 100 000 habitants est de 1 060 au Maroc, de 1 200 en Algérie, 1 230 en Tunisie et de 3 600 en France. Les étudiants au Maroc représentent 9 % du groupe d'âge 19-24 ans contre 13 % en Tunisie et 46,5 % en France.

En 2001, l'ES demeure peu diversifié : 47 % des nouveaux inscrits se trouvent dans les filières d'économie et droit et 31 % en lettres et sciences humaines. Il se compose de deux sous-ensembles, le supérieur universitaire (92 % des nouveaux inscrits) et le supérieur non universitaire. La distinction entre ces deux sous-ensembles n'est pas simplement une question formelle. L'importance, l'encadrement, les conditions de travail, les ressources, les résultats et les coûts sont nettement différents entre l'enseignement universitaire et les établissements de l'enseignement supérieur dit à accès contrôlé. A titre d'exemple, en 2001, il y a 112 étudiants par enseignant en droit et sciences économiques, la moyenne nationale est de 27, alors que le taux d'encadrement est de 7 étudiants par enseignant dans le cas du supérieur non universitaire. En ce qui concerne le niveau élevé des déperditions en 1999-2000, le taux de succès en première année variait entre 66 % et 75 %, alors que dans les filières universitaires 52 % des étudiants ne dépassent pas le premier cycle, 60 % quittent sans obtenir la licence et 10 % seulement obtiennent la licence en 4 ans (18). Le rapport 2001-2002, souligne que les déperditions sont importantes – sans donner de chiffre – et qu'ils ne peuvent être améliorées que par la mise en œuvre de la réforme pédagogique ; il reconnaît indirectement que la situation ne s'est pas améliorée depuis 1998.

(18) *Al Hassila Al Jamiiya 1999-2000*, p. 12.

Dans certains établissements et filières, il y a une sous-utilisation de l'infrastructure et du personnel, alors que dans d'autres on observe un important encombrement. Le système d'enseignement supérieur à deux vitesses n'a connu aucune amélioration depuis 1998. Il en est de même des conditions de vie et d'étude de la majorité des étudiants.Une situation déplorable, conséquence d'une marginalisation de l'université, du savoir, de la jeunesse et des compétences d'une manière générale, telle est la conclusion qu'on est conduit à tirer de l'étude effectuée en 1997-1998 sur le vécu des étudiants au Maroc (19). Cette étude a montré que les étudiants vivent dans des conditions totalement non satisfaisantes sur le plan du logement, de la restauration, de la santé (20), du transport ainsi que sur le plan pédagogique et culturel.

(19) La date de référence correspond à la période du déroulement de l'enquête : de novembre 1997 à janvier 1998.

Disposer d'une chambre individuelle est une situation exceptionnelle. Dans le cas le plus courant, les étudiants sont 4 (ou plus) dans une chambre (61 %). C'est dans les cités-internats où on observe le pourcentage le plus élevé de situations où il y a 4 étudiants ou plus par chambre. En 2001, environ 33 700 étudiants – représentant pratiquement 13 % des effectifs étudiants – logent dans les résidences universitaires et les internats ; ce nombre est en légère baisse par rapport à l'année précédente.

(20) Le rapport sur les résultats de l'année universitaire souligne l'état non satisfaisant de la couverture médicale universitaire (p. 10) et indique l'existence de 21 centres de santé, 41 médecins et

64 infirmiers pour l'ensemble du système.

La situation est également préoccupante sur le plan pédagogique. La fréquentation de la bibliothèque en est un exemple. Seule une minorité fréquente régulièrement la bibliothèque (17 %), 59 % la fréquentent parfois, et environ le quart ne la fréquente jamais (24 %).

Une proportion des étudiants est souvent malade. En l'absence d'une couverture médicale (elle est toujours au stade de projet) et vu le niveau faible des ressources, les étudiants ne recourent pas toujours aux services de soins modernes. Plus du cinquième des étudiants n'utilise aucun moyen médical.

Un pourcentage réduit d'étudiants lit de manière régulière, et souvent une très large majorité d'étudiants ne va ni au cinéma, ni à une exposition, ni à une manifestation sportive, etc. Le caractère alarmant de l'activité culturelle des étudiants est certainement lié à différents facteurs : offre, attitudes culturelles... mais également à la demande et aux conditions matérielles et financières des étudiants.

Depuis 1997-1998, date de la réalisation de l'étude, rien n'a été fait pour changer ces conditions de vie déplorables sur le plan social. La seule réalisation concrète se limite à l'adoption de la loi sur l'enseignement supérieur.

L'observateur du système éducatif marocain et de l'enseignement supérieur, en particulier, ne peut être que surpris par le paradoxe du faible développement des ressources humaines – sur le plan aussi bien quantitatif que qualitatif – et le peu d'intérêt accordé à la jeunesse dans un monde qui se développe principalement par ses ressources humaines.

6. Budget et performances

6.1. Budget et ressources de l'éducation

En 1997-1998, le budget du MEN s'élève à 15 526 millions de Dh, celui de l'enseignement supérieur à 3 296 millions de Dh. Le budget global du secteur éducatif (sans la FP et l'alphabétisation) est de 18 822 Dh. L'essentiel de ces ressources est affecté au fonctionnement et en particulier à la rubrique du personnel. Cette dernière a été estimée à 86 % de l'ensemble de la dépense du MEN. La prépondérance des crédits de fonctionnement a pour conséquence de limiter la différence entre les émissions et les crédits ouverts.

Il est intéressant de souligner que malgré des changements observés d'une année à l'autre, l'évolution globale des crédits à l'éducation n'a pas connu de changement majeur. Les attributs d'une nouvelle politique budgétaire ne sont pas visibles. Le MEN a reçu en moyenne 17,581 milliards de Dh, l'enseignement supérieur 3,412 milliards et l'ensemble du secteur éducatif 20,993 milliards de Dh, ce qui représente 16, 95 % de l'ensemble du budget de l'Etat (21).

(21) Il est peut-être utile de préciser que durant la même période le service de la dette à absorber en moyenne représente presque le double ce qui est consacré à l'éducation (39 176 millions de Dh).

Le budget du MEN a progressé de 21,622 à 23,221 milliards de Dh. En conformité avec les tendances passées, la plus grande partie est consacrée

Tableau 6
Evolution de la dépense éducative par rapport aux dépenses de l'Etat (crédits ouverts)

L'ensemble	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2002	Moyenne
Budget de l'Etat	103 231	113 031	122 234	138 800	142 075	12 387
Budget de l'Education nationale	15 526	12 958	14 812	21 388	23 221	17 581
Budget de l'enseignement supérieur	3 296	3 350	1 897	4 225	4 291	3 412
Ensemble budget éducatif	18 822	16 308	16 709	25 613	27 512	20 993
Services de la dette	32 313	34 168	40 468	42 225	46 707	39 176
% budget éducatif /budget Etat	18,23%	14,43%	13,67%	18,45%	19,36%	16,95%

au personnel et au fonctionnement. Le budget du MEN représente 19,36 % du budget de l'Etat. Cet effort important consacré principalement au fonctionnement pousse à se poser des questions sur l'efficacité et la rationalisation de la gestion des ressources mises à la disposition du système. Par exemple, on signale toujours l'existence d'emplois "fantômes" au sein du MEN (mais aussi l'encombrement des classes), mais en même temps le budget de 2002 prévoit 6 850 nouveaux postes budgétaires (22).

L'enseignement supérieur a reçu en moyenne 3,412 milliards de Dh (2,9 pour le fonctionnement, 0,504 pour l'investissement). La situation n'a pas beaucoup changé, à part un alourdissement de la masse salariale.

En ce qui concerne la politique de la recherche, un effort a été fait pour définir des axes et des programmes de recherche (appel à des projets et mise en place de commissions de sélection), ce qui représente un progrès par rapport au passé. Mais on peut dire également que l'effort fait dans ce domaine demeure modeste. La subvention d'appui à recherche scientifique a atteint 45 millions de Dh en 2002. La réforme des institutions universitaires, qui tarde à venir, et les lourdeurs des procédures budgétaires ne facilitent pas l'utilisation du peu de moyens mis à la disposition de la recherche (23).

Cet important effort – même si le secteur de l'éducation est sous-financé – devrait être examiné à la lumière des résultats et des performances du système.

(22) Les prévisions sont souvent inférieures aux bsoins en matière d'utilisation des postes budgétaires.

(23) Des prélèvements fiscaux sont pratiqués et réduisent encore davantage les maigres ressources disponibles.

6.2. Performances du système

Historiquement, la gestion du système éducatif a reçu très peu d'attention. Cependant, depuis le début des années 90, la presse a commencé à évoquer certains aspects de la gestion comme le gaspillage et le manque de rationalisation dont souffre le secteur éducatif. De nombreux problèmes identifiés par différents chercheurs et institutions renvoient au caractère problématique de cette gestion (24). Parmi les problèmes fréquemment relevés figurent les suivants :

– des déperditions importantes et un faible rendement ;
– une sous-utilisation des locaux et des infrastructures ;

(24) Akesbi A. (1997), « L'éducation nationale : de l'absence de normes aux exigences de la gestion moderne »,

Troisième forum de l'éducation, Fondation Abderrahim Bouabid.

– un surplus des effectifs enseignants non affectés à des tâches d'enseignement ;
– le coût élevé des constructions scolaires ;
– l'absence d'une évaluation des résultats et de l'utilisation des ressources ;
– de sérieuses anomalies dans l'utilisation des fonds publics ;
– une centralisation excessive du système ;
– une gestion déficiente des ressources humaines.

Le MEN a organisé le 7 janvier 1999, en association avec *Transparency Maroc* et *Association 2020*, un séminaire de réflexion sur le thème « La transparence et la gestion rationnelle des ressources humaines et matérielles ». Lors de la séance d'ouverture, le ministre a rappelé que les rendements du MEN ne sont ni satisfaisants ni à la hauteur de l'effort fait par le pays dans ce domaine. Il a rappelé que le département de l'Education emploie 267 000 personnes et dispose de 20 % du budget de l'Etat et qu'il est indispensable de rationaliser l'utilisation de ces ressources humaines et matérielles. Les travaux de ce séminaire se sont déroulés en trois ateliers thématiques : la transparence dans les marchés publics ; la gestion des ressources humaines et l'information, la communication et la coordination pour la transparence. Lors du débat, la plupart des intervenants ont insisté sur la mise en place de moyens et de mécanismes rigoureux de contrôle de gestion, de suivi et d'évaluation des marchés publics, de rationalisation des moyens et d'une meilleure communication interne et externe. Ainsi la question de la gestion et de la rationalisation du système éducatif est-elle posée avec acuité. Elle conditionne notamment les progrès dans l'amélioration des performances et le financement du système.

Y a-t-il eu des changements significatifs depuis ce constat ? Une évaluation sérieuse reste à faire (25).

(25) La Charte prévoit la réalisation d'un audit, la présentation d'un rapport au parlement et sa diffusion. Or à ce jour, il n'y a aucun signe qui va dans le sens de la concrétisation prochaine de ce projet. Une enquête interne coûteuse sur le fonctionnement des académies, de certaines associations et des délégations n'a pas abouti à la diffusion des résultats et semble s'orienter plus vers la dissimulation des problèmes et responsabilités identifiés que vers le développement de la transparence.

6.3. L'ampleur des déperditions

L'accroissement de la scolarisation par l'augmentation des nouveaux inscrits est un premier pas en direction de la mise en œuvre du droit à l'éducation. Une fois l'enfant scolarisé se pose le véritable défi de le maintenir à l'école et de le faire bénéficier d'un enseignement de qualité, au moins jusqu'à la fin de l'enseignement fondamental. Ceci correspond à ce qui devrait arriver dans des conditions normales. En fait, l'abandon (ou le départ prématuré) de l'école atteint un niveau particulièrement élevé ; il pose un grave problème d'iniquité et d'inefficacité du système éducatif marocain.

Sur 100 enfants scolarisés au premier niveau de l'enseignement fondamental en 1997, à peine 61 ont accédé à la 6e année fondamentale, et 53 au collège. En 2001, ces chiffres particulièrement préoccupants sont restés quasiment au même niveau. En effet, 40 % des enfants quittent l'école avant la fin du premier cycle de l'enseignement fondamental, et à peine

1 enfant sur 2 poursuit jusqu'au collège. Les statistiques officielles publiées ne fournissent pas ces données par milieu (26). Cependant, il est bien connu que les abandons en milieu rural sont plus importants, pour des raisons liées aux conditions socio-économiques des ménages et à l'inadéquation de l'offre éducative. En milieu rural, la poursuite au-delà du primaire est très limitée, car dans beaucoup de cas elle signifie un déplacement des enfants vers des villes ou des agglomérations éloignées.

(26) MEN, *les Statistiques scolaires 2000-2001.*

Tableau 7

Evolution du taux d'accès à la 6e année fondamentale et au collège

	91-1992	96-1997	97-1998	98-1999	1999-2000	2000-2001
Accès 6e AF/cohorte*	57,6	61,5	61,1	57,5	60,2	59,8
Accès EC/cohorte	50,6	51,0	53,3	48,2	51,7	53,2

* Cohorte : groupe d'élèves ayant vécu une action ou un événement au cours d'une période déterminée.
Source : Ministère de l'Education nationale, *Annuaire statistique, 2000-2001*.

Les chiffres du tableau ci-dessus soulignent le fait qu'il n'est pas suffisant d'inscrire les élèves en première année de l'enseignement fondamental, mais qu'un travail d'accompagnement doit être fait pour réduire l'hémorragie des déperditions (27) et pour rendre le droit à l'éducation effectif. Cette politique d'accompagnement, qui vise la qualité de l'éducation, n'est pas encore conçue pour être mise en œuvre.

Dans la section relative à l'enseignement fondamental, il a été montré que les déperditions sont considérables et qu'elles se maintiennent au niveau de la période concernée par le bilan. L'examen des taux d'accès à la 3e année du collège et en première année du secondaire sur la période 1997-2001 montre également que les déperditions sont importantes et qu'elles ont tendance à s'aggraver légèrement depuis 1997-1998. Au mieux, on peut dire que la gravité de la situation s'est maintenue. Environ 41 élèves sur 100 accédaient à la troisième année du collège en 1997, environ 38 élèves sur 100 en 2001 (voir évolution décrite dans le tableau). Dans le cas de l'accès à la première année du secondaire, le niveau est encore plus faible et régresse de deux points entre le début et la fin de la période. 30 élèves sur 100 avaient accès à la première année du secondaire en 1997 ; ils ne sont que 28 en 2001.

(27) Sur la base des taux d'écoulement observés au cours de l'année 1995-1996, il a été estimé que sur 100 élèves âgés de 7 ans : 85 intègrent l'école, 45 accèdent au collège, 32 terminent le collège, 22 accèdent à l'enseignement secondaire, 17 terminent le secondaires et 10 obtiennent le baccalauréat. Après le baccalauréat, les rendements sont également très faibles.

Tableau 8

Taux d'accès à la 3e année collégiale et en 1re année du secondaire (public)

	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001
Accès 9e AF/cohorte	41,3	41,8	41,9	38,2
Accès ES/ cohorte	29,7	27,8	28,0	27,7

Source : Ministère de l'Education nationale, *Annuaire statistique, 2000-200*1, p. 37.

6.4. Le personnel "fantôme" ou la sous-utilisation des ressources humaines

La question du personnel "fantôme" (28) a été soulevée depuis longtemps. Plusieurs chiffres ont été avancés. La controverse porte sur le nombre et le statut des personnes payées sans qu'elles fournissent totalement ou partiellement un travail. Pourtant, aucune clarification n'a été apportée à cette question.

Dans le cadre d'une estimation minimale, la comparaison des statistiques du personnel du MEN avec les données de la Direction de la rémunération et des paiements des pensions a permis d'identifier 3 680 fonctionnaires non recensés au travail : 805 mis à la disposition d'associations, de départements ministériels ou de syndicats ; 1 228 fonctionnaires pour des raisons justifiées (maladie, formation complémentaire) ou en tant qu'anciens hauts responsables. Et après toutes ces réductions demeurent 1 947 fonctionnaires percevant un salaire, sans que le département ne connaisse leur statut et les justifications de leur rémunération.

(28) Dans le domaine de la recherche, le ministre de l'Education a reconnu l'existence d'une « armée de chercheurs marginalisés dans tous les domaines de la science » qu'il attribue plus à l'absence d'une vision d'ensemble et l'élaboration d'une politique publique qu'au manque de moyens.

7. Le financement et le recouvrement des charges

La question du financement du système éducatif est posée avec acuité. Depuis longtemps, la Banque mondiale préconise de stabiliser les ressources allouées au secteur, de procéder à une réallocation de plus de ressources en direction de l'enseignement fondamental, de s'engager sur la voie de la diversification des ressources du secteur et du recouvrement des charges auprès des bénéficiaires, surtout dans l'enseignement secondaire et dans l'enseignement supérieur. Ce point de vue a été repris au niveau des gouvernements précédents qui ont considéré que l'effort budgétaire consacré à l'éducation a atteint des niveaux trop élevés par rapport aux ressources limitées du pays. Plusieurs tentatives d'adopter une politique de recouvrement des charges ont échoué par le passé. La Commission de réforme de l'enseignement de 1995-1996 a été bloquée principalement parce que les partis de l'opposition de l'époque (dont l'USFP) ont refusé les propositions visant la remise en cause de la gratuité et le caractère de service public de l'éducation.

Le document qualifié de "Charte" de l'éducation et de la formation prévoit la mise en place des frais de scolarité au secondaire dans un délai de 4 à 5 ans en fonction des progrès réalisés dans la mise en œuvre de la réforme. L'exemption totale concernera ceux dont le revenu est inférieur à trois fois le SMIG, en prenant en considération le revenu de l'ensemble des parents ou tuteurs. Des exonérations partielles peuvent être envisagées pour des catégories à revenus intermédiaires.

Le document considère que pour atteindre certains grands objectifs du système éducatif comme la généralisation, la qualité et l'alphabétisation, il faut adopter le principe de la diversification et du recouvrement des charges. La diversification des ressources signifie dans le texte : la contribution de l'Etat, des collectivités locales, des entreprises et surtout des familles. L'éventualité de créer une participation nationale pour financer l'éducation est envisagée. Les fonds collectés seraient affectés au soutien à la généralisation de l'éducation et à l'amélioration de sa qualité. Pour cette contribution seront pris en compte le niveau de revenu des familles et le principe de solidarité sociale. Les collectivités locales sont invitées à contribuer à l'effort nécessaire pour assurer la généralisation de l'éducation et l'amélioration de la qualité : prendre en charge le préscolaire (avec une aide de l'Etat), contribuer au niveau de l'enseignement primaire, notamment en offrant des locaux et en assurant leur maintenance, surtout en milieu rural.

Il était prévu qu'à partir de la rentrée scolaire 2000-2001, des établissements de l'enseignement supérieur (dont le coût est élevé et la spécialisation fine) fixent des frais de scolarité. A l'horizon de trois ans de restructuration de l'enseignement supérieur, il est envisagé de passer à la généralisation des frais de scolarité dans les établissements du supérieur. La fixation des frais sera établie par recommandation du conseil de l'université et l'autorisation des autorités de tutelle qui fixent les conditions sociales et de mérite conditionnant l'exemption. En conséquence logique à l'introduction des frais de scolarité, le projet de "Charte" recommande le développement d'un système de crédit pour que les étudiants puissent financer leurs études.

Depuis l'arrivée de l'actuel gouvernement qu'a-il été fait pour faire avancer la question du financement de l'éducation ? En réalité, c'est "la solution" du *statu quo* qui a été retenue. Le gouvernement donne l'impression que ce volet de la Charte n'est pas à l'ordre du jour. Une telle attitude est dictée par un réalisme politique, mais la question du financement de l'éducation demeure posée avec acuité, d'autant plus que la politique de la généralisation de l'éducation fondamentale est engagée et que cette dernière nécessite actuellement des financements conséquents. La non-prise en compte de ce volet expose le système et la qualité de l'enseignant à davantage de dégradation.

Encadré 3

Une éducation payante sans solution appropriée au financement de l'éducation

Un des objectifs majeurs de l'enquête du CNJA de 1996 était d'estimer les coûts et surtout d'explorer les possibilités et les prédispositions des ménages à contribuer au financement des études. En fait, l'étude a révélé une forte opposition sociale à la perspective d'introduire le recouvrement des charges.

Selon l'enquête du CNJA de 1996, 52 % des répondants ont déclaré leur opposition à la participation au financement dans le secondaire. Ce chiffre est de 71 % chez les ruraux. Dans le cas de l'enseignement supérieur, la participation éventuelle au financement est totalement écartée par 53,5 % des répondants, alors que la proportion de ceux qui accepteraient de participer est de 27 %. Il y a lieu de souligner aussi que la gratuité actuelle est une notion relative. Même dans le secteur public, les ménages supportent des charges importantes et en augmentation selon le niveau et le nombre des enfants scolarisés.

Dans le cas de l'enseignement supérieur public, la dépense annuelle moyenne des ménages par étudiant s'élève à 5 058,60 Dh (7 112 Dh pour les ruraux).

Cette opposition n'a rien de dogmatique ou d'idéologique. Elle se base sur quatre types de faits objectifs :

– le revenu faible de la majorité des ménages ;

– le fait que les ménages supportent déjà des dépenses éducatives importantes par rapport à leurs revenus ;

– la privatisation des coûts du secondaire et du supérieur implique un transfert important de charges sur les familles ;

– le recouvrement des charges ne peut se faire sans un effort important d'amélioration du service public de formation.

En outre, selon l'enquête du CNJA, 64,3 % des ménages gagnent moins de 2 500 Dh par mois, 21,6 % gagnent entre 2 500 et 4 500 Dh, 10 % entre 4 500 et 8 000 Dh et juste 4 % dépassent 8 000 Dh. Si on accepte le principe que l'équivalent d'un mois de revenu peut être consacré à l'éducation par les ménages, moins de 4 % des ménages seraient en mesure de scolariser un enfant dans un collège privé. Il faudrait consacrer 3,5 mois du revenu des ménages dont le revenu est de 2 500 Dh pour parvenir au même résultat. Peu de familles avec plusieurs enfants à scolariser sont en mesure de supporter ces niveaux de dépense éducative.

Par ailleurs, même quand les décideurs sont obnubilés par les considérations financières, il est nécessaire d'estimer la contribution éventuelle de toute politique de recouvrement des charges au financement de l'éducation. Dans la situation actuelle, le faible niveau de revenu d'une large majorité de la population plaide pour un recouvrement des charges modeste – sinon symbolique – et par une partie limitée des étudiants. Si ce cas est retenu, le problème du financement public demeurera posé.

"L'adoption" de la Charte s'est faite en l'absence d'un débat national sur des questions fondamentales. En ce qui concerne le volet relatif au financement, la pertinence de ce qui a été proposé est loin d'être démontrée. L'importance de l'introduction des frais de scolarité nécessite une clarification de la question et de ses implications. Nous devons savoir de manière précise qui finance quoi, quelle est la situation de la majorité des ménages appelés à financer notamment des frais de scolarité dans le secondaire et le supérieur, que pourrait être l'apport financier du recouvrement des charges, quels sont les risques encourus dans une économie où à une population active peu instruite s'ajoute une dévalorisation de l'éducation et un niveau important de chômage des diplômés. Enfin, les conditions administratives et de transparence existent-elles pour envisager l'introduction sélective des frais de scolarité ?

8. Quelles perspectives pour le système éducatif marocain ?

Pratiquement rien n'a été fait pour revoir les méthodes, les approches et pour garantir l'ouverture du système éducatif sur l'esprit critique, l'innovation et le monde de la technologie. Le mandat du gouvernement est presque terminé, alors que le contenu des programmes n'a pas changé. Ce chantier (terme consacré) est encore au stade des principes et des grandes orientations. Comment faire pour introduire des changements concrets dans le système, tout en développant une vision susceptible d'accompagner les grands bouleversements auxquels doivent faire face les systèmes éducatifs. En effet, l'enseignement moderne se caractérise par l'émergence de l'éducateur-accompagnateur des apprenants dans un processus de formation. Le référentiel et la source de la connaissance tendent à se multiplier. Parallèlement à cette évolution, on assiste à une diversification des sources d'information et des moyens didactiques : supports divers, moyens audiovisuels, etc. L'enseignement demeure résidentiel, mais on constate une plus grande ouverture sur d'autres sources documentaires et sur le milieu socio-productif. Il y a également, de manière progressive, une valorisation de la place accordée aux aspects méthodologiques, à la synthèse aux dépens de la mémorisation de la connaissance et du savoir "achevé". Sur le plan temporel et organisationnel, plus de souplesse est introduite notamment avec le développement de la formation continue, de l'enseignement à distance et du télé-enseignement, etc. Dans le contexte de la mondialisation et du développement des technologies de la communication, ces tendances vont très probablement s'affirmer. On est au début d'une multiplication extraordinaire des sources d'information et d'apprentissage.

Dans ce contexte, la classe ne peut défendre son existence que si elle est connectée, si elle adhère à des réseaux. Ainsi, nous serons appelés à évoluer vers une ouverture majeure de l'espace de l'école et à l'émergence des notions de "classe et apprentis en réseau". Dans ce monde qui offre une grande richesse et accessibilité potentielle, quasi infinie, à l'information et aux sources

de la connaissance, la mission essentielle de "l'école en réseau" sera de préparer les élèves et les étudiants à devenir des "apprenants permanents". Ce modèle peut paraître hors de portée, un luxe par rapport aux besoins de base de notre système éducatif (assurer la généralisation et les conditions minimales pour un enseignement de qualité). C'est le cas, mais c'est aussi le défi et l'enjeu de demain.

Ces défis et enjeux requièrent la mise en place de moyens institutionnels, humains, financiers et organisationnels adéquats. Ce qui nécessite notamment la mise en place d'une gestion moderne et plus efficace qui repose sur :

– l'adoption du principe de la transparence dans l'ensemble du fonctionnement du système : allocation des ressources, information sur les performances et les coûts… ;

– l'introduction de l'évaluation périodique et des audits et la diffusion de leurs résultats ;

– le développement de la concertation et l'implication des partenaires et parties concernées.

En effet, les politiques de réforme du système éducatif ne peuvent réussir sans une approche participative et une implication des acteurs concernés (enseignants, élèves, étudiants..) ainsi que la prise en compte de leur point de vue. Ces conditions de succès, qui ne nécessitent pas nécessairement des moyens de financement importants, doivent être explorés et mobilisés pour promouvoir la réforme de l'éducation future.

Annexes

Diagnostic et propositions du Plan de développement économique et social (2000-2004) dans le domaine de l'enseignement préscolaire et l'éducation de base

Le document du plan (29) de développement signale le retard enregistré par le Maroc dans le domaine de l'enseignement par rapport à des pays qui se trouvent dans des situations comparables. Dans ce sens, il est dit que ce retard est estimé à 20 % du taux de scolarisation (en 1998) dans le premier cycle fondamental et 10 % dans le second cycle par rapport aux pays en développement.

Malgré les améliorations constatées depuis 1983-1984 sur le plan des déperditions, ces dernières se situent en général à un niveau élevé, notamment au niveau de la 9eAF, où les redoublements atteignent entre 41 % et 44 %. En outre, il est dit que l'enseignement connaît de sérieux problèmes de qualité, en particulier en milieu rural. Ceci se manifeste notamment par le faible niveau d'acquisition des connaissances et habilités. Sur 9 élèves qui accèdent à l'enseignement secondaire, 5 n'obtiennent pas la moyenne. Parmi les facteurs avancés par les rédacteurs du *Plan* et qui expliquent la manque d'un enseignement de qualité figurent la rareté sinon l'absence totale des moyens didactiques et le manque de références et de documents.

Au niveau de l'enseignement préscolaire et de base, le plan 1999-2004 retient les objectifs suivants :

- la généralisation de l'inscription en première année de l'enseignement préscolaire à l'horizon 2004 ;
- la mise en œuvre d'une politique de généralisation de l'enseignement fondamental en fixant les objectifs suivants :
  - baisser l'âge de scolarité à 6 ans et la généralisation de l'enseignement aux enfants ayant 6 ans à l'horizon 2001 ;
  - garantir l'obligation de l'enseignement fondamental et sa gratuité ;
  - garantir la généralisation de l'enseignement du premier cycle fondamental en 2002;
  - assurer la généralisation de l'enseignement au second cycle de l'enseignement fondamental à l'horizon 2008 ;
  - permettre à 40 % des élèves inscrits en première année de l'enseignement fondamental d'atteindre la 3e année du secondaire en 2010 ;
  - assurer une plus grande fluidité aux inscrits en première année du primaire, de telle sorte que 90 % de la cohorte termine l'école primaire en 2005.

Le plan comprend également un nombre important de mesures qui portent sur différents aspects et niveaux de l'éducation. Parmi celles-ci figurent :

- promouvoir la qualité de l'enseignement ;
- accorder de l'importance aux technologies et aux langues ;
- revoir les méthodes et les programmes scolaires ;
- prévoir des activités de soutien aux élèves de manière permanente et durable ;
- créer une agence de lutte contre l'analphabétisme ;
- mettre en place un plan pour réduire les déperditions et pour maintenir les élèves durant la période de l'enseignement fondamental ;
- promouvoir la déconcentration et introduire l'évaluation globale permanente du système éducatif ;
- prévoir un conseiller en orientation dans chaque lycée en accordant une priorité à l'enseignement technique ;
- diversifier les ressources de financement : faire participer les collectivités locales, les associations de parents, les ONG, les entreprises ;
- procéder à une étude de faisabilité pour créer un fonds national de financement de l'enseignement secondaire et technique…

(29) Ministère de la Prévision économique et du Plan, *Plan de développement économique 2000-2004.* volume 2, *Développement sectoriel.*

Nouveaux inscrits en première année enseignement fondamental par milieu

	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001
Urbain	277 276	302 526	306 497	333 400
Rural	302 057	392 096	378 197	421 000
Ensemble	579 333	694 622	684 694	755 400

Effectifs scolarisés âgés de 6 à 11 ans (Enseignement public et privé)

		1998-1999			1999-2000			2000-2001		
		Pop. scolarisée	Pop. scolarisable	Taux	Pop. scolarisée	Pop. scolarisable	Taux	Pop. scolarisée	Pop. scolarisable	Taux
G	Urbain	797 482	898 000	88,8	834 049	904 000	92,3	858 597	906 000	94,8
	Rural	754 456	1 066 000	70,8	797 198	1 045 000	76,3	861 863	1 008 000	82,5
	Total	1 551 938	1 964 000	79,0	797 198	1 045 000	76,3	831 863	1 008 000	82,5
F	Urbain	746 045	890 000	83,8	781 237	897 000	87,1	816 920	896 000	91,2
	Rural	535 831	1 000 000	53,6	609 016	98 000	62,1	669 538	951 000	70,4
	Total	1 281 876	1 890 000	67,8	1 390 249	1 877 000	74,1	1 486 458	1 847 000	80,5
T	Urbain	1 543 527	1 788 000	86,3	1 615 286	180 1000	89,7	1 501 401	1 959 000	93,0
	Rural	1 290 287	2 066 000	62,5	1 406 210	2 025 000	69,4	1 501 401	1 959 000	76,6
	Total	2 833 814	3 854 000	73,5	3 021 496	3 826 000	79,0	3 176 918	3 761 000	84,5

Source : Direction de la Statistique, *Evolution des taux de scolarisation de 1990-1991 à 2000-2001*, avril 2001, p. 14.

Conditions de vie des étudiants

	Non satisfaits
1. Equipement pédagogique	82,4 %
2. Mode d'évaluation	70,9 %
3. Qualité de la nourriture	78,2 %
4. Hygiène et propreté	73,8 %
5. Etat des installations des équipements de sport	68,0 %
6. Accessibilité des équipements de sport	69,6 %
7. Encadrement et animation	81,8 %
8. Etat de l'infrastructure culturelle	80,4 %
9. Qualité de l'animation	79,1 %

Budget

Le fonctionnement	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2e semestre 2000	2001	2002	Moyenne
Budget de fonctionnement de l'Etat	55 577	61315	63 438	33 617	74 878	75 442	66 130
Budget de fonctionnement de l'Education nationale (1)	14 116	11 798	11 889	6 498	18 133	20 082	15 204
Budget de fonctionnement de l'enseignement supérieur (2)	2 896	2 935	1 284	1 637	3 648	3 774	2 907
Budget éducatif (1) + (2)	17 012	14 733	13 173	8 135	21 781	23 856	18 111

L'investissement	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2e semestre 2000	2001	2002	Moyenne
Budget d'investissement de l'Etat	16 641	17 548	18 327	12 929	21 695	19 925	18 827
Budget d'investissement de l'Education nationale (1)	1 410	1 160	2 923	1 634	3 255	3 139	2 377
Budget d'investissement de l'enseignement supérieur (2)	400	415	613	329	577	517	504
Budget investissement éducatif (1) + (2)	1 810	1 575	3 536	1 963	3 832	3 656	2 882

Source : Ministère de l'Education nationale.

Chômage et emploi : ce qui n'a pas changé depuis 1998 !

Mehdi Lahlou
Institut national de statistique et d'économie appliquée, Rabat

Un des domaines dans lequel le gouvernement dit d'alternance, installé en avril 1998, était attendu avec le plus d'attention, et chez certains avec beaucoup d'espoir, était bien celui de l'emploi, tant celui-ci représente la synthèse des interventions économiques et sociales de tout gouvernement.

Or, à ce niveau, le Premier ministre lui-même lance, quatre ans après son investiture, un aveux d'impuissance valant un vrai bilan. Pour lui : « Notre population est en majorité constituée de jeunes, nos écoles forment et mettent sur le marché beaucoup de cadres plus ou moins bien adaptés aux besoins de l'économie… Alors, nous avons fait ce que nous pouvions. La fonction publique ne peut pas créer plus d'emplois et nous avons convaincu le secteur privé d'embaucher, même s'il ne l'a pas fait dans la proportion que nous souhaitions. Pour qu'il y ait plus d'emplois, il faut davantage d'investissements (1). »

(1) *L'Express international* du 14/2/2002.

Effectivement, le niveau d'activité économique et sa structure ainsi que le montant des investissements aussi bien publics que privés déterminent l'offre d'emploi à l'échelle nationale et la compartimentation de la population occupée entre les différents secteurs d'activité économique du pays, globalement et au niveau régional. Mais la démographie également, aussi bien en termes de croissance naturelle que de mouvements de population, commande la demande potentielle d'emploi et ses variations historiques et futures.

Or, face à ces deux composantes, le gouvernement Youssoufi est apparu – comme le montreront les données contenues dans ce texte – plus préoccupé par la gestion des « affaires courantes », sans effet sur le long terme (la démographie) et sans aucune influence sur le court et le moyen terme (la croissance et l'investissement).

A. Cadre économique et démographique déterminant du marché de l'emploi

1. La croissance, la pauvreté et l'emploi

La création d'emplois dans toute société est fondamentalement liée à l'évolution des différentes grandeurs qui déterminent le dynamisme de son système productif. Il s'agit, plus particulièrement, du comportement du produit intérieur brut (PIB) d'une année sur l'autre et sur une longue période,

de l'évolution du niveau de l'épargne et des investissements, privés et publics, ainsi que de la demande intérieure, aussi bien intérieure qu'au travers des exportations.

En effet, c'est l'approche combinée de tous ces éléments qui permet de saisir les évolutions sur le marché de l'emploi, quelles qu'en soient les composantes.

Le niveau de l'emploi serait, en ce sens, déterminé non pas par un niveau d'activité donné à un moment particulier, mais par l'environnement économique global qui préfigure, *in fine*, les anticipations d'activité des opérateurs économiques et leur capacité à générer des ressources et à créer des opportunités de travail.

Dans les faits, ces capacités sont conditionnées aujourd'hui au Maroc par deux déterminants majeurs qui sont, d'un côté, la très forte variation conjoncturelle enregistrée au cours des dernières années dans l'évolution du PIB et la faible croissance de cet agrégat sur le moyen et le long terme et, de l'autre, la grande faiblesse de la demande intérieure qui n'est autre que l'expression économique de l'état de pauvreté qui affecte près de 20 % de la population marocaine, combinée à une pression de plus en plus forte exercée – à la faveur de l'adhésion du Maroc à l'OMC en 1995 et à la signature de l'accord d'association portant sur la création d'une zone de libre-échange avec l'Union européenne en février 1996 – sur les produits marocains aussi bien sur le marché local qu'à l'export.

Une très forte variation conjoncturelle dans l'évolution du PIB et une faible croissance de cet agrégat sur le moyen terme

La performance de l'économie marocaine, mesurée en termes d'accroissement du PIB, a été faible en valeur absolue, depuis 1990, et très réduite lorsqu'on la compare à l'accroissement démographique – même en recul – que connaît le Maroc.

Cette performance a, surtout, été extrêmement erratique, d'une année sur l'autre, limitant par la même occasion la visibilité des opérateurs économiques et leur interdisant une approche prévisionnelle fondée sur une évolution maîtrisée et cohérente.

Les différentes politiques économiques que les autorités publiques ont mises en œuvre durant les deux dernières décennies, malgré le relatif rétablissement des agrégats macro-financiers du pays, n'auront que très peu contribué à la réduction des aléas de toutes natures qui affectent le cheminement de l'économie marocaine. Dans le même sens, le gouvernement mis en place depuis 1998, et dont la démarche et les options fondamentales ont, pour une large part, très peu varié sur les plans économique, social et financier par rapport à ses prédécesseurs, ne semble pas avoir installé le pays dans la croissance ni brisé cette espèce de « lien organique » qui perdure au Maroc entre évolution du PIB global et celle du produit agricole.

Le tableau ci-après montre en effet que ce qui était valable à ce propos entre 1991 et 1997 l'est demeuré depuis. La variation réelle (au prix du marché de l'année 1980) du PIB reste aussi erratique et autant prédéterminée par les performances du secteur primaire de l'économie.

Tableau 1
Variation du PIB global et du PIB agricole entre 1991 et 2001, prix du marché de l'année 1980

Années	Variation	
	PIB global	Agriculture
1992-1991	– 4,0 %	– 36,9 %
1993-1992	– 1,0 %	– 4,7 %
1994-1993	+ 10,4 %	+ 61,4 %
1995-1994	– 7,0 %	– 43,9 %
1996-1995	+ 12,0 %	+ 78,0
1997-1996	– 2,2 %	– 26,5 %
1998-1997	+ 6,8 %	+ 24,7 %
1999-1998	– 0,7 %	– 19,8 %
2000-1999	+ 0,3 %	– 16,7 %
2001-2000	+ 6, 0 %*	+ 27 %*

Source : Rapport annuel de Bank Al Maghrib, 1990-2000.
* Données provisoires.

Des chiffres présentés dans ce tableau il ressort qu'en l'espace d'une décennie (1991-2001), pour 4 années de croissance forte, le Maroc a enregistré 5 années de croissance négative et une année (2000) de quasi-stagnation.

Cette progression en dents de scie est principalement le fait des activités primaires, secteur agricole en tête, dont la production continue d'osciller selon de très larges amplitudes. Les secteurs industriel et de services se maintenant dans une relative léthargie, malgré l'embellie relative qu'enregistre, par exemple, le sous-secteur des technologies de l'information et de la communication.

Or, le secteur agricole est, de par lui-même, peu créateur d'emplois, même s'il demeure le principal employeur à l'échelle nationale. Et même si le rôle des activités agricoles – bien que celles-ci n'interviennent plus que pour près de 13 % dans le PIB – demeure extrêmement important dans l'impulsion des autres secteurs de production, la progression (même très forte) du produit agricole au cours d'une année donnée peut être obtenue sans effet sur le niveau global de l'emploi et ce par la variation du taux de chômage déguisé en milieu rural. Au cours d'une « bonne année agricole », ce type de chômage tendrait à baisser, alors que pendant une mauvaise année, il augmenterait.

Une des conséquences majeures de la faible croissance du PIB sur le long terme et de sa forte variation en courte période a résidé dans le maintien du marché intérieur dans des dimensions fort restreintes suite à un fort fléchissement de la demande des ménages.

Une grande faiblesse de la demande intérieure

Un des facteurs essentiels d'incitation à l'investissement, et donc à la création d'emplois, réside dans l'existence d'un marché important et en extension ; or, il semble que tel n'est pas le cas du marché domestique marocain. Celui-ci demeure, en effet, très exigu et donc très peu porteur pour les entreprises, notamment les petites et moyennes d'entre elles, dont l'activité est principalement destinée au marché intérieur.

En réalité, la demande adressée à l'ensemble des entreprises marocaines est soumise depuis de nombreuses années à une compression importante due à la réduction progressive des dépenses de l'Etat ainsi qu'au recul du pouvoir d'achat des ménages, dont l'expression la plus nette est représentée par un fort rebond du taux de pauvreté au sein de la population marocaine aussi bien dans les campagnes que dans les villes.

A ce propos, il y a lieu de relever que le niveau de vie de la population marocaine s'est détérioré au cours des années 1992 à 1995, puis depuis 1998, comme conséquence importante des années de sécheresse du début et de la fin de cette décennie. Ainsi, la consommation par tête, en termes de moyenne, a été marquée par une baisse en volume de 3,6 % annuellement de 1992 à 1995 et, après une relative stabilisation entre 1996 et 1998, elle s'est de nouveau repliée de 3,2 % en 1999 et d'autant en 2000.

Cette évolution s'est traduite, notamment, par une plus grande prévalence de la pauvreté, particulièrement en milieu rural, tel que cela ressort de l'enquête nationale sur les niveaux de vie des ménages menée par la Direction de la Statistique en 1997-1998, dont certaines données essentielles sont reprises dans le tableau ci-après.

Tableau 2
Population pauvre et taux de pauvreté selon le milieu de résidence. Evolution entre 1984 et 1999

Milieu de résidence et période		Population pauvre (en 000)	Taux de pauvreté (en %)
1984-1985	Urbain	1 300	13,8
	Rural	3 300	26,7
	Total	4 600	21,1
1990-1991	Urbain	912	7,6
	Rural	2 448	18,0
	Total	3 360	13,1
1998-1999	Urbain	1 814	12,0
	Rural	3 496	27,2
	Total	5 310	19,0

Source : Direction de la Statistique, *Enquête nationale sur les niveaux de vie des ménages 1998-1999*, Rabat, p. 95.

De ce tableau il ressort en particulier que plus de 5 millions de personnes dépenseraient aujourd'hui au Maroc 10 Dh et moins par jour ; or, si la pauvreté individuelle est une des conséquences majeures du chômage, la pauvreté de masse est un facteur essentiel de son aggravation en raison de l'insuffisante solvabilité de la demande et de la baisse d'activité qu'elle induit pour l'ensemble des secteurs de production.

L'évolution des deux grandeurs essentielles ainsi présentée a eu des conséquences importantes sur les capacités de création d'emploi par les entreprises marocaines.

Ces capacités ont été très réduites, ce qui s'est traduit logiquement – l'arrivée de la main-d'œuvre sur le marché du travail étant notamment prédéterminée, comme indiqué ci-haut, par la forte croissance démographique que le Maroc a enregistrée jusqu'au milieu des années quatre-vingts – par l'augmentation du nombre de chômeurs au niveau national. Demande et offre d'emploi étant ainsi devenues structurellement déséquilibrées, avec apparition de phénomènes nouveaux, inconnus au début des années quatre-vingt au Maroc, comme, par exemple, le chômage des diplômés, dont, notamment, les lauréats de la Formation professionnelle.

Tenant compte de ces éléments, l'intervention de l'Etat, pour faire face au problème lancinant du chômage, s'est effectuée de façon plus ou moins directe, plus ou moins pressante selon la conjoncture politique et financière du moment. Mais force est de constater que cette intervention, qui a longtemps considéré l'emploi comme un effet résiduel, n'a jamais été ni globale, ni cohérente et qu'elle a très souvent oscillé entre un traitement social et un traitement strictement politique de la question du chômage, à l'image de ce qui s'est passé à partir du début des années quatre-vingt-dix avec l'institution du CNJA (Conseil national de la jeunesse et de l'avenir).

Force est de constater également que, depuis 1998, hormis la création de l'Agence nationale de promotion de l'emploi et des compétences (ANAPEC) en juin 2000, rien de très important n'a changé à ce niveau si ce n'est un discours désengageant encore plus nettement l'Etat de toute responsabilité directe en matière de création d'emplois.

Et de fait, les principales tendances enregistrées au cours des deux dernières décennies (1982-1994 et 1994-2000) montrent que le marché du travail, en demeurant confronté à un flux important de main-d'œuvre, n'a connu qu'une offre limitée d'emploi, ce qui a directement engendré une aggravation du chômage, en particulier en milieu urbain, parmi les femmes et au sein des jeunes diplômés.

2. La démographie et l'emploi : une offre de main-d'œuvre toujours élevée, mais de moins en moins "rurale"

La demande d'emploi – ou offre de travail – découle d'un sous-ensemble de la population qui est la population active qui représente elle-même une

partie de la population en âge d'activité laquelle se déduit, à son tour, de la population totale.

A partir de ce déterminisme naturel, et nonobstant certains facteurs socioculturels (2) qui influent sur le taux d'activité, l'importance et l'évolution de la demande d'emploi sont liées à la taille de la population et à son taux de croissance.

(2) Tels le taux de scolarisation, la durée des études ou le refus ou l'acceptation de l'accès de la femme au marché de l'emploi.

De ce point de vue, l'offre de travail exprimée aujourd'hui sur le marché de l'emploi au Maroc est le résultat de l'expansion démographique que le pays a connue durant les années soixante et soixante-dix, ainsi que des mouvements de population enregistrés des campagnes vers les villes depuis la même période.

Ainsi, en revenant aux résultats des 3 recensements généraux de la population et de l'habitat réalisés depuis 1971, la population marocaine totale est passée de 15,35 millions de personnes en 1971 à 20,35 millions en 1982 et à 25,92 millions en 1994. Lors des mêmes recensements, la population d'âge actif (regroupant toutes les personnes dont l'âge est compris entre 15 et 60 ans) s'est élevée à 7,59 millions de personnes en 1971, à 10,97 en 1982 et à 14,49 en 1994. En 2000, cette population a été estimée à 17,345 millions de personnes (voir tableau A en annexe).

A partir de ces données, et en ne retenant que les résultats des deux derniers recensements généraux, la population active serait passée de 6,02 millions de personnes en 1982, avec un taux d'activité de 29,6 %, à 8,34 millions de personnes en 1994, avec un taux d'activité de 32,2 %.

En 2000, la population active retenue par l'enquête nationale sur l'emploi (3) s'est élevée à 10,285 millions de personnes, pour une population totale estimée à 28,705 millions de personnes, ce qui représente un taux d'activité de 35,8 %.

(3) Premiers résultats publiés dans le bulletin de la direction de la Statistique n° 56, avril 2001.

L'analyse démographique de l'emploi induit, au demeurant, deux éléments majeurs dont l'un consiste dans la croissance attendue de l'offre de travail au cours des années à venir et l'autre se rapporte à l'évolution de la structure urbaine/rurale de la population active.

Une forte décélération de la croissance démographique naturelle

Le Maroc est entré, depuis le milieu des années quatre-vingt, dans une phase avancée de transition démographique. Le taux de croissance nette de sa population est passé, en effet, à 2,06 % par an entre 1982 et 1994 et à moins de 2 % depuis la fin de la décennie 90, alors qu'il se situait à plus de 2,6 % entre 1971 et 1982.

Cependant, ce changement de rythme de croissance extrêmement important en soi, en un laps de temps très court, ne s'est pas encore traduit, au niveau des effectifs de population d'âge actif, par un début de compression, d'autant que les nouveaux taux de croissance s'appliquent, désormais, à une base beaucoup plus large que ce n'était le cas au début des années soixante et soixante-dix.

L'inertie des phénomènes démographiques est telle que, aujourd'hui, on en est encore à faire face aux effets cumulatifs de la croissance démographique forte des 2 décennies d'après l'indépendance du pays et de l'incapacité des politiques économiques et sociales menées pendant les mêmes périodes à y faire face en termes de création d'emploi. Quant à la baisse enregistrée au cours des dernières années au niveau du taux naturel de croissance démographique, ses effets sur l'offre de travail, et donc sur la situation du marché de l'emploi, ne devraient apparaître que bien plus tard, et seulement lorsque le stock de demandes d'emploi accumulées sur plusieurs années aura été résorbé.

Une très forte tendance à l'urbanisation

Suivant en cela l'évolution que connaissent la plupart des pays en voie de développement, le Maroc a enregistré au cours du dernier tiers du XX^{e} siècle, et continuera de connaître au cours des années à venir, une très forte tendance à l'urbanisation de sa population, comme conséquence directe d'un mouvement ininterrompu, depuis plus de 40 ans, d'exode rural.

Ainsi, la part de la population urbaine dans la population totale a presque doublé entre 1960 et 1999 et sera quasiment inversée en 2019 par rapport à ce qu'elle était 60 années plus tôt.

Tableau 3
Evolution de la part des populations rurale et urbaine dans la population marocaine totale, 1960-2019

Années	1960	1971	1982	1994	1999	2009	2019
Population rurale	70,83 %	65 %	57,4 %	48,82 %	45,46 %	38,44 %	32,36 %
Population urbaine	29,17 %	35 %	42,6 %	51,18 %	54,54 %	61,56 %	67,64 %

Source : CERED, ministère chargé de la Population, « Projections à long terme de la population du Maroc (1960-2060) », Rabat, 1996. Données recensements (1960, 1971, 1982 et 1994) ; le reste : projections.

Cette nouvelle stratification de la population entre les centres urbains et les campagnes est une conséquence directe de l'exode rural qui a concerné, au fil des années, une population de plus en plus nombreuse. En effet, on estime que le nombre annuel de migrants des campagnes vers les villes, qui était de 67 000 entre 1960 et 1971 et de 113 000 entre 1971 et 1982, serait passé à 167 000 entre 1982 et 1994 et serait aujourd'hui supérieur à 220 000.

Une telle configuration urbaine/rurale, qui résultera de la multiplication par plus de 7 (7,37) de la population urbaine entre 1960 et 2019, alors que la population totale n'aura été multipliée, pour la même période, que par un peu plus de 3 (3,18) est beaucoup plus déterminante que les effets attendus de la seule transition démographique, prise de façon isolée. L'histoire récente du Maroc ayant montré que la résorption des déficits en matière d'emploi est plus problématique dans les villes, où le chômage en étant plus

visible devient, par la même occasion, politiquement, socialement et économiquement plus contraignant.

Ces différents éléments semblent indiquer que, d'un point de vue strictement démographique, la problématique de l'emploi sera très ardue à résoudre au cours des prochaines années, en ce sens que la population d'âge actif devrait augmenter, tel qu'indiqué au tableau 1 (voir annexe), de près de 9 millions de personnes, soit de plus de 51 % entre 1999 et 2019. Le retournement de situation n'étant prévu, à ce niveau, que vers les années 2035-2040.

Autant dire qu'à un terme prévisible, la demande d'emploi restera très forte, ce qui indique que le rétablissement d'un certain équilibre sur le marché de l'emploi ne viendra que de la capacité des différents secteurs d'activité économique et sociale à créer des opportunités croissantes de travail. Or, il apparaît que cette capacité est aujourd'hui obérée au vu de certaines performances économiques fondamentales que le Maroc a enregistrées au cours des dernières années.

B. Offre récente et structure actuelle de l'emploi

La connaissance du marché du travail et de la situation de l'emploi et du chômage, au niveau national, a bénéficié à partir de 1999 de l'extension de l'enquête emploi en milieu rural et de l'adoption d'un échantillon plus large permettant, théoriquement, une plus grande visibilité et une meilleure extrapolation des phénomènes étudiés.

L'échantillon retenu a ainsi été de 32 000 ménages en milieu urbain et 16 000 ménages en milieu rural, soit un total de 48 000 ménages, contre 30 000 ménages en 1998, pris dans le seul milieu urbain.

Les données de synthèse présentées en 1999 à l'échelle nationale (voir tableau B en annexe) puis les résultats concernant les années 2000 et 2001 n'autorisent cependant pas à procéder à une analyse des tendances globales de l'emploi et du chômage au cours des dernières années. Seules les évolutions en milieu urbain peuvent être saisies et interprétées à la lumière des différents paramètres disponibles. De la sorte, le recours aux données en la matière recueillies lors des recensements généraux de la population de 1994 et 1982 s'avère toujours nécessaire pour une analyse historique plus approfondie, même si la comparaison n'est pas très aisée avec les données tirées d'une simple enquête nationale.

La population active occupée

Le nombre de personnes exerçant effectivement un emploi au moment de l'enquête, selon les termes de la direction de la Statistique, s'est élevé en 1999 à 9 360 321 (4) personnes, pour un taux d'activité de 35,8 % (de 54,4 % lorsqu'on compare la population active à la population en âge d'activité, comme cela a été fait pour présenter les résultats de l'enquête). En 2000, le nombre d'actifs occupés serait passé à 8,89 millions de

(4) Direction de la Statistique, *Activité, emploi et chômage,* 1999, Rapport de synthèse, p. 59.

personnes (5), pour un taux d'activité inchangé de 35,8 % (et de 52,9 % par rapport à la population d'âge actif).

La population active occupée, déduite de la population active totale, elle-même constituant une partie de la population en âge d'activité, présente les principales caractéristiques suivantes :

• Une personne active sur trois (soit 29,5 %) est une femme, et un peu plus d'une personne sur deux (55,4 %) réside en milieu rural. En outre, les actifs occupés représenteraient 33,1 % de la population totale (taux brut d'emploi). Ce taux s'établissant à 46,9 % pour les hommes et à 19,5 % pour les femmes.

• La population active occupée est formée à concurrence de près de 60 % (59,5 %) de personnes âgées de 20 à 44 ans. Quant à la part des jeunes âgés de 15 à 19 ans dans la population occupée totale, elle aurait baissé de 14,3 % en 1987 à 11,9 % en 1999.

• L'emploi non rémunéré demeure très courant chez les femmes en milieu rural. Celles-ci sont à 80,2 % concernées par cette forme d'emploi contre 6,2 % des femmes occupées en milieu urbain. Les aides familiales forment 52,0 % de la population active occupée en milieu rural (36,8 % pour les hommes et 80,2 % pour les femmes) contre seulement 5,6 % en milieu urbain. Ce sont les emplois les plus précaires qui s'exercent généralement au niveau des activités familiales, particulièrement dans les exploitations agricoles. La part de l'emploi non rémunéré dans l'emploi global a atteint 29,5 % en 1999 et est passée à 30,3 % en 2000.

• Malgré une relative amélioration, la population active occupée demeure d'un niveau d'instruction très faible. Les actifs occupés, sans aucune instruction, constituaient ainsi, en 1999, 47,2 % de la main-d'œuvre occupée et 53,7 % de la population active totale. La proportion d'actifs occupés sans aucun niveau d'instruction s'élève à 64,7 % en milieu rural et 25,5 % dans les centres urbains. Par sexe, le pourcentage des femmes actives occupées ne disposant d'aucune instruction atteint – en tant que reflet de l'analphabétisme ambiant – 88,4 % dans les campagnes et 34,2 % dans les villes. Quant aux actifs occupés disposant d'un niveau d'instruction "supérieur", ils représenteraient 5,1 % de la population active occupée totale et sont plutôt présents en milieu urbain (10,8 % de la population active) qu'en milieu rural où seulement une personne occupée sur 200 dispose d'un diplôme supérieur au baccalauréat.

• La structure de l'emploi selon les secteurs d'activité fait apparaître le maintien du poids de l'agriculture à un niveau très important. En effet, ce secteur fait travailler encore près d'une personne occupée sur deux (47,8 %) à l'échelle nationale et intervient pour 81,6 % du total de l'emploi en milieu rural, d'où la gravité des conséquences, sur le plan notamment social, de la succession des années de sécheresse au cours de la dernière période.

• Le secteur industriel, dont la production n'a progressé que de 1 % entre 1998 et 1999, n'intervient que pour 13,8 % de l'emploi total au niveau national.

(5) La comparaison entre le nombre des personnes occupées indiqué dans le rapport de synthèse publié par la direction de la Statistique en 1999 et celui paru dans *le Bulletin mensuel* n° 56, avril 2001, laisse apparaître une différence "inexpliquée", de – 514 000 unités entre les deux publications. Cette différence est de même ampleur que celle qui sera observée pour la population active (515 000). Une telle "juxtaposition", pour une même population, pour la même année, aura, bien évidemment – sauf à être explicitée – des conséquences importantes sur le chiffrage statistique du taux d'emploi et, donc, du taux de chômage.

L'évolution de l'emploi industriel au cours des dernières années et sa localisation géographique sont, en outre, saisies par l'enquête sur les industries de transformation menée annuellement par le ministère du Commerce et de l'Industrie. La dernière livraison de cette enquête indique, notamment, que le nombre d'emplois a progressé, en valeur absolue, de 42 888 entre 1995 et 1999, soit une augmentation relative globale de 8,6 % en 4 ans.

Elle montre aussi que l'emploi industriel reste confiné dans l'axe Casablanca / Rabat-Salé / Kénitra / Tanger où on trouve 66 % des emplois offerts par les industries de transformation à l'échelle nationale en 1999. Lorsqu'on ajoute à ces 4 centres urbains les villes de Fès et de Marrakech, on atteint 75 % des effectifs engagés dans l'ensemble des activités industrielles du pays.

En 1999, les industries de transformation employaient près de 496 500 personnes, dont 83 % à titre permanent (6). Par rapport à 1998, et malgré une augmentation des investissements dans ces industries de 11 %, l'emploi n'y aurait progressé que de 0,5 %.

(6) Ministère du Commerce et de l'Industrie, *les Industries de transformation,* Exercice 1999, décembre 2000.

Quant au secteur "services", il intervient à concurrence de 32,2 % de l'emploi au niveau national. Il est, en outre, le principal générateur d'emplois urbains, en employant 60,6 % des actifs occupés dans les villes contre 9,5 % seulement dans les campagnes.

• Les opportunités d'emploi relèvent essentiellement de l'initiative privée au sens large. Le secteur privé offre ainsi 88,2 % du total de l'emploi au niveau national (76,2 % en milieu urbain et 97,8 % en milieu rural). Le secteur public emploie essentiellement en milieu urbain où il intervient pour 20,8 % de l'emploi contre seulement 1,9 % dans les campagnes.

C. Population active en chômage

Caractéristiques essentielles

La population active en chômage a atteint 1,433 million de personnes en 1999. En termes relatifs, cette population représente 13,9 % de la population active âgée de 15 ans et plus. En 2000, le taux de chômage se serait situé en recul de 0,3 point par rapport à 1999, soit, en chiffres absolus, 39 000 chômeurs en moins. Et à la fin de l'année 2001 (7), il n'y aurait plus que 1,289 million de chômeurs, soit un taux de chômage de 12,8 %, en recul de 1,1 point par rapport à 1999 et 0,8 point par rapport à 2000.

(7) *L'Economiste* du 5 mars 2002.

Les chiffres correspondant à l'année 2000 et surtout à 2001 ont cependant reçu une très faible publicité – laquelle est sans rapport avec la véritable performance nationale qui consisterait, dans une période où l'industrie crée très peu d'emplois lorsqu'elle ne licencie pas, en une baisse du nombre de chômeurs de 100 000 alors même que le Maroc vit les effets désastreux pour l'agriculture de 3 années de sécheresse – et semblent avoir été démentis par le Premier ministre lui-même qui a déclaré qu'il y aurait au sein de chaque famille marocaine entre 1 et 2 chômeurs (8).

(8) « … Ils sont

Cette interférence politique, à un si haut niveau, pousse à considérer les données officielles des 2 dernières années avec une réserve d'autant plus grande qu'elles sont parfois contradictoires. Et pour la clarté de l'analyse et de sa cohérence, ce texte s'en tiendra aux données de 1999.

Ainsi, la population en chômage, telle que dénombrée en 1999, est marquée par les principales caractéristiques suivantes :

• Elle est très majoritairement masculine, et la part des hommes, qui était de 72,9 % en 1999, est passée à 74,3 % en 2000 (principalement en raison de la "sortie" d'un nombre important de femmes du marché de l'emploi entre les deux années).

• Le chômage apparaît comme étant un phénomène essentiellement urbain: plus de 81 % des chômeurs se rencontrent dans les villes où le taux de chômage a atteint 22 % en 1999 et 21,5 en 2000, alors qu'il ne semblait être que de 5,4 % en 1999 et de 5 % en 2000, en milieu rural.

• Enfin, la population active en chômage est constituée essentiellement de jeunes : ainsi, en 1999, 68,5 % des chômeurs avaient moins de 30 ans, soit 67,7 % pour les hommes contre 70,4 % pour les femmes et 67,2 % dans les villes contre 73,9 % dans les campagnes. Chez les chômeurs les plus âgés, le taux de chômage était de 2,9 % en 1999 et de 2,7 % en 2000, pour les chômeurs âgés de plus de 45 ans, et de 7,4 % en 1999 et de 7,3 % en 2000, pour les chômeurs dont l'âge est compris entre 35 et 44 ans.

Globalement, un des principaux résultats à retenir de l'évolution récente du marché de l'emploi présentée ci-dessus est le "léger mieux" enregistré au niveau du taux de chômage. Celui-ci aurait, comme indiqué ci-haut, baissé de 0,3 point, passant de 13,9 % en 1999 à 13,6 % en 2000, et de 2,4 points depuis 1994.

En soi, la légère régression enregistrée en 2000 par rapport à 1999 n'a pas une grande signification, puisqu'on peut considérer qu'elle correspond à un véritable maintien en l'état de la situation antérieure, d'autant que, par ailleurs, le PIB n'aurait augmenté que de 0,3 % entre ces deux dernières années (voir tableau 1 ci-dessus). Il y aurait eu, ainsi, une totale correspondance entre évolution de l'activité prise à l'échelle nationale et celle du marché de l'emploi.

En réalité, l'analyse des dernières données globales en matière d'emploi doit être faite en tenant compte de certaines remarques méthodologiques fondamentales et aussi de type "institutionnel et politique" et doit reproduire, à chaque fois que c'est possible, certaines tendances lourdes de l'activité et du chômage au Maroc, en rapport avec les données des recensements de la population et d'autres enquêtes sur l'emploi menées depuis le début des années quatre-vingt-dix.

Remarques méthodologiques

Parmi ces remarques, il y a lieu de relever en particulier l'évolution, d'une année sur l'autre, du taux d'activité global et du taux de chômage retenu pour la population active en milieu rural.

naturellement déçus , ceux qui s'imaginaient que, du jour au lendemain, le chômage allait être résorbé ou que leur salaire allait être augmenté substantiellement. C'est cela qui préoccupe le plus les Marocains en ce moment, car, dans chaque famille, hélas ! on compte un ou deux chômeurs. » A. Youssoufi, interviewé par *l'Express international*, 14 février 2002. Paris, *op. cit.*

• Le taux d'activité serait passé de 54,4 % en 1999 à 52,9 % en 2000, enregistrant ainsi une baisse de 1,5 point en l'espace de 12 mois. Cette baisse a concerné toutes les tranches d'âge, et notamment les jeunes de 15 à 24 ans (– 2,4 points), qui semblent rester plus longtemps à l'école, sans que cela soit tout à fait confirmé par les statistiques de l'Education nationale.

La réduction du niveau d'activité qui paraît, cependant, la plus sujette à caution, est celle qui concerne les femmes. En effet, le taux d'activité féminin aurait reculé de 2,4 points sur les deux années étudiées. Cela a conduit à la "sortie" du marché de l'emploi d'un nombre de femmes compris entre 250 000 et 300 000.

• La délimitation de la sphère de l'emploi – l'emploi non rémunéré en est une des principales manifestations – et du chômage demeure fortement contrariée en milieu rural, notamment par l'imbrication de ce qui relève de l'économique (le fait générateur d'un salaire ou d'un revenu) et de ce qui est du ressort du social ou du culturel.

A ce propos, la réalité de l'emploi en milieu rural ne pourrait être valablement restituée que si les données produites tenaient compte, entre autres, du chômage déguisé. Et tant que cela ne sera pas fait, les informations obtenues en milieu rural et en milieu urbain ne correspondront, dans de très nombreuses situation, qu'à une juxtaposition d'éléments, fondamentalement incomparables puisque non basés sur une approche intelligible des réalités interrogées.

Autres remarques

• Il devient de plus en plus économiquement et statistiquement inconcevable de considérer que le chômage – déclaré – ne touche qu'une personne active sur vingt en milieu rural, contre une sur cinq dans les villes.

Cet élément est particulièrement perturbant lorsqu'on le rapproche de l'évolution du PIB agricole au cours des dernières années (voir tableau 3) et lorsqu'on prend en considération le fait que l'agriculture génère près de 82 % des emplois en milieu rural, alors que ce milieu comporte 47,8 % (voir ci-haut) des emplois disponibles à l'échelle nationale.

Depuis 1997 en particulier, le PIB agricole a ainsi fortement baissé ; cependant, la baisse enregistrée en 1997 par rapport à 1996 (année agricole record dans l'histoire du Maroc) a été compensée par la forte hausse de 1998 ; mais les grands reculs enregistrés en 1999 puis en 2000 ont conduit à ce que le PIB agricole n'a représenté en cette année qu'un peu plus de 61 % de ce qu'il était en 1996.

Une telle évolution doit avoir, tout naturellement, induit une très forte baisse des possibilités d'emploi, notamment pour les hommes, et donc une très importante baisse concomitante des revenus distribués dans les campagnes. Cette baisse conduit, nécessairement, dans des foyers très pauvres et très nombreux (en termes de nombre de personnes par ménage) à l'emploi précoce des enfants et, surtout, à une demande de travail plus accentuée

de la part des femmes qui s'installent dans différentes activités de substitution. Cet élément sera d'autant plus marqué que, par ailleurs, l'exode rural – très important en période de sécheresse – est d'abord le fait des hommes, notamment ceux qui sont situés dans les tranches d'âge les plus jeunes. Quant au travail des femmes dans ces conditions, il sera davantage une obligation économique, souvent vitale, dans les zones les plus pauvres, y compris dans les espaces périurbains.

• Plus marginalement, la part de l'emploi "non rémunéré" dans l'emploi total serait passée de 29,5 % en 1999 à 30,3 % en 2000, soit une augmentation de 0,8 point. Or, sauf à considérer que ce soit là un des motifs expliquant le recul du taux de chômage, cette légère augmentation de l'emploi sans rétribution directe, en plus d'indiquer une tendance vers une plus grande précarisation de la situation d'une grande partie de la population active occupée, ne peut être interprétée comme un indice – même ténu – de raffermissement de la situation sur le marché de l'emploi.

Des tendances lourdes très marquées

Les données portant sur le niveau et les caractéristiques du chômage pendant l'année 2000, publiées au mois de mai 2001, ne permettent pas de comparaisons plus approfondies avec les informations disponibles sur la période antérieure.

Pour cette raison, l'année 1999 et surtout le recensement général de la population de 1994 constitueront encore, pour un moment, la référence.

Au cours de cette année, deux éléments majeurs sont venus confirmer les tendances négatives antérieures, qui marquent depuis de longues années le marché de l'emploi au Maroc. Ces deux éléments, qui vont dans le sens des remarques évoquées ci-dessus, concernent le prolongement de la durée de chômage et la prépondérance – en proportion – de ce chômage parmi la population active inoccupée la plus instruite.

Une durée de chômage de plus en plus longue

Le chômage qui sévit au Maroc, dans les deux milieux confondus, est bien un chômage structurel, de très longue durée.

En effet, en 1999, 71,6 % des chômeurs à l'échelle nationale étaient sans emploi depuis un an et plus.

Dans cette configuration, extrêmement préjudiciable pour les personnes directement concernées et pour l'ensemble de la société, les diplômés d'enseignement supérieur en chômage semblent être les plus affectés, puisqu'ils sont à 84,5 % dans cette situation depuis au moins 12 mois. Les sans diplômes sont ceux qui s'en sortent – si l'on peut dire – le mieux, puisque 60,4 % des chômeurs parmi eux sont en chômage depuis un an et plus. En outre, plus d'un chômeur sur quatre, tous niveaux de formation confondus, est à la recherche d'un emploi depuis au moins 5 années.

Tableau 4
Chômeurs selon la durée de chômage, données nationales, par niveau de formation, 1999 *(en %)*

Durée de chômage	Niveau de formation			Ensemble
	Sans diplôme	Niveau moyen	Niveau supérieur	
Moins d'un an	33,1 %	21,6 %	15 ,3 %	24,3 %
Un an et plus	66,8 %	78,3 %	84,5 %	75,6 %
dont :				
• de 12 à 35 mois	24,7 %	28,6 %	32,4 %	28,1 %
• de 36 à 59 mois	14,7 %	19,2 %	22,6 %	18,3 %
• 60 mois et plus	27,4 %	30,5 %	29,5 %	29,2 %
Durée moyenne de chômage	39,5 mois	43,1 mois	42 mois	41,6 mois

Source : Direction de la Statistique, *Activité, emploi et chômage 1999*, Rapport de synthèse, Rabat.

Il apparaît, par ailleurs, que la situation s'est beaucoup détériorée de ce point de vue entre 1997 et 1999. Ainsi, s'agissant du milieu urbain pour lequel il est possible de faire des comparaisons, il est apparu que 75,6 % de la population active urbaine en chômage étaient dans cette situation, en 1999, pendant au moins un an, alors que ce rapport n'était "que" de 65 % deux ans plus tôt.

De même, alors que 24,9 % des chômeurs en milieu urbain étaient dans cette situation, à ce moment là, depuis 5 ans et plus (9), ce pourcentage est passé à 29,2 % en 1999.

(9) Voir à ce propos le rapport de synthèse *Activité, emploi et chômage, 1997*, p. 40, direction de la Statistique, ministère du Plan et des Prévisions économiques, Rabat.

Un chômage des diplômés de plus en plus marqué

L'une des caractéristiques les plus marquées qui ont accompagné l'évolution de la situation du chômage au cours des dernières années au Maroc est incontestablement l'augmentation de la part des diplômés parmi les personnes actives à la recherche d'un emploi. Ainsi, alors que 11,6 % des personnes actives ne disposant d'aucune formation de quelque niveau que ce soit étaient au chômage en 1996 (contre 17,6 % en 1984), 31,1 % d'actifs niveau baccalauréat et 29,7 % d'actifs disposant d'un diplôme d'enseignement supérieur étaient en chômage à la même année, le taux de chômage affectant ces trois catégories s'est situé à l'échelle nationale, en 1999, à "seulement" 8,1 % pour les "sans diplôme" contre, respectivement, 32,6 % et 32,9 % pour les deux autres catégories de personnes actives.

Et, symptomatique de tout ce qui, aujourd'hui, met à mal les efforts menés en vue de moderniser l'économie marocaine et est partiellement configuré par les statistiques disponibles, le taux de chômage parmi les chômeurs ne faisant valoir aucun niveau d'instruction n'était plus, en 2000, que de 7,1 % pour l'ensemble du Maroc alors qu'il était de 17,6 % en 1984, soit une baisse de 10,5 points en l'espace de 16 ans. Dans le même temps,

le taux de chômage parmi les diplômés d'enseignement supérieur passait de 3,5 % en 1984 à 32,9 % en 1999.

Tableau 5
Taux de chômage selon le niveau de formation
(données nationales, 1999)

Niveau de formation	Taux de chômage en 1999		Taux de chômage 1996
	Niveau national	Milieu urbain	
Sans diplôme	8,1 %	15,2 %	11,6 %
Certificat d'enseignement fondamental	25,5 %	29,2 %	25,2 %
Diplômes d'enseignement secondaire	32,6 %	33,1%	31,1 %
Diplômes de techniciens et cadres moyens	19,8 %	20,1 %	15,7 %
Diplômes d'enseignement supérieur	32,9 %	31,3 %	29,7 %
Diplômes en qualification professionnelle	34,0 %	34,3 %	38,7 %
Certificats en spécialisation professionnelle	39,6 %	39,0 %	38,2 %
Non déclarés	21,2 %	19,7 %	13,5 %
Total	13,9 %	22,0 %	18,1 %

Source : Direction de la statistique, *Activité, emploi et chômage*, Rapports de synthèse 1996 et 1999, Rabat.

Une telle posture où les "sans-diplôme" paraissent bénéficier d'une relative primauté face à l'emploi indique l'existence d'une forte distanciation entre système de production et système de formation/éducation, le premier créant davantage d'emplois pour les sans-diplôme alors que le second forme pour des emplois non disponibles, avec tout ce que cela induit comme perte de ressources pour les personnes et pour la collectivité nationale.

Cette réalité, d'où rejaillit nettement la problématique fondamentale de l'adéquation formation/emploi à laquelle est soumis le marché du travail au Maroc, s'explique aussi bien du côté du système productif que de celui du système de formation, à la fois générale et professionnelle.

Au niveau du système productif, il faut relever la part extrêmement importante des emplois créés par les entreprises agissant dans le secteur informel de l'économie. Ce fait, attesté par les éléments cités ci-haut qui concernent la part de l'emploi agricole (81,6 % de l'emploi en milieu rural) et de l'emploi non rémunéré (30,3 %) dans l'emploi total à l'échelle nationale, est confirmé par la proportion prise par les "aides familiaux" dans les emplois disponibles (31,3 %) ou par celle des "artisans et ouvriers qualifiés de l'artisanat" (16,4 % de l'emploi total) (10).

Or, le secteur informel, dont le poids économique est très important puisqu'il participait au milieu des années 1990 à concurrence de plus de 41 % de la valeur ajoutée de l'industrie et 75 % de la production de services, emploie de préférence une main-d'œuvre issue généralement des zones

(10) Direction de la Statistique, *Activité, emploi et chômage, 1999*, Rapport de synthèse, Rabat.

rurales, le plus souvent sans aucune qualification réelle et sans aucune formation initiale. L'apprentissage d'un métier par la personne engagée se faisant sur le tas en tant qu'apprentie ou aide familiale (11).

Plus globalement, différents travaux ont montré que l'élévation du niveau d'instruction au Maroc n'est pas synonyme d'une plus grande "employabilité", en ce sens que la plupart des entrepreneurs dans le secteur informel et beaucoup d'entrepreneurs dans le secteur formel :

- estiment que les formations acquises dans les écoles et autres centres de formation ne sont d'aucune utilité dans les activités pour lesquelles ils recrutent ;
- préfèrent, dans beaucoup de cas, des analphabètes ou des personnes actives à faible niveau d'instruction parce qu'ils acceptent plus facilement les normes organisationnelles et disciplinaires en vigueur dans leurs entreprises et parce que leurs exigences en matière de salaires et de conditions ou durée de travail sont réduites (12).

(11) Ministère de l'Emploi et des Affaires sociales – PNUD, *Revue de la pauvreté au Maroc*, Rabat, 1997.

(12) M. Lahlou, « L'emploi au Maroc : les politiques et le résultat », *Mondes en développement*, n° 89-90, 1995.

Annexe

Tableau A

Evolution de l'effectif de la population d'âge actif (15 à 60 ans), 1960 à 2014

Années	Population pertinente (en 000)
1960	5 986
1971	7 593
1982	10 976
1994	14 490
1999	16 873
2000	17 345
2004	19 158
2009	21 325
2014	22 899

Source : CERED, ministère chargé de la Population, *Projections de la population du Maroc (1994-2014)*, Rabat, 1996.

Tableau B

Indicateurs annuels d'activité et de chômage par milieu de résidence, 1999 et 2000

Indicateurs	1999			2000		
	Urbain	Rural	Ensemble	Urbain	Rural	Ensemble
Activité et emploi (15 ans et plus)						
Population active (en milliers)	5 270	5 008	10 278	5 345	4 940	10 285
Part des actifs marginaux	3,2 %	8,1 %	5,6 %	3,2 %	7,7 %	5,3 %
Taux de féminisation de la population	24,3 %	32,2 %	28,3 %	23,3 %	30,5 %	26,8 %
Taux d'activité	48,1 %	63,3 %	54,4 %	47,0 %	61,4 %	52,9 %
• Selon le sexe :						
– Hommes	74,6 %	85,5 %	79,3	74,0 %	85,4 %	78,8 %
– Femmes	22,8 %	40,9 %	30,3 %	21,3 %	37,5 %	27,9 %
• Selon l'âge :						
– 15-24 ans	37,0 %	60,4 %	48,0 %	34,9 %	57,6 %	45,6 %
– 25-34 ans	62,2 %	68,8 %	64,7 %	61,3 %	67,2 %	63,5 %
– 35-44 ans	60,2 %	71,1 %	64,2 %	59,3 %	70,4 %	63,3 %
– 45 ans et plus	36,8 %	57,3 %	45,7 %	36,4 %	56,3 %	44,8 %
• Selon le diplôme :						
– Sans diplôme	43,1 %	63,1 %	53,7 %	41,5 %	61,3 %	52,0 %
– Ayant un diplôme	54,6 %	63,1 %	55,9 %	53,9 %	62,0 %	55,1 %
Population active occupée (en milliers)	4 109	4 737	8 846	4 199	4 692	8 891
Taux d'emploi	37,5 %	59,7 %	46,8 %	36,9 %	58,3 %	45,8 %
Part de l'emploi non-rémunéré dans l'emploi total	7,3 %	48,8 %	29,5 %	7,3 %	50,9 %	30,3 %
Chômage						
Population active en chômage (en milliers)	1 162	271	1 433	1 146	248	1 394
Part des chômeurs marginaux	7,5 %	11,8 %	8,3 %	9,0 %	7,8 %	8,7 %
Taux de féminisation de la population active en chômage	30,4 %	12,7 %	27,1 %	29,0 %	10,5 %	25,7 %
Taux de chômage	22,0 %	5,4 %	13,9 %	21,5 %	5,0 %	13,6 %
• Selon le sexe :						
– Hommes	20,3 %	7,0 %	14,2 %	19,9 %	6,5 %	13,8 %
– Femmes	27,6 %	2,1 %	13,3 %	26,7 %	1,7 %	13,0 %
• Selon l'âge :						
– 15-24 ans	37,8 %	8,6 %	20,5 %	37,6 %	7,9 %	19,9 %
– 25-34 ans	30,2 %	7,0 %	20,9 %	30,0 %	6,7 %	20,7 %
– 35-44 ans	10,4 %	3,0 %	7,4 %	10,4 %	2,7 %	7,3 %
– 45 ans et plus	5,0 %	1,1 %	2,9 %	4,3 %	1,1 %	2,7 %
• Selon le diplôme :						
– Sans diplôme	15,2 %	3,8 %	8,1 %	13,1 %	3,5 %	7,1 %
– Ayant un diplôme	29,2 %	18,0 %	27,2 %	29,7 %	17,0 %	27,5 %

Source : Direction de la Statistique, *Enquête nationale sur l'emploi*, bulletin n° 56, avril 2001.

La politique de l'emploi en faveur des diplômés : analyse et perspectives

Mohammed Bougroum et **Aomar Ibourk**

Centre de recherche en économie quantitative, faculté de Droit, université Cadi Ayyad, BP 2380, Marrakech.

(bougroum@ima.net.ma)
(ibourk@univ-aix.fr)

Introduction

Depuis la fin des années soixante-dix, la situation sur le marché du travail a considérablement évolué. La configuration segmentée relativement tranchée, où le chômage endémique des non-diplômés coexistait avec un relatif plein-emploi des diplômés, a laissé la place progressivement, à partir des années quatre-vingt, à une configuration caractérisée par la généralisation du chômage. La mise en place du programme d'ajustement structurel, au début des années quatre-vingt, a sonné définitivement le glas de l'équilibre précaire qui prévalait sur le segment des diplômés, mettant fin à une relation formation-emploi "parfaite" basée sur le lien organique qu'entretenaient l'enseignement public et l'emploi public.

Le rôle des pouvoirs publics a largement évolué en conséquence. L'intervention publique en matière d'emploi et du travail ne se limite plus uniquement à la sphère du travail non qualifié (non diplômé). L'action en faveur des travailleurs qualifiés (1) (diplômés), quasiment inexistante par le passé, est érigée en priorité politique à partir des années quatre-vingt-dix.

Le premier volet de l'intervention publique, initié depuis l'indépendance, concerne les mesures ciblées sur les travailleurs non-diplômés. Ces mesures relèvent plutôt de la politique sociale de lutte contre l'exclusion et la pauvreté que de la politique de l'emploi proprement dite. En milieu rural, ces mesures s'intègrent dans les dispositifs visant à réguler les flux migratoires vers les villes. Elles permettent, notamment en période de sécheresse, de fournir du travail, par le biais de chantiers d'intérêt collectif, à une main-d'œuvre presque totalement dépendante de l'agriculture. Ce type d'action, longtemps mené sous l'égide de la Promotion nationale, a connu, ces dernières années, une évolution tant sur le plan quantitatif que qualifitatif. Sur le premier plan, la lutte contre la pauvreté est devenue une priorité déclarée des pouvoirs publics. Les moyens mobilisés ont été augmentés pour faire face aux effets de la sécheresse. Sur le plan qualitatif, l'Etat a diversifié ses domaines d'intervention, ses moyens d'action et ses sources de financement. Les actions visent la satisfaction des besoins fondamentaux

(1) Au sens où les travailleurs sont titulaires soit d'un diplôme de l'enseignement professionnel soit d'un diplôme général équivalent ou supérieur au baccalauréat.

aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain (éducation, santé, équipements de base, logement…). Elles sont de plus en plus menées en partenariat avec d'autres acteurs relevant de la société civile (Fondation Mohammed V, ONG...). Le financement est assuré par la mobilisation des ressources publiques, des fonds de la coopération internationale et des fonds collectés auprès de la société civile.

Le deuxième volet de l'intervention publique dans le domaine de l'emploi et du travail est relativement récent. Il concerne la sphère du travail "qualifié". Les changements structurels survenus au cours des deux dernières décennies dans cette sphère tant au niveau de l'offre que de la demande ont rendu plus complexes les paramètres de la relation formation-emploi. L'offre de travail s'est diversifiée avec la mise en place de l'enseignement professionnel public (réforme de 1984) et le développement de l'enseignement privé. Un processus de recomposition de la demande du travail est engagé au terme duquel le secteur privé remplacerait le secteur public en tant que principal pourvoyeur d'emploi. Les perspectives limitées du développement de l'emploi public ont poussé les pouvoirs publics à œuvrer, par le biais de mesures de politiques de l'emploi, à favoriser l'insertion professionnelle des diplômés dans le secteur privé. Deux types d'action ont été initiés. Le premier type est d'ordre organisationnel. Il s'agit de la mise en place de structures publiques d'intermédiation (2) (Bougroum, Ibourk, 2001). Le deuxième type concerne les mesures d'aide à l'insertion professionnelle des diplômés. Il s'agit, d'une part, des dispositifs d'aide à l'emploi salarié et, d'autre part, des programmes d'appui à l'emploi indépendant (création d'entreprise par les jeunes diplômés au chômage).

(2) Notons également que le projet de réforme du code du travail constitue l'un des plus importants chantiers de la réforme organisationnelle du marché du travail (Bougroum, 2001).

Dans ce travail, nous proposons de procéder à un examen critique de la politique publique de l'emploi mise en place à partir des années quatre-vingt-dix. Par rapport à cela, deux remarques préliminaires s'imposent. La première est relative à la délimitation du champ de l'analyse. Nous focalisons l'attention sur l'intervention publique dans la sphère du travail "qualifié" qui relève, sans ambiguïté, du domaine de la politique publique de l'emploi. La deuxième remarque vise à mettre en perspective ce travail par rapport à l'objectif global du présent numéro de la revue *Critique économique* qui se ramène à une tentative de dresser un bilan économique du gouvernement d'Alternance. Partant du principe qu'une politique de l'emploi s'inscrit dans un horizon de moyen et de long terme, il devient très difficile de prétendre vouloir analyser l'action, dans ce domaine, du gouvernement d'Alternance, au commande des affaires depuis seulement 1998. D'une part, l'action de ce gouvernement ne peut être totalement isolée des influences des actions entreprises par les gouvernements précédents. D'autre part, l'âge relativement jeune de ce gouvernement ne permet pas d'avoir le recul nécessaire pour apprécier les effets de "sa politique de l'emploi". Notre but est donc de procéder à une analyse critique de la politique publique de l'emploi mise en place dans la sphère du travail "qualifié" depuis le début

des années quatre-vingt-dix en mettant en évidence les points de rupture et de continuité liés au changement de majorité politique survenu en 1998.

Ce travail est structuré en trois sections. Après avoir établi un profil-type du chômeur dans la première section, nous présentons dans la seconde les fondements de la politique de l'emploi, pour consacrer la troisième à la politique de l'emploi mise en place au Maroc, à partir des années quatre-vingt-dix, en faveur des diplômés.

1. Structure du chômage et profil-type du chômeur en milieu urbain

La population en chômage a fortement augmenté au cours de deux dernières décennies. Le nombre de chômeurs a plus que doublé entre 1982 et 2000, passant de 642 000 à 1 394 000 demandeurs d'emploi (Direction de la Statistique, 1982, 2000). Cette montée du chômage cache une évolution contrastée selon le milieu de résidence. Entre 1982 et 2000, le nombre de chômeurs a baissé en milieu rural et a plus que triplé en milieu urbain. Pour la même période, le taux d'urbanisation de la population en chômage est passé de 50 % à 82 %. Pour les chômeurs titulaires d'un diplôme de niveau supérieur, le poids du milieu urbain dépasse 90 % (Direction de la Statistique, 1995, 2000).

Dans cette section, nous présentons les principales caractéristiques de la structure du chômage urbain avant de dégager le profil-type du chômeur dans ce milieu (3).

1.1. Structure du chômage "statistique" (4) en milieu urbain

A la fin des années quatre-vingt-dix, le chômage touche deux actifs sur dix. Il affecte relativement plus les femmes et les jeunes 15-24 ans. Le poids de chacune de ces deux catégories dans la population en chômage dépasse son poids au sein de la population active. En 2000, les jeunes 15-24 ans représentent 37 % de la population en chômage et seulement 21 % de la population active (Direction de la Statistique). Pour la même année, la proportion des femmes dans la population en chômage s'élève à 29 % alors qu'elles ne représentent que 23,4 % de la population active. Cependant, l'écart entre les femmes et les hommes s'est réduit au cours des années quatre-vingt-dix ; la part des femmes dans la population en chômage n'a cessé de diminuer passant de 38,3 % en 1992 à 29 % en 2000.

Le chômage urbain est massivement de longue durée (cf. tableau 1). Plus de sept chômeurs sur dix ont des anciennetés au chômage supérieures ou égales à une année. En 2000, l'ancienneté de "5 ans et plus" concerne presque 30 % des chômeurs. Le chômage de primo-insertion concerne plus de la moitié de la population en chômage.

Les non-diplômés sont relativement moins touchés par le chômage que les diplômés (cf. tableau 1). Ils représentent plus de la moitié de la population

(3) La limitation du champs de l'analyse au milieu urbain se justifie pour une raison objective liée à la disponibilité des données.

(4) Le concept de chômage "statistique" est introduit pour signaler que l'estimation du chômage telle qu'elle ressort des enquêtes statistiques ne reflète pas nécessairement la complexité des situations individuelles vis-à-vis de l'activité dans le contexte des pays en développement comme le Maroc.

active et seulement 30,2 % de la population en chômage. En revanche, la part des diplômés de niveau supérieur dans la population en chômage a augmenté, passant de 15,2 % en 1992 à 23,8 % en 2000.

Tableau 1
Structure du chômage en milieu urbain (1992-2001)

Indicateurs / Année	**1992**	**1993**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**
Population au chômage (en milliers)	650	681	871	845	969	1 162	1 156	1 059
Taux de chômage (en %)	16	19,9	18,1	16,9	19,1	22	21,7	19,5
% chômeurs de longue durée (+ 1 an)	65,5	67,6	69,6	75,7	74	75,6	-----	-----
% des femmes	38,3	31,1	34,8	32	30,2	30,4	-----	-----
Part des femmes (PAU)	24,4	23,0	26,9	25,1	23,8	30,3	-----	-----
% chômage primo-insertion	52,2	51,5	55,1	56,9	56,6	54,2	-----	-----
Répartition des chômeurs selon le niveau du diplôme (%)								
Sans diplôme	39,2	37,6	35,6	30,7	32	35,2	-----	-----
Niveau moyen	45,6	44,6	44	45,3	44,6	43,5	-----	-----
Niveau supérieur	15,2	17,8	20,4	23,9	23,3	21,3	-----	-----
Taux de chômage selon le niveau du diplôme								
Sans diplôme	11	10,7	11,6	9,8	11,9	15,2	-----	-----
Niveau moyen	25,5	24,6	27,2	25,3	27,4	30,3	-----	-----
Niveau supérieur	16,8	18,7	24,3	24,3	26	27,2	-----	-----
Répartition des chômeurs selon les classes d'âge (en %)								
15-24 ans	40,9	41,3	45,1	40,3	41,2	38,2	-----	-----
25-34 ans	47,7	47,1	41,4	47,5	45,9	45,5	-----	-----
35-44 ans	8	7,9	9,7	9	9,8	12	-----	-----
Taux de chômage par classe d'âge								
15-24 ans	30,1	30,2	32	29,9	35	37,8	38,1	35,1
25-34 ans	20,3	20	24,3	24,1	26,2	30,2	30,3	27,9
35-44 ans	5,5	5,4	7,3	6,1	7,5	10,4	10,3	8,8

Source :: Direction de la Statistique (1992-2001).

La structure des chômeurs diplômés du supérieur par niveau de diplôme montre une baisse de la part des bacheliers et une hausse de celle des diplômés des facultés (cf. tableau 2a). Cette tendance peut en fait couvrir deux phénomènes. Tout d'abord, elle peut refléter un phénomène d'allongement des études de la part des bacheliers. En effet, à défaut d'un emploi ou de l'accès à une filière d'enseignement professionnalisé, les bacheliers intègrent les filières généralistes au sein des facultés. Pour ces bacheliers, cette solution présente un double avantage. Elle a, d'une part, un coût

d'opportunité nul et elle permet, d'autre part, de rester dans la course aux emplois dans le secteur structuré (public ou privé). Cependant, et c'est là le deuxième phénomène, la qualification pour concourir aux "bons" emplois se paie de plus en plus par un chômage de longue durée. En d'autres termes, l'enseignement général supérieur permet aux jeunes de rester dans la course mais augmente leurs chances d'appartenir à la catégorie des chômeurs de longue durée.

Tableau 2a
Structure de la population des chômeurs titulaires d'un diplôme de niveau supérieur

Indicateurs / Année	1996	1997	1998	1999	2000
Répartition des chômeurs diplômés du supérieur selon le type du diplôme (en %)					
Baccalauréat	27,9	24,5	26,8	23,2	23,1
Cadres moyens	26,3	26,2	27,9	29,6	30,8
Facultés	42,0	45,0	42,6	44,3	44,0
Instituts supérieurs	3,8	4,3	2,7	2,9	2,1
Total	100	100	100	100	100

Source : Direction de la Statistique, *les Indicateurs sociaux*, 2000.

Tableau 2b
Taux de chômage des actifs diplômés de niveau supérieur selon le type du diplôme

Indicateurs / Année	1996	1997	1998	1999	2000
Taux de chômage des actifs diplômés de niveau supérieur selon le type du diplôme					
Baccalauréat	31,1	32,3	35,8	33,1	35,5
Cadres moyens	15,7	15,0	17,1	20,1	20,8
Facultés	40,1	42,6	43,5	40,6	42,8
Instituts supérieurs	7,7	7,7	5,6	7,0	5,9

Source : Direction de la Statistique, *les Indicateurs sociaux*, 2000.

1.2. Profil du chômeur en milieu urbain

Le chômage en milieu urbain tend à se généraliser. Cependant, certaines catégories telles que les jeunes, les femmes et les diplômés semblent être plus affectées que d'autres. Le souci de cibler les mesures de la politique de l'emploi justifie les travaux cherchant à déterminer les variables discriminantes. La plupart de ces travaux se limitent à l'étude des variables individuelles telles que l'âge, le sexe et le diplôme (Ibourk, 1996).

Dans ce qui suit, nous proposons d'étendre cette démarche en prenant en compte non seulement les variables individuelles mais également des variables de type socio-démographique relatives à la structure du ménage. L'incorporation de ces variables répond au souci de prendre en compte le fait stylisé de la réalité marocaine relatif au rôle multiforme de la famille en général et du ménage parental en particulier. En effet, dans un environnement de pénurie d'emplois et en l'absence d'un système généralisé de couverture sociale, le rôle de la famille devient primordial dans la détermination du comportement individuel en matière d'offre du travail.

Nous estimons, sur la base de données individuelles (5), un modèle probabiliste dont la variable dépendante *Zi* est dichotomique (être en chômage ou non). Deux types de variables explicatives sont prises en compte : les variables individuelles (âge, diplôme, sexe) et les variables socio-démographiques (lien de parenté avec le chef de ménage, situation professionnelle du chef du ménage, le nombre d'actifs occupés au sein du ménage).

(5) Il s'agit des données de l'enquête annuelle sur le marché du travail urbain de deux années (1991 et 1999). La base de données contient tous les actifs de la wilaya de Casablanca et de la wilaya de Marrakech (Direction de la Statistique, 1991 et 1999).

Le modèle estimé est le suivant :

$$P_i = Prob[Z_i = 1] = \Phi\left(X_i \frac{\alpha}{\sigma}\right) = \Phi(X_i \gamma) \quad (1)$$

où P_i est la probabilité de rester au chômage conditionnelle à X_i, $\Phi(.)$ est la fonction de répartition du terme d'erreur ε et γ est un vecteur de paramètres à estimer.

Le modèle estime, pour chaque année, la probabilité d'être au chômage par rapport à la situation d'être actif occupé. Les résultats des estimations sont consignés dans le tableau 3 (page suivante).

Age

L'effet de la variable âge renvoie au chômage des jeunes. La probabilité d'être au chômage diminue avec l'âge aussi bien en 1991 qu'en 1999. Toutes choses égales par ailleurs, la connaissance de la réalité du marché du travail qu'acquiert le travailleur avec l'âge peut le mener à revoir ses objectifs initiaux en élargissant son champ de recherche à d'autres segments (mobilité géographique ou type d'emplois) ou bien en ajustant à la baisse ses prétentions salariales. Par ailleurs, avec l'avancement dans l'âge, l'exigence d'autonomie financière du jeune se pose avec plus d'acuité. Le soutien familial, principale ressource financière des chômeurs, devient de moins en moins justifié à mesure que le jeune avance dans l'âge. Souvent, les conditions matérielles conduisent les parents à mettre fin à ce soutien ou bien à le réduire à sa forme incompressible (hébergement et nourriture), obligeant le jeune à se prendre en charge. Même dans le cas où il n'est pas question d'arrêter ou de réduire son soutien, la famille exerce une pression de plus en plus importante pour faire sortir le jeune du chômage. Cela se

traduit par une forte intensité de recherche chez le jeune et/ou chez sa famille. Pour la famille, l'exercice d'une activité permet au jeune d'éviter le risque d'exclusion définitive du marché du travail et constitue une condition objective, souvent nécessaire, pour entamer une vie familiale autonome.

Tableau 3
Profil-type du chômeur en milieu urbain

	1991		1999	
Variables explicatives	**Paramètre**	**Seuil de signification**	**Paramètre**	**Seuil de signification**
Age	– 0,011	****	– 0,021	****
Région				
Région de Marrakech	Réf.		Réf.	
Région de Casablanca	0,097	****	0,227	****
Genre				
Femme	Réf.		Réf.	
Homme	– 0,133	****	0,136	****
Lien avec le chef de famille				
Chef de ménage	– 0,624	****	– 0,656	****
Conjoint du chef de ménage	– 0,522	****	– 0,635	****
Fils ou fille du chef de ménage	0,428	****	0,308	****
Autres liens	Réf.		Réf.	
Diplôme				
Sans diplôme et diplôme primaire	Réf.		Réf.	
Bachelier	0,272	****	0,274	****
Diplômé des facultés (sauf médecine)	0,259	****	0,569	****
Diplômé des grandes écoles	– 0,319	***	– 0,359	****
Technicien et cadres moyens	– 0,109	***	– 0,015	Ns
Technicien supérieur	0,045	Ns	– 0,089	Ns
Diplômé de l'enseignement professionnel (qualification et spécialisation)	0,324	****	0,270	****
Situation professionnelle du chef de ménage				
Le chef de ménage n'est pas actif occupé	Réf.		Réf.	
Le chef de ménage est actif occupé	– 0,402	****	– 0,398	****
Le nombre d'actifs occupés au sein du ménage				
Inférieur à deux actifs occupés	Réf.		Réf.	
Supérieur ou égal à deux actifs occupés	– 0,823	****	– 0,954	****
Constante	– 0,105	Ns	– 0,018	Ns

Nombre d'observations	20 428	12 036
Log vraisemblance	– 7 758,686	– 4733,521
Degrés de liberté	14	14
Seuil de significativité	0,0000000	0,0000000
Pourcentage de prédictions correctes	82	81

**** : seuil de signification à 1 %.
* : seuil de signification à 5 %.
Ns : non significatif.

Genre

L'effet de la variable genre sur la probabilité d'être au chômage est significatif pour les deux années. Cependant, l'effet de cette variable change de sens entre 1991 et 1999. Le fait d'être de sexe masculin diminue, en 1991, et augmente, en 1999, la probabilité d'être au chômage. Ce résultat indique que, contrairement à des idées répandues issues de l'évolution du marché du travail urbain au cours des années quatre-vingts, la croissance du chômage enregistrée au cours des années quatre-vingt-dix s'est faite beaucoup plus au détriment des hommes que des femmes. En termes de pourcentage, le chômage touche encore plus les femmes, mais l'évolution enregistrée met en évidence une tendance à la réduction de cet écart.

Lien de parenté avec le chef de ménage

Pour les deux années, l'effet de la variable est significatif. La probabilité d'être au chômage diminue pour les travailleurs en situation de chef de ménage ou de conjoint. En revanche, elle augmente pour les fils ou les filles du chef de ménage. Nous retrouvons là un résultat classique caractéristique des pays en développement analogue aux effets de l'indemnité du chômage dans les pays développés (Joutard, Ruggioro, 1994 ; Cases, 1996). Le soutien matériel associé au fait de vivre au sein du foyer parental inciterait les jeunes à prolonger leur période de recherche dans l'espoir de décrocher un emploi répondant mieux à leurs aspirations. Par contre, les responsabilités familiales qui incombent au chef de ménage et à son conjoint pousseraient les personnes concernées à intensifier leurs recherches d'emploi et/ou à modérer leurs prétentions afin d'échapper au chômage.

Diplôme

Dans le marché du travail urbain où plus d'un actif sur deux est sans diplôme, le chômage semble évoluer inversement au niveau du diplôme. Cette situation, d'apparence paradoxale, s'explique si l'on tient compte de la configuration segmentée du marché du travail. La croissance rapide du chômage des diplômés à partir des années quatre-vingts est la conséquence de l'effet conjugué du déclin du secteur public, filière traditionnelle de l'insertion des diplômés et de la croissance continue des flux de lauréats arrivant sur le marché du travail. Cependant, au sein même de la population des diplômés, la situation n'est pas homogène et semble évoluer dans le temps. De façon générale, la probabilité d'être au chômage augmente pour les titulaires d'un diplôme de l'enseignement général (filières généralistes dans les facultés, baccalauréat) ou d'un diplôme d'enseignement professionnel correspondant aux niveaux les plus bas (qualification, spécialisation). Par rapport au contexte marocain, cet effet pourrait se rapporter à deux réalités différentes. Pour les diplômés de l'enseignement supérieur public, l'augmentation du risque de chômage est liée à la fois à la pénurie des emplois qualifiés dans le secteur public et à des facteurs objectifs qui rendent difficiles les appariements entre

les titulaires de ces diplômes et les emplois dans le secteur privé. Du point de vue des diplômés, la distinction entre "bons" emplois et "mauvais" emplois justifie un comportement de "fil d'attente" (Dickens, Kervin, 1996 ; Rama, 1999). Le contraste très marqué entre les caractéristiques des emplois dans le secteur public ou assimilé, jugées très favorables (6), et celles des emplois dans le secteur privé, jugées défavorables, conduit à une situation de "chômage paradoxal" (d'Iribarne, 1989, 1992) où certains diplômés qui visent l'accès à un "bon" emploi préfèrent rester au chômage plutôt que d'accepter des emplois jugés "déqualifiants" et peu valorisants socialement. Du point de vue des employeurs du secteur privé, les modes d'évaluation du travail et les procédures de recrutement qu'ils adoptent mettent les diplômés de l'enseignement supérieur général en situation compétitive défavorable face aux catégories concurrentes. Pour les diplômés de l'enseignement professionnel pré-baccalauréat, la probabilité élevée d'être au chômage s'explique plus par leur position dans l'espace des compétences que par des comportements individuels (Bougroum, 1999). En effet, le type d'emplois visés par cette catégorie est convoité également par les non-diplômés dont certains ont pu accumuler une expérience professionnelle par la formation sur le tas dans le secteur informel.

(6) En période de chômage massif, la garantie de l'emploi et l'accès à la couverture sociale sont les deux principales caractéristiques qui font que les emplois publics sont perçus comme de "bons" emplois.

Structure du ménage

L'effet de la structure du ménage est appréhendée par le biais de deux variables : la situation du chef de ménage et le nombre d'actifs occupés. L'effet de ces deux variables sur la probabilité d'être au chômage est significatif pour les deux années. Les risques d'être sans emploi diminuent si le chef de ménage n'est pas chômeur et si le nombre des membres du ménage qui sont en situation d'actifs occupés est supérieur ou égal à deux. Dans le contexte marocain, ce fait renvoie au rôle d'agence de placement ou d'intermédiation que la famille joue au profit de ses membres. Avec les difficultés d'insertion des jeunes, le réseau (au sens large) prend de l'importance comme support d'accès à l'emploi. La famille y joue un rôle important. Le soutien familial aux jeunes ne se limite pas uniquement à la prise en charge durant les études. La famille s'investit de plus en plus pour aider les jeunes à réussir leur insertion professionnelle. Parfois, l'implication de la famille dépasse celle des jeunes eux-mêmes. Dans ces conditions, le jeune peut bénéficier de la mobilisation du réseau professionnel de tout membre actif occupé de son ménage. Ce réseau est d'autant plus dense que le nombre d'actifs occupés dans le ménage est élevé.

2. Typologie et évaluation des politiques publiques de l'emploi

La politique publique de l'emploi (PPE) désigne « l'ensemble des interventions publiques sur le marché du travail visant à corriger les éventuels déséquilibres et/ou à limiter les effets néfastes de ces derniers » (Barbier, Gautier, 1998). Par son champ d'action, centré directement sur le travail

et l'emploi, la politique de l'emploi se différencie à la fois de la politique de régulation macro-économique (7) et de la politique sociale (8).

(7) Les politiques budgétaire et monétaire contribuent à déterminer le volume et la structure du travail généré par le système productif.

(8) L'offre de travail disponible est influencée par l'action de l'Etat en matière de santé, d'éducation, d'habitat…

2.1. Typologie des politiques publiques de l'emploi

La diversification des mesures qui accompagnent le recours intensif à la politique de l'emploi traduit la complexité du chômage. Sur la base des schémas explicatifs du chômage, on peut distinguer neuf types de dispositifs (Barbier, 1997) :

– **Les dispositifs qui diminuent la population active :** le chômage est perçu comme le résultat d'un excédent structurel de l'offre sur la demande. Ce raisonnement justifie les mesures visant à réduire le taux d'activité des travailleurs de plus de 55 ans, soit par le recours aux préretraites, soit par des dispositions réglementaires relatives à l'âge de la retraite. Ces dispositifs, conjugués à l'allongement des études par les jeunes, tendent à focaliser l'activité sur les tranches intermédiaires d'âge (20-55 ans).

– **Les mesures d'indemnisation des chômeurs :** le chômage est considéré comme un état transitoire. L'objectif est d'assurer aux travailleurs touchés un revenu de remplacement en attendant leur retour à l'emploi. Dans la plupart des pays occidentaux, l'indemnisation du chômage a évolué dans un sens restrictif perceptible au niveau d'au moins l'un des paramètres suivants : la longueur de la période de prise en charge, le niveau de cette prise en charge et les conditions d'ouverture des droits. La réduction de la période de prise en charge et l'allongement de la durée du chômage ont poussé certains pays à mettre en place des programmes complémentaires ciblés sur les catégories menacées d'exclusion dont font partie les chômeurs de longue durée non indemnisés.

– **Les mesures qui abaissent le coût salarial :** elles reposent sur l'hypothèse développée par la théorie dominante selon laquelle le chômage résulte d'une insuffisance de la demande de travail émanant des entreprises qui, en l'absence d'une flexibilité des salaires, choisissent des combinaisons productives privilégiant le capital au détriment du travail. Une baisse du coût salarial supporté par les entreprises serait en mesure de rendre le travail plus compétitif par rapport au capital. Plusieurs mesures, dites de "subventions à l'emploi", répondent à cet objectif, notamment par la baisse des charges sociales patronales. Selon les pays et les périodes, ce mécanisme a été utilisé soit pour inciter les entreprises à embaucher une catégorie particulière de main-d'œuvre (les moins qualifiés) soit pour augmenter leurs offres d'un type particulier d'emploi (emploi à temps partiel, par exemple…).

– **Les actions de formation professionnelle :** les difficultés d'accès à l'emploi que rencontrent certaines catégories de travailleurs renvoient aux carences au niveau des caractéristiques des individus et notamment à l'insuffisance qu'ils présentent en termes de formation. De ce fait, ces programmes peuvent être mis en place soit dans un objectif curatif au profit des chômeurs ayant besoin de mettre à niveau leurs compétences, soit dans

un objectif préventif en proposant des formations qualifiantes pour les jeunes en phase d'insertion.

– **Les mesures d'aménagement du temps de travail :** le chômage est le résultat de l'insuffisance de l'emploi généré par le système productif. Cette insuffisance pourrait être dépassée, en partie, par le partage du travail, soit en modifiant la durée légale du travail, soit en incitant les partenaires de la relation de travail à opter pour des aménagements ou des réductions négociés de cette durée (temps partiel….).

– **Les mesures de discrimination positive en faveur de certaines catégories :** ces mesures partent du constat selon lequel certaines catégories de travailleurs – handicapés, chômeurs de longue durée, etc. – se trouvent, pour des raisons diverses, en position défavorable pour l'accès à l'emploi. Leur retour à l'emploi nécessite des mesures spécifiques alliant les incitations pour les entreprises et le suivi individualisé des personnes concernées.

– **Les mesures qui contribuent à l'organisation des marchés du travail :** l'intervention publique dans l'organisation des marchés du travail est justifiée par le fait qu'une partie du chômage peut résulter des difficultés pratiques d'intermédiation entre la demande et l'offre. Les modalités d'intervention publique dans ce domaine sont variables selon les pays. Elles vont de la simple mission de collecte et de diffusion de l'information à la production de services complexes aussi bien au profit des demandeurs d'emploi (parcours d'insertion…) qu'au profit des entreprises (conseils…).

– **La création d'emplois temporaires publics ou associatifs :** l'évolution de la société a débouché sur l'émergence de nouveaux besoins non satisfaits dont certains peuvent s'avérer être des gisements importants de création d'emplois (comme c'est le cas des emplois de proximité ou des emplois liés à la lutte contre l'analphabétisme). La création d'emplois temporaires dans le secteur public et non marchand permet d'explorer ces potentialités tout en contribuant à engager les bénéficiaires – essentiellement les jeunes – sur la voie de l'insertion professionnelle.

– **L'incitation à la création d'entreprise par les chômeurs ou par les jeunes :** ce type de mesures repose sur l'idée selon laquelle l'accès à l'emploi en tant que salarié n'est pas la seule modalité possible de sortie du chômage. L'exercice d'une activité économique à son compte peut constituer, pour certaines catégories de travailleurs, une alternative permettant une sortie rapide et durable du chômage. Ces mesures visent à faciliter l'installation d'entreprises individuelles en simplifiant les procédures administratives et en fournissant un appui financier. Elles visent également à pérenniser ces créations en assurant un accompagnement des projets pendant les premières années de leur existence.

2.2. Evaluation des politiques publiques de l'emploi

L'évolution de la politique publique donnant plus d'importance à la politique de l'emploi remet au premier plan la question de l'évaluation.

Cette dernière peut être menée dans deux optiques. La première est restrictive. Elle consiste à évaluer les effets d'une mesure particulière en fonction de ses objectifs et de ses moyens en admettant les relations de causalité qui sont à l'origine de ces effets (Simonin, 1995). Cette méthode, indispensable, s'avère insuffisante si l'on cherche à apprécier les effets d'ensemble de la politique de l'emploi prise dans sa globalité, étant donné qu'elle ne peut pas être considérée comme une simple juxtaposition d'actions indépendantes les unes des autres. L'existence de phénomènes de substitution et de renforcement mutuel font que l'effet global ne peut se réduire à la simple sommation des effets propres à chaque action. La deuxième optique, plus générale et complémentaire de la première, consiste à chercher à apprécier la cohérence d'ensemble de la politique de l'emploi considérée comme une combinaison d'actions non mutuellement indépendantes prenant sens uniquement dans l'interaction avec d'autres éléments du pays considéré. Dans ce cadre et dans une démarche comparative entre l'Europe et les USA, Barbier (1998) affirme que les différences constatées au niveau des mesures de politique de l'emploi seraient le reflet de différences plus globales qui renvoient, d'une part, aux caractéristiques de la cohérence sociétale (9), et, d'autre part, au régime d'activité (10) en vigueur. La politique de l'emploi peut être appréhendée par deux approches différentes (Gautié, 1998). La première, normative, s'inspire du modèle micro-économique. L'objectif principal de la politique de l'emploi, selon le paradigme néoclassique, est de faire en sorte que le fonctionnement réel du marché du travail se rapproche le plus possible du modèle concurrentiel. Ce sont alors les défaillances du marché (imperfection de l'information…) et/ou les défaillances d'institutions très liées au marché du travail (comme par exemple, le système d'enseignement) qui déterminent les modalités de l'intervention publique. La deuxième approche, plus générale, s'inscrit dans une démarche systémique où la politique de l'emploi constitue un sous-système qui doit être appréhendé relativement aux autres sous-systèmes (les autres interventions publiques, le système de protection sociale…) avec lesquels il contribue à forger une cohérence sociétale.

(9) La cohérence sociétale est caractérisée par quatre éléments qui constituent autant de champs à forte interaction avec les politiques de l'emploi : le système national de protection sociale, "l'ordre politique", l'ensemble des règles collectives de la relation d'emploi dans les entreprises et enfin l'orientation choisie en matière de politiques de régulation macro-économique.

(10) Le régime d'activité ou d'emploi désigne les caractéristiques de la population active (structure par âge et par genre) et celles des emplois (importance du travail à temps partiel, part des emplois publics, part des CDD…).

3. Politique de l'emploi en faveur des diplômés

Nous focalisons l'attention sur la politique de l'emploi mise en place depuis les années quatre-vingt-dix en faveur des diplômés. Nous caractérisons, d'abord, le cadre de référence dans lequel s'inscrit cette politique (3.1), avant de présenter une évaluation globale (3.2). Le troisième paragraphe porte sur l'évaluation du Programme action-emploi (PAE).

3.1. Cadre de référence de la politique de l'emploi

Les travaux et études réalisés par le Conseil national de la jeunesse et de l'avenir (CNJA) (11) ont eu une grande influence sur la politique de l'emploi mise en place dans les années quatre-vingt-dix. Beaucoup de mesures

(11) Organisme crée par les pouvoirs publics au

proposées par le CNJA ont été traduites par les pouvoirs publics sous forme d'actions de politique de l'emploi.

Dès ses premiers travaux, le CNJA affirme que le traitement du chômage ne peut se faire que dans le cadre des choix stratégiques opérés en matière de politique économique et qui consistent à restructurer l'économie nationale en vue de réussir son intégration à l'économie mondiale. Cette restructuration, entamée par la mise en place du programme d'ajustement structurel, vise à rétablir les équilibres macro-économiques et à faire du secteur privé le moteur de la croissance économique. La politique de l'emploi induite conduit uniquement à un traitement économique du chômage en explorant les modalités susceptibles de favoriser l'insertion professionnelle des jeunes.

Par son cadre d'analyse et les traits de l'économie-modèle à laquelle elle fait référence, l'approche adoptée par le CNJA s'inspire de la théorie économique dominante. Partant de l'hypothèse implicite que le chômage des diplômés est dû essentiellement à une insuffisance de l'offre d'emploi (CNJA, 1992a, 1992b), le traitement économique du chômage des diplômés passe nécessairement par la croissance du volume d'emplois qualifiés générés par le système productif. Deux voies complémentaires sont envisagées pour accroître ce volume d'emploi.

La première voie consiste à mettre en place les conditions d'une croissance économique soutenue et à haut contenu en emplois qualifiés. Pour le CNJA, le rythme de croissance et son contenu en emplois sont d'autant plus élevés que les entreprises sont compétitives et nombreuses. Dans un environnement économique très évolutif, l'exigence de compétitivité des entreprises dépend en grande partie de leur capacité à s'adapter tant au niveau organisationnel que technique. Or, cette capacité d'adaptation aux mutations est tributaire du niveau et de la qualité des ressources humaines mobilisées au sein de l'entreprise. De ce fait, l'entreprise privée marocaine, forcée d'améliorer sa compétitivité, devrait sortir du sous-encadrement chronique qui la caractérise et investir pour disposer d'un encadrement humain performant et compétent (CNJA, 1995a, 1995b, 1995c) ; ce qui devrait se traduire par une augmentation des emplois qualifiés destinés aux diplômés.

La deuxième voie consiste à encourager l'auto-emploi des diplômés par la création des PME qui, tirant leur compétitivité de leur souplesse organisationnelle, participeraient à l'effort de croissance économique.

La compétitivité des entreprises, acquise grâce à l'utilisation du travail qualifié, mettrait l'économie sur un sentier vertueux de croissance. En effet, étant compétitives, les entreprises peuvent soutenir un taux élevé de croissance qui, à son tour, générera un volume d'emploi (qualifié) susceptible d'absorber l'offre additionnelle de travail.

Le modèle sous-jacent à cette analyse fait référence à une économie-modèle caractérisée par :

début des années quatre-vingt-dix avec une double mission. La première est ponctuelle et consiste à piloter le programme national d'insertion des diplômés chômeurs, lancé en 1991. La deuxième mission est permanente et consiste à jouer auprès des pouvoirs publics le rôle d'une cellule d'études et de recherches sur le marché du travail et plus particulièrement sur les problèmes d'insertion professionnelle des diplômés. Cet organisme a été dissout en 2000.

– une forte ouverture sur l'extérieur ;

– un système productif dense constitué d'entreprises compétitives grâce à la mobilisation intensive du travail qualifié, particulièrement au niveau de l'encadrement ;

– des entreprises exportatrices positionnées sur des créneaux à haute valeur ajoutée ;

– une multitude de micro-entreprises dynamiques assurant l'auto-insertion des diplômés ;

– une importance accrue des emplois qualifiés induite par l'introduction des nouvelles technologies ;

– le rôle réduit de l'Etat au niveau économique, ce dernier assurant essentiellement la fonction de régulation ;

– le marché du travail fonctionnant selon une logique de concurrence pure et parfaite, les forces de marché y jouant le rôle d'instrument d'allocation, et l'information y étant fluide et transparente ;

– le travail relativement homogène, le principal critère d'hétérogénéité étant le niveau de formation indiqué par le diplôme. Le niveau de qualification est fonction croissante du niveau du diplôme.

Ce modèle qui sert de grille de lecture a été repris pour décrire la réalité du marché du travail marocain mettant en évidence les faiblesses et les atouts qui caractérisent l'économie nationale. Les mesures proposées (12) visent à assurer l'évolution de l'économie nationale vers cette économie-modèle. Une telle évolution est nécessaire car elle conduirait, selon les hypothèses de départ, à une solution "naturelle" du problème du chômage des diplômés. L'augmentation des opportunités d'emploi pour cette catégorie de travailleurs résulterait, d'une part, de la hausse de la demande de travail qualifié émanant des entreprises privées désireuses de relever le défi de la compétitivité et, d'autre part, du développement de l'auto-emploi.

(12) Pour ses cinq premières sessions, le CNJA a proposé 115 mesures touchant tous les aspects du marché du travail.

Les actions proposées concernent aussi bien l'entreprise, le système de formation que le fonctionnement du marché du travail. Au niveau de l'offre d'emplois, l'accent est mis sur les conditions susceptibles de promouvoir l'entreprise privée (environnement institutionnel, financement, incitation à la création des PME…). Au niveau de la demande d'emploi, l'attention est portée sur l'amélioration du rendement interne et externe du système d'enseignement. Au niveau du fonctionnement du marché du travail, les mesures proposées visent à mieux assurer la fonction de l'intermédiation et à moderniser les relations professionnelles.

Les pouvoirs publics se sont inspirés de ces propositions pour adopter un plan d'action en deux volets pour favoriser l'insertion professionnelle des diplômés dans le secteur privé. Le premier regroupe les mesures d'ordre organisationnel (intermédiation, mise en chantier de la réforme du code du travail). Le deuxième concerne les mesures de subvention à l'emploi (aides d'accès à l'emploi salarié et indépendant).

3.2. Evaluation de la politique de l'emploi en faveur des diplômés

La politique publique de l'emploi (PPE) en faveur des diplômés, mise en place au début des années quatre-vingt-dix, s'inspire du modèle libéral selon lequel elle s'inscrit en complément de la politique de régulation macro-économique. Cette dernière détermine, par son action sur le rythme de croissance économique, le volume d'emplois généré par le système productif, alors que la PPE agit sur les modalités de fonctionnement du marché du travail. La politique de l'emploi assurerait la flexibilité, tant au niveau des prix que des modalités d'utilisation du travail, indispensable pour augmenter le contenu en emplois de la croissance économique. C'est dans ce sens que s'inscrivent les principales actions entreprises par les pouvoirs publics, telles que la mise en place d'une structure d'intermédiation publique, l'instauration de subventions à l'emploi et la relance du chantier de réforme du code du travail.

Si du point vue de la cohérence interne, cette approche est difficilement critiquable, elle soulève néanmoins plusieurs questions quant à sa cohérence externe par rapport au contexte marocain. A ce niveau, trois critiques peuvent être avancées.

La première critique tient à la nature "universaliste" de l'approche. Basée sur les enseignements du modèle néo-classique, cette approche reste "a-sociétale". Au niveau macro-économique, la régulation par le marché, que suppose le modèle de référence mobilisé, n'est pas dominante dans le contexte marocain. Dans le secteur public, qui représente encore une part non négligeable de l'emploi structuré, les modes de coordination "bureaucratique", "industriel" et "civique" sont les plus importants (de Larquier, 1997 ; Bougroum, 1999). De même, dans le secteur non structuré où se concentre une grande partie de l'emploi, le mode de régulation comporte une forte composante domestique comme en témoignent l'importance du non-salariat et le rôle crucial des relations familiales et professionnelles dans les relations de travail. Au niveau micro-économique, la conception des mesures fait très peu de place aux modes de comportement réels des agents économiques. Ces derniers sont supposés être mus uniquement par le principe de rationalité économique avec une forte coloration civique, alors que, dans la réalité, le caractère foncièrement imparfait de l'information pousse les agents à développer des comportements stratégiques. De même, certaines caractéristiques du marché du travail marocain, si elles ne sont pas prises en compte, risquent de diminuer considérablement l'impact des mesures prises en faveur des diplômés. C'est le cas des spécificités liées au régime d'emploi comme par exemple la pratique de la pluriactivité (13), le non-respect des limites d'âge d'entrée et de sortie du marché du travail (travail des enfants et des personnes âgés de plus de 65 ans), la grande proportion de travailleurs pauvres (*working poor*) (14), l'organisation des chômeurs diplômés dans des collectifs pour défendre leurs intérêts et enfin la rigidité induite par le renforcement mutuel entre travailleurs non diplômés et emplois non qualifiés.

(13) Cette pratique est répandue au sein de toutes les catégories de travailleurs. Un cas typique de la pluri-activité concerne les travailleurs qui, en plus

de leur emploi dans le secteur public, exercent de façon informelle dans le secteur privé. Dans ce cas, l'emploi dans le secteur public est perçu comme une rente.

(14) Cette catégorie est présente même dans le secteur public.

La deuxième critique concerne le lien direct implicitement supposé entre croissance économique et emploi des diplômés. Ce lien pose deux problèmes. D'une part, la croissance économique, que l'on veut être basée sur l'introduction des nouvelles technologies de l'information, n'est pas nécessairement génératrice d'emplois qualifiés. En effet, les nouvelles technologies de l'information entraînent un double processus de suppression et de création d'emplois. La suppression concerne les postes peu qualifiés qui peuvent être automatisés. La création concerne aussi bien les postes peu qualifiés, essentiellement dans les services, que les emplois qualifiés dans les secteurs de pointe (conception et production des produits de nouvelles technologies). Au vu de la structure du système productif marocain, caractérisée par l'absence d'industrie de pointe, l'introduction des nouvelles technologies est susceptible de générer principalement le premier type d'emploi. D'autre part, à supposer que la croissance économique se traduise par une augmentation de l'offre d'emplois qualifiés, l'impact sur l'emploi des diplômés resterait incertain et risquerait d'être totalement compromis à cause de l'inadéquation entre les profils produits par le système d'enseignement (15) et les compétences exigées par ce type d'emplois qualifiés. Or, dans le discours officiel, on utilise indifféremment les adjectifs "diplômés" et "qualifiés". Cette confusion trouve son origine dans le fait que les décideurs n'arrivent pas à se détacher de la norme du secteur public pour appréhender l'insertion des diplômés dans le secteur privé. Si l'identité entre "diplômé" et "qualifié" peut se justifier dans le secteur public où une grande partie des emplois sont à caractère administratif, il n'en est pas de même dans le secteur privé où les emplois sont beaucoup plus hétérogènes tant sur le plan du contenu que sur celui des exigences des employeurs. En d'autres termes, l'approche adoptée n'intègre pas la réalité segmentée du marché du travail (Bougroum, 2000 ; Akesbi, 2001).

(15) Il s'agit des filières généralistes de l'enseignement supérieur public qui concentrent l'essentiel des effectifs dans le supérieur. L'enseignement dans ces filières a longtemps évolué indépendamment du système productif. L'inadéquation trouve son origine dans la faiblesse du contenu du diplôme en compétences pratiques telles que les compétences transversales (informatique et langues).

La troisième critique concerne la neutralité supposée des acteurs locaux impliqués dans la conduite des mesures de politiques de l'emploi. A ce niveau, l'exemple de l'intermédiaire public est parfaitement instructif. En effet, le fonctionnement interne de l'opérateur d'intermédiation en tant que collectif de travail est déterminant dans l'opération d'intermédiation (Baron et *ali.,* 1995 ; Bessy et *ali.,* 1995). La qualité des ressources humaines mobilisées conditionne les réalisations tant sur le plan quantitatif que sur le plan qualitatif. Le conseiller à l'emploi, par exemple, est le pivot de cette opération de mise en relation. Son rôle s'apparente à un passeur entre deux espaces sociaux ayant des logiques différentes : celui des demandeurs d'emploi imprégnés, pour une majorité d'entre eux, par les normes de l'emploi public, et celui des entreprises du secteur privé qui forme un ensemble hétéroclite dont la caractéristique commune est le rejet des normes de l'emploi public. Une bonne connaissance des spécificités et logiques du comportement des acteurs dans chacun de ces deux espaces est nécessaire au conseiller pour réussir sa mission. A tous les stades de la mise en relation, l'intervention

du conseiller est déterminante pour la suite. Pour réussir sa mission, le conseiller ne doit pas concevoir son propre emploi comme une suite de simples tâches administratives à accomplir. Deux exemples montrent à quel point le professionnalisme du conseiller à l'emploi est indispensable. L'entretien du positionnement, auquel chaque demandeur d'emploi est soumis lors de l'enregistrement de sa demande, n'a pas pour finalité de remplir des fiches signalétiques. C'est avant tout un travail d'évaluation qui nécessite de la part du conseiller des compétences précises (psychologie, sociologie…). C'est aussi une occasion pour lui de poser les bases d'une relation de proximité et de confiance avec le demandeur d'emploi. De même, la tâche de prospection, essentielle pour l'opération d'intermédiation, ne peut être réussie que s'il la conçoit comme partie intégrante d'une stratégie à long terme de constitution et de consolidation de son capital social qui, à terme, lui permet d'être connu et apprécié par les chefs d'entreprise (Ferrary, 1999 ; Lin, 1995). Par leur implication et intégration dans les réseaux socio-économiques, les conseillers à l'emploi contribuent de façon efficace à construire la crédibilité de l'intermédiaire public auprès des acteurs de la relation du travail. Grâce à son expérience, le conseiller à l'emploi accumule un savoir-faire lui permettant d'exercer correctement son pouvoir d'appréciation inhérent à sa fonction (distinguer entre les entreprises sérieuses et celles à la recherche d'effets d'aubaine, connaître le contenu des emplois proposés…). Avec du personnel travaillant *a minima*, réduisant le contenu de son emploi à sa composante administrative, l'intermédiaire public est voué à la marginalisation.

3.3. Programme action-emploi (PAE)

La mise en place, en 1997, du PAE (16), en tant que dispositif d'aide à l'insertion des diplômés-chômeurs constitue une évolution qualitative dans la politique publique de l'emploi. Elle est, en fait, une reconnaissance tacite de la part des pouvoirs publics que les diplômés constituent une catégorie vulnérable sur le marché du travail. La logique sous-jacente à ce programme témoigne d'une conception néo-classique selon laquelle les difficultés d'insertion des diplômés trouvent leur origine essentiellement dans le niveau élevé du coût salarial supporté par l'entreprise et dans l'existence de rigidités liées à la réglementation sociale (17). Il suffit, alors, d'assurer les entreprises d'une baisse substantielle du coût salarial, de leur garantir une flexibilité totale des effectifs et leur permettre, si besoin est, de recourir à la formation pour qu'elles engagent plus de travailleurs diplômés.

Dans le contexte marocain, deux objectifs pourraient être associés à un tel dispositif. En premier lieu, ce dispositif devrait, théoriquement, améliorer la qualité de l'appariement, du moins du point de vue de l'entreprise (18). La formule du stage subventionné, à la base de ce programme, permet à chacun des deux acteurs de la relation de travail d'observer son partenaire, pour une période transitoire mais suffisamment longue, dans des conditions

(16) Ce dispositif d'aide à l'insertion cible les diplômés à la recherche d'un emploi depuis au moins une année et qui sont titulaires d'un diplôme "Bac + 2" ou plus. Par des mesures incitatives (exonération des charges sociales et prise en charge d'une partie des indemnités versées au stagiaire), ce dispositif cherche à encourager les entreprises à engager les jeunes diplômés dans le cadre de conventions de stages de 18 mois.

(17) On retrouve en Francela même logique dans les dispositifs d'aide à l'insertion mis en faveur

réelles de travail avant de décider de continuer ou de rompre leur relation. Ce stage s'apparente à une période d'essai mutuel sans aucun engagement préalable. Seuls les stagiaires disposant de compétences utilisables et ayant fait preuve de capacités d'intégration dans le collectif d'emplois seraient gardés après la période de stage (19). En deuxième lieu, ce programme devrait contribuer à améliorer la position de l'opérateur public, en l'occurrence les CIOPE (20), dans l'espace de l'intermédiation. L'intermédiation publique, récemment mise en place, fait face à la concurrence d'autres canaux d'intermédiation, tel le réseau, qui sont bien ancrés dans le mode de comportement des agents (entreprises et travailleurs). En assurant la gestion du programme "Action-emploi", l'opérateur public devient un passage obligé pour les agents intéressés par les dispositions du programme.

Le recentrage de l'intermédiation publique sur le PAE a permis de dynamiser l'activité des CIOPE. L'effet positif du PAE sur le "volume de production" des CIOPE est manifeste. Au niveau national, le nombre de conventions de stage conclues dans le cadre de ce programme s'élève à 66 023 (Anapec, 2001) ; ce qui représente presque sept fois le nombre de contrats réalisés hors PAE et presque 90 % du volume total de l'activité d'intermédiation réalisée par l'opérateur public. L'étude exhaustive des contrats PAE ayant expiré à la fin décembre 1999 montre que sur 10 jeunes ayant signé un contrat PAE, 8 achèvent leur stage et environ 6 sont recrutés définitivement par l'entreprise d'accueil (Anapec, 2001).

Cet effet positif du PAE sur le "volume de production" de l'intermédiaire public semble rendre crédible, *a priori*, la relation de cause à effet entre les rigidités du marché du travail et le chômage des diplômés. Cependant, une analyse plus détaillée des réalisations de ce programme (21) pousse à relativiser ce schéma explicatif et montre que ce type de dispositif est susceptible de générer des effets pervers dont les conséquences sont néfastes, aussi bien pour l'intermédiaire public que pour le chômage des diplômés.

Sur le plan quantitatif, le programme est loin d'avoir touché la totalité de la population ciblée. Ainsi, à Marrakech, seule la moitié des chômeurs de plus d'une année a été concernée par ce programme. Les avantages financiers et la flexibilité associés à ce programme (22) n'ont pas suffi, et cela malgré la forte mobilisation de l'intermédiaire public, pour engendrer suffisamment d'offres d'emploi pour résorber le chômage de longue durée. Cela souligne que ce segment est soumis à des contingences autres que celles liées aux rigidités du marché du travail. La catégorisation des diplômés uniquement en termes de durée de chômage n'est pas suffisamment pertinente pour décrire la structure de ce segment. A ce niveau, Bougroum et Ibourk (2002) mettent l'accent sur la segmentation par compétence du marché du travail des diplômés. Certains diplômés ne peuvent se prévaloir de compétences échangeables en tant que travail qualifié dans une logique marchande dans le secteur privé. Les difficultés d'insertion de cette catégorie de diplômés proviennent des défaillances du système d'enseignement (23)

des jeunes les moins qualifiés.

(18) Dans un marché du travail défavorable, le jeune diplômé ne peut pas, dans la plupart des cas, se permettre le luxe de refuser l'offre d'intégration.

(19) L'intégration du stagiaire en tant que salarié ne se fait pas toujours selon les normes de l'emploi permanent. Les conditions d'intégration peuvent être différentes (CDI, CDD ou tout simplement sans lien juridique). A la fin du stage, la relation de travail peut basculer dans un cadre informel.

(20) Il s'agit des Centres d'information et d'orientation pour l'emploi (CIOPE). Ces centres, créés en 1993, ont pris en charge la conduite des dispositifs en faveur des diplômés.

(21) Nous nous appuyons ici sur les réalisations de ce programme au niveau du CIOPE de Marrakech pour lequel nous disposons de données individuelles.

(22) Notons que le coût salarial direct supporté par l'entreprise est dans certains cas nul, dans la mesure où certaines entreprises n'honorent pas les termes du contrat qui stipulent le versement au stagiaire d'une indemnité mensuelle d'au moins 800 Dh.

(23) En effet, 68 % des

et/ou de la forte dépréciation du capital humain induite par un chômage de très longue durée (24).

Sur le plan qualitatif, deux remarques méritent d'être faites. La première a trait au taux relativement important des résiliations. A la date du 1er juillet 2001, presque deux contrats sur dix sont résiliés avant leur terme. Cela veut dire que même dans une optique temporaire avec des conditions maximales de flexibilité, la mise en relation entre entreprises privées et chômeurs diplômés reste problématique. Par rapport au contexte marocain, la résiliation d'un contrat de stage peut couvrir au moins quatre situations non mutuellement exclusives : (i) l'entreprise n'honore pas son engagement de prendre en charge une partie du salaire que devrait recevoir le stagiaire (au moins la moitié du SMIC) ; (ii) l'emploi associé au stage s'avère être un emploi non qualifié et peu intéressant pour le diplômé ; (iii) difficultés pour le jeune à s'adapter au rythme de la vie professionnelle et (iv) la convention de stage a été montée uniquement dans un but opportuniste. Les connexions préexistantes entre les trois acteurs de la relation (entreprise, chômeur diplômé et opérateur de formation) favorisent ce type de montage (25). La deuxième remarque est relative à la formation et au recrutement. Les comportements des établissements sont hétérogènes. Certaines entreprises adoptent un comportement "civique" en adhérant totalement aux objectifs du programme. C'est le cas, par exemple, de l'Office chérifien des phosphates (OCP) (26) pour qui le taux de formation est de 100 % et le taux de recrutement est de 99 %. D'autres établissements adoptent une attitude aux antipodes des objectifs du programme. Leur comportement semble être lié à l'effet d'aubaine induit par le programme. C'est le cas de certains établissements de services (téléboutiques et certaines écoles privées). Dans le cas des téléboutiques, par exemple, le taux de formation est de 90 % alors que l'emploi occupé est plutôt un emploi non qualifié. Ces établissements se caractérisent aussi par un taux nul de recrutement et un taux de résiliation très élevé de l'ordre de 30 %. Ces deux attitudes contrastées reflètent, en fait, l'opposition entre deux conceptions différentes de gestion des ressources humaines. La première, liée à l'existence d'un marché interne, met l'accent sur la formation et l'intégration dans le collectif de travail. La deuxième, orientée vers le marché externe, repose sur la flexibilité des effectifs et se traduit par une forte rotation des travailleurs.

Ces deux remarques montrent que les risques de dérive par rapport aux objectifs initiaux des dispositifs d'aide à l'insertion sont d'autant plus importants que les acteurs concernés (demandeurs d'emplois, opérateurs de formation et entreprises) sont moins ciblés. L'exemple du PAE montre également que ces effets négatifs liés à l'absence de ciblage sont amplifiés par la stratégie de "faire du chiffre" adoptée par le gestionnaire du programme. En effet, l'opérateur public d'intermédiation, soumis à l'impératif de réalisation des objectifs quantitatifs précis, mobilise l'essentiel de ses ressources pour "vendre" le programme au détriment d'autres tâches

inscrits au CIOPE de Marrakech sont titulaires d'un diplôme de l'enseignement général (licence, DEUG ou baccalauréat) et presque 72 % des inscrits n'ont aucune expérience professionnelle.

(24) 33 % des inscrits ont une ancienneté au chômage supérieure à trois ans.

(25) Dans certains cas, l'opérateur de formation n'est autre que l'établissement qui a assuré la formation initiale du diplômé chômeur.

(26) L'OCP représente 10 % du total des conventions de stage et 50 % du total des recrutements.

essentielles telles que le contrôle et l'évaluation. Dans un tel contexte, les subventions à l'emploi serviront beaucoup plus les desseins des entreprises désireuses d'accroître le degré de flexibilité et de précarité de l'emploi, que les objectifs initiaux d'insertion professionnelle des jeunes. L'opérateur public risque d'être confiné à un rôle de fournisseur de main-d'œuvre diplômée bon marché. Sa légitimité dans l'espace de l'intermédiation, basée sur les avantages financiers associés aux programmes qu'il gère, serait fragile et de courte durée (27).

(27) Les enquêtes récentes montrent que le marché de l'emploi fait très peu appel aux intermédiaires institutionnels : 69 % des entreprises n'ont jamais eu recours à un intermédiaire pour recruter, et seulement 15 % déclarent avoir fait appel aux services du CIOPE (AGEF, 2002).

4. La politique de l'emploi du gouvernement d'alternance : continuité plus que rupture

S'inspirant du modèle libéral, les grandes lignes de la politique publique d'emploi actuelle ont été définies au début des années quatre-vingt-dix sous l'impulsion des travaux du CNJA, lequel se situait dans la mouvance politique de l'opposition de l'époque, actuellement aux commandes des affaires. L'adhésion d'une grande partie de la classe politique à la vision libérale qui sous-tend les choix stratégiques adoptés au niveau de la politique économique a facilité l'émergence d'un consensus au niveau de la politique publique de l'emploi en faveur des diplômés. A ce niveau, l'alternance politique de 1998 s'est traduite beaucoup plus par des points de continuité que par des points de rupture.

Inscrivant son action dans le cadre de l'objectif global de favoriser l'insertion des diplômés dans le secteur privé, le gouvernement d'alternance a cherché à améliorer ses modalités d'action tout en maintenant les deux leviers d'intervention que sont l'organisation du marché du travail et les subventions à l'emploi. Sur le premier plan, les actions entreprises débouchent sur un bilan contradictoire. D'un côté, la création de l'Agence nationale de promotion de l'emploi et des compétences (ANAPEC), en remplacement des CIOPE, témoigne du rôle-pivot dévolu à l'intermédiaire public. Ce changement de statut, par l'autonomie financière qu'il procure, constitue une évolution positive et devrait contribuer à l'amélioration du rendement de l'opérateur public. De l'autre côté, le blocage de la réforme du code du travail, pour défaut de consensus entre les partenaires sociaux, fait durer l'anachronisme croissant entre la réalité des relations de travail et les textes législatifs qui les régissent. Sur le deuxième plan, le gouvernement d'alternance a assuré, pour l'essentiel, la mise en place et/ou la réalisation des programmes conçus par ses prédécesseurs. Le lancement récent par l'ANAPEC de quatre nouveaux programmes (28) montre que l'action des pouvoirs publics va se poursuivre au-delà de l'arrivée à terme du programme-phare PAE. Ces nouveaux dispositifs s'inscrivent, comme le PAE, dans la même logique de réduction des rigidités d'ajustement des prix et des quantités. Cependant, l'engagement financier direct de l'Etat ne se fait plus sous la forme d'une contribution au salaire perçu par le stagiaire mais sous la forme de primes étalées dans le temps versées aux entreprises.

(28) Il s'agit du contrat d'accès à l'emploi (CAE), du contrat de développement de l'emploi, du contrat d'emploi qualifié d'utilité sociale (CEQUS) et du crédit formation (CF).

Ces dispositifs se distinguent aussi par un souci de ciblage qui concerne aussi bien les chômeurs que les établissements. Le contrat d'accès à l'emploi (CAE) est dédié aux diplômés qui sont à la recherche d'un emploi depuis plus de trois ans. Le contrat de développement de l'emploi (CDE) concerne les chômeurs de primo-insertion dans les zones économiques en difficulté. Le contrat d'emploi qualifié d'utilité sociale vise, à l'instar du programme "Nouveaux services, emplois jeunes" en France, à générer des emplois dans la sphère non marchande (Cadet, 2001). Ces nouveaux dispositifs reflètent le souci du respect des objectifs initiaux. Les restrictions quant au nombre de stagiaires (29), la mise en place d'un protocole d'accord où le contenu du stage est détaillé, l'entretien obligatoire du conseiller à l'emploi avec l'employeur et le stagiaire, l'exigence que le stage porte sur un emploi qualifié sont toutes des dispositions qui vont dans ce sens.

(29) Ce nombre ne peut dépasser quatre que si la proportion des stagiaires dans l'effectif total de l'entreprise reste inférieure à 25 %.

Cependant et au-delà de ces améliorations, l'efficacité de la politique publique de l'emploi reste tributaire de deux réformes structurelles imbriquées. La première concerne la modernisation de l'administration publique. En effet, au fur et à mesure de son extension, l'administration s'est transformée en un marché interne de type bureaucratique, source de multiples rigidités. Une réforme de ce marché, innovante en matière d'évaluation et d'organisation du travail, est indispensable. L'administration gagnerait beaucoup en efficacité en introduisant une dose de flexibilité dans l'organisation du travail (horaires de travail, temps partiel…) et en diversifiant les critères d'évaluation du travail. Ces derniers devraient faire plus de place aux éléments liés à la compétence et au rendement au travail afin de contrebalancer le rôle prépondérant de la procédure d'évaluation définitive basée uniquement sur le niveau du diplôme initial. Le passage d'un marché interne basé sur la logique "bureaucratique" à un marché interne basé sur la logique de "compétence" est susceptible de faire de l'administration un support efficace au service des pouvoirs publics pour la réalisation des objectifs de la politique publique. A ce niveau, l'impact réel des nouveaux programmes d'aide à l'insertion dépend du degré d'efficacité de l'opérateur public. En effet, plus que jamais, le rôle du conseiller à l'emploi est crucial. Son pouvoir d'appréciation s'est considérablement élargi (entretien avec l'employeur et le stagiaire, approbation du protocole de convention qui définit à la fois le contenu du stage mais aussi la pertinence du crédit formation). La mise en œuvre de ces nouveaux dispositifs nécessite un haut degré de professionnalisme de la part des conseillers à l'emploi permettant, entre autres, de trouver un équilibre entre le quantitatif et le qualitatif. Cette exigence de professionnalisme impose que l'on appréhende l'opérateur public non pas comme un acteur neutre mais comme acteur dont l'action est structurante. La boîte noire que constitue le fonctionnement de l'opérateur public doit être examinée de près pour améliorer la qualité de sa prestation. La nouvelle organisation administrative de l'opérateur public, sous forme d'agence nationale jouissant d'une autonomie financière, s'inscrit dans ce

souci de recherche d'une meilleure efficacité de l'opérateur public. Elle doit être complétée par une politique de ressources humaines garantissant la qualification et l'implication des conseillers à l'emploi. A ce niveau, plusieurs questions se posent : les conseillers à l'emploi présentent-ils les profils adéquats ? Si oui, sont-ils assez motivés pour mettre en œuvre leur compétence ? Si oui, disposent-ils de temps et de moyens pour cela ? En d'autres termes, ce n'est qu'en appliquant en interne la devise "l'homme qu'il faut à la place qu'il faut" que l'opérateur public peut espérer contribuer à la propager au sein des entreprises privées. Plus généralement, pour éviter que le discours politique sur la modernisation des modes de gestion des entreprises privées ne se transforme en une rhétorique vide de contenu, les pouvoirs publics devraient commencer par donner l'exemple en mettant en pratique la réforme de l'administration publique. Sur ce plan, le gouvernement d'alternance a tenu un discours résolument réformateur qui s'est traduit par la mise en place du ministère de la réforme administrative. S'il est trop tôt pour apprécier la portée pratique de ce discours, trois exemples laissent penser que les forces d'inertie peuvent avoir raison de la volonté politique de réforme ou, du moins, ralentir considérablement sa mise en pratique. Le premier exemple concerne l'attitude des pouvoirs publics face à la revendication des associations de diplômés-chômeurs qui défendent le droit de leurs membres à être insérés dans le secteur public. Le gouvernement d'alternance n'a pas réussi à remettre complètement en cause la fausse croyance des associations de diplômés-chômeurs, base de leurs revendications, selon laquelle l'obtention d'un diplôme supérieur ouvre le droit à un emploi dans le secteur public ou assimilé. Par rapport à ses prédécesseurs, le gouvernement d'alternance n'a fait que restreindre l'application de ce principe aux titulaires des diplômes les plus élevés (docteurs, ingénieurs d'Etat…) sans prendre en compte ni le phénomène de déclassement ni la mauvaise qualité des appariements qui peuvent en résulter. Le deuxième exemple concerne l'introduction de l'horaire continu au sein de l'administration. Les hésitations du gouvernement puis la décision du report de ce projet montrent à quel point les rigidités de l'administration publique en tant que collectif de travail sont énormes. Une forte volonté politique est nécessaire non seulement pour remettre en cause la suprématie du diplôme initial dans le recrutement et l'évaluation du travail mais également pour introduire des innovations en matière d'aménagement du temps de travail. Le troisième exemple concerne la multiplication de nouvelles structures administratives ou para-administratives. En effet, face à un problème particulier, les pouvoirs publics, souvent contraints d'agir dans l'urgence, commencent par mettre en place une nouvelle structure dédiée. Cette attitude a l'avantage de contourner les rigidités de l'administration mais laisse entier le problème de la réforme de cette dernière. De plus, la juxtaposition de structures administratives et para-administratives concurrentes peut conduire, à terme, à une perte d'efficacité au niveau de

la prise de décision. Ces nouvelles structures peuvent être une source supplémentaire de rigidité de l'administration dans la mesure où, à long terme, leur action risquerait d'être plus déterminée par la nécessité d'assurer leur propre survie que par la réalisation des objectifs de la politique publique.

La deuxième réforme structurelle nécessaire à la réussite de la politique publique en général et de la politique publique de l'emploi en particulier a trait au système d'enseignement. La situation actuelle se caractérise par d'énormes dysfonctionnements, à tel point qu'il devient légitime de se poser la question de l'utilité de la politique publique de l'emploi dans sa logique actuelle. Le système d'enseignement est dominé par l'enseignement public. Les principaux profils, en termes d'effectifs, produits par ce système sont inadaptés aux objectifs de la politique de l'emploi. D'un côté, au sommet du système, la course au diplôme, encouragée par la politique poursuivie en matière d'enseignement supérieur, a conduit à l'émergence d'une nouvelle catégorie de travailleurs dits "diplômés sans compétence", constituée de lauréats de l'enseignement supérieur public titulaires de diplômes supérieurs élevés mais à contenu professionnel réduit. De l'autre côté, les dysfonctionnements du système d'enseignement fondamental font que le marché du travail continue d'être alimenté par d'importants flux de travailleurs analphabètes ou très faiblement formés. Les caractéristiques de ces deux catégories de travailleurs se renforcent mutuellement pour rendre aléatoire l'impact de la politique de l'emploi en faveur des diplômés. En effet, les mesures adoptées (réduction du coût salarial avec ou sans formation complémentaire, incitation à l'auto-emploi, mise en place d'intermédiation) risquent d'être sans effet dans la mesure où la formation initiale qui représente l'essentiel du capital humain d'une grande partie des diplômés ciblés est inadaptée aux besoins d'encadrement des entreprises privées. De même, la disponibilité d'une main-d'œuvre non qualifiée abondante n'incite pas les entreprises à changer leur stratégie de compétitivité basée sur la rente du coût salarial. L'absence de stratégie claire en ce qui concerne la langue d'enseignement et les divers dysfonctionnements qui caractérisent le système d'enseignement public (baisse de la qualité de la formation au sommet et déscolarisation massive à la base) ont favorisé l'émergence et le développement rapide du système d'enseignement privé. Le processus de polarisation sociale (30) qui pourrait en résulter contiendrait les germes de futures crises sociales dont les remèdes dépassent le cadre de la politique publique de l'emploi. Pour faire face à cette situation, les pouvoirs publics ont fait de la réforme du système d'enseignement une priorité absolue de la décennie en cours. Sur ce plan, le gouvernement d'alternance a à son actif deux points positifs. Le premier est l'adoption de la Charte nationale d'éducation et de formation dans le cadre d'un consensus national. Le deuxième concerne les progrès significatifs enregistrés en matière de généralisation de la scolarisation. Cependant, plusieurs indices montrent que ces deux avancées, malgré leur importance, restent insuffisantes pour

(30) Ce processus, déjà initié, conduirait à une situation caractérisée par la double association entre, d'une part, l'enseignement public et les classes défavorisées et, d'autre part, l'enseignement privé et les classes moyennes ou favorisées. La langue d'enseignement constitue le point de démarquage le

plus apparent entre ces deux sous-systèmes socialement stratifiés. En faisant du bilinguisme son cheval de bataille, l'enseignement privé exerce un attrait auquel succombe la majorité des responsables politiques et administratifs qui ont conçu et mis en place les réformes ayant mis fin au bilinguisme dans l'enseignement public. A ce niveau, le contraste frappant entre le discours public de l'élite politique et administrative défendant le bien-fondé d'un enseignement public mono-langue et leurs comportements individuels exprimant une nette préférence pour l'enseignement privé bilingue est un indice supplémentaire que ce processus de polarisation sociale est bel et bien en œuvre.

relever le défi posé par la réforme du système d'enseignement. En effet, l'examen du processus d'adoption de la Charte nationale d'éducation et de formation montre que le débat a été focalisé sur la réforme pédagogique, reléguant au second plan des points essentiels tels que l'équité en matière d'accès à un enseignement de base de qualité, la langue d'enseignement et le financement. De même, si du point de vue quantitatif, l'objectif de la généralisation de la scolarisation est atteint, beaucoup reste à faire pour consolider cette réalisation sur le plan qualitatif. Un effort conséquent devrait être consenti pour améliorer la qualité de l'enseignement fondamental public dans un double objectif d'équité sociale et d'efficacité économique.

Références bibliographiques

Akesbi A. (2001), « Analysis of the labor market in Morocco : a segmented approach », *ERF*, septembre.

ANAPEC (2001), *Bilan des réalisations en matière d'insertion des jeunes diplômés (situation à juin 2001)*, Agence nationale pour la promotion de l'emploi et des compétences, Casablanca.

Barbier J.-C. (1997), *les Politiques de l'emploi en Europe,* collection "Domino", Flammarion, Paris.

Barbier J.-C. (1998), « Les politiques publiques de l'emploi en perspective : pour un cadre de comparaison des politiques nationales de l'emploi », *in* Barbier J.-C., Gautié J. (sous la direction), *les Politiques de l'emploi en Europe et aux USA*, Cahiers du Centre d'études de l'emploi, n° 37, PUF, Paris.

Barbier J.-C., Gautié J. (1998), « Enjeux de l'analyse internationale des politiques de l'emploi », *in* Barbier J.-C., Gautié J. (sous la direction), *les Politiques de l'emploi en Europe et aux USA,* Cahiers du Centre d'études de l'emploi, n° 37, PUF, Paris.

Baron C., Bureau M.C., Leymarie C., Nivolle P. (1995), « L'action des intermédiaires : animation du marché local du travail, mobilisation de la main-d'œuvre, médiation sociale », *in les Politiques publiques d'emploi et leurs acteurs*, Cahiers du Centre d'études de l'emploi, n° 34, PUF, Paris.

Barreau J. (1997), « Entreprise-réseau et gestion des ressources humaines », Note critique, *Sociologie du travail,* n° 1/97, p. 105-115.

Bessy C., Eymard-Duvernay F., Gomel B., Simonin B. (1995), « Les politiques publiques d'emploi : le rôle des agents locaux », *in les Politiques publiques d'emploi et leurs acteurs : des repères pour l'évaluation*, Cahiers du Centre d'études de l'emploi, n° 34, PUF, Paris.

Bougroum M. (1999), *Fonctionnement du marché du travail et relation éducation-formation-emploi : contribution à l'étude analytique et empirique du chômage des diplômés au Maroc* ; thèse de doctorat d'Etat en sciences économiques, Université Cadi Ayyad, avril.

Bougroum M. (2000), « Structure du marché du travail : quel impact sur la compétitivité de l'économie nationale au sein de l'espace méditerranéen ? », *Critique économique*, n° 2, Rabat.

Bougroum M. (2001), « Marché du travail marocain : la notion de flexibilité face à la pluralité de la réalité », communication au colloque « Projet de réforme du code du travail et développement économique et social », FSJES, Marrakech, 20-21 avril.

Bougroum M., Ibourk (2001), « L'intermédiation sur le marché du travail au Maroc », communication au colloque *Projet de réforme du code du travail et développement économique et social*, FSJES, Marrakech, 20-21 avril.

Cadet J.-P. (2001), « Les emplois-jeunes dans les collectivités locales : une dynamique d'innovation à l'avenir incertain », *Céreq Bref*, n° 176, juin.

Cases C. (1996), « Assurance-chômage et offre de travail », *Economie et statistique*, n° 291-292, p. 139-150.

CNJA (1992a), *l'Insertion des jeunes diplômés : programme d'urgence pour un traitement productif du chômage des jeunes diplômés*, Rabat, CNJA.

CNJA (1992b), *le Chômage des jeunes diplômés : évaluation des résultats de recensement des jeunes diplômés et de l'enquête auprès des employeurs*, janvier-février, Rabat, CNJA.

CNJA (1995a), *les Jeunes et l'entreprise : nouveaux enjeux,* 4e session du CNJA, Rabat.

CNJA (1995b), « L'entreprise privée au Maroc : encadrement et performance », *Revue Jeunesse et Avenir*, CNJA, juin-juillet, Rabat.

CNJA (1995c), *les Jeunes et l'entreprise : nouveaux enjeux (programme d'action),* janvier.

D'Iribarne P. (1992), *le Chômage paradoxal*, PUF, Paris.

D'Iribarne P., (1989), *la Logique d'honneur*, Seuil, Paris.

De Larquier G. (1997), « Approches macro-économiques du marché du travail et qualités des appariements », *in* Bessy C., Eymard-Duvernay F. (sous la direction), *les Intermédiaires du marché du travail,* ouvrage collectif, PUF, Paris.

Dickens W., Lang K. (1996), « An Analysis of the nature of unemployment in Sri Lanka », *Journal of development studies*, 31 (4), p. 620-636, april.

Direction de la Statistique (1992-1993), *Enquête nationale sur la population active en milieu urbain*, rapports de synthèses, Rabat.

Direction de la Statistique (1995-1999), *Enquête sur l'activité, l'emploi et le chômage*, rapports de synthèses, Rabat.

Direction de la Statistique (1996-2000), *les Indicateurs sociaux*, Rabat.

Ferrary M. (1999), « Confiance et accumulation de capital social dans la régulation des activités de crédit », *Revue française de sociologie,* XL-3, 1999, 559-586.

Gautier J. (1998), « Quel avenir pour les politiques de l'emploi ? », *in* Barbier J.-C., Gautié J. (sous la direction de), *les Politiques de l'emploi en Europe et aux USA*, Cahiers du Centre d'études de l'emploi, n° 37, PUF, Paris.

Ibourk A. (1996), *Econométrie des modèles de durée et application aux transitions sur le marché du travail marocain : cas des jeunes diplômés à Marrakech*, mémoire de D.E.S., FSJES, Marrakech.

Joutard X., Ruggiero M. (1994), « Taux de sortie du chômage à l'approche de la fin des droits à l'indemnisation », *Economie et prévision*, n° 113-114, p. 189-206.

Lesourne J. (1995), *Vérités et mensonges sur le chômage*, Editions Odile Jacob.

Lin N. (1995), « Les ressources sociales : une théorie du capital social », *Revue française de sociologie*, XXXVI, 1995, 685-704.

Meyer J.-L. (1998), « Intermédiaires de l'emploi et marché du travail », *Sociologie du travail,* n° 3/98, p. 345-364.

Rama M. (1999), « The Sri Lanka Unemployment Problem Revisited », *in Working Papers - Labor & Employment. Labor market policies and institutions.*, World Bank.

Simonin B. (1995), Texte introductif à l'ouvrage collectif *les Politiques publiques d'emploi et leurs acteurs,* Cahiers du Centre d'études de l'emploi, n° 34, PUF, Paris.

La politique d'aménagement du territoire : essai de bilan

Abdelhadi Raounak
Institut national d'aménagement et d'urbanisme, Rabat

La planification de l'espace national constitue, plus que jamais, la condition *sine qua non* pour le développement économique, social et culturel dans toutes ses dimensions, tant quantitatives que qualitatives. L'aménagement du territoire (1) constitue également un droit de l'homme. De ce fait, il comporte pour les pouvoirs publics une obligation de réaliser les conditions de bien-être moral et matériel et de satisfaire les besoins essentiels des citoyens dans quelque région qu'ils se trouvent.

Dans un contexte marqué par la mondialisation et les contraintes de l'ouverture sur l'Union européenne dans le cadre de l'accord d'association et de libre-échange, cette mise à niveau de l'économie et du territoire représente pour notre pays un défi majeur. Le concept d'aménagement du territoire se trouve de ce fait consubstantiel de la politique générale des gouvernants ; l'action de ces derniers s'appréciant à l'aune de ses impacts sur l'espace. Aussi bien, la politique d'aménagement du territoire constitue-t-elle le cadre global dans lequel devrait s'inscrire l'ensemble des actions des pouvoirs publics.

Trop longtemps considéré comme le parent pauvre dans les préoccupations des pouvoirs publics, l'aménagement du territoire a bénéficié d'une place de choix dans les déclarations de politique générale de l'actuel gouvernement (2). La prise de conscience par ce dernier de l'intérêt vital d'une politique volontariste et hardie d'aménagement du territoire s'est notamment illustrée par la nomination, à la tête du département qui en est chargé, d'une personnalité de premier ordre dans la composition gouvernementale.

Mais, quatre ans à peine après l'arrivée de ce gouvernement au pouvoir, vouloir faire le point sur son action dans ce domaine relève de la gageure. Politique prospective et stratégie de développement, l'aménagement du territoire ne peut valablement être évalué que sur le long terme. Une telle évaluation devrait, qui plus est, porter sur les actions des différents ministères et opérateurs publics et privés ayant une incidence sur le territoire : équipements d'infrastructure et de superstructure, régionalisation des

(1) La notion d'aménagement du territoire est entendue ici au sens académique de la recherche d'un équilibre et d'un développement au niveau global du pays et de ses différentes régions.

(2) Cf. Abdelhadi Raounak, « Aménagement du territoire : bilan pour une nouvelle approche », *Temps présent*, n° 48, 17-23 juillet 1998, p. 18-19.

investissements, parts des régions dans la valeur ajoutée nationale, etc. Elle doit surtout porter sur le degré d'articulation voire d'intégration de ces actions.

Il n'est donc pas dans ce propos de dresser un bilan, même sommaire, de l'action d'ensemble du gouvernement. L'auteur de ces lignes n'en a ni l'ambition ni la compétence. Tout au plus, cette contribution tentera d'analyser quelques aspects saillants de l'action du ministère de l'Aménagement du territoire, en tant que promoteur de cette politique.

Il faut noter d'emblée que celui-ci présente certaines particularités qui le distinguent nettement des autres domaines de l'action gouvernementale. Son action ne se réduit pas à des réalisations physiques sur le terrain. Son rôle principal consiste à impulser et à faciliter la coordination interministérielle et intersectorielle dans les projets de développement territorial, permettant d'assurer à la politique d'aménagement viabilité, cohérence, efficacité et continuité.

A cet égard, on ne peut qu'apprécier et mettre à l'actif de ce ministère l'approche pédagogique suivie dans la conception de son rôle, en particulier le temps fort constitué par l'organisation du débat national sur l'aménagement du territoire.

Ce débat qui a réuni les principaux intervenants au niveau central et territorial a traité des grands problèmes de l'espace national, notamment les déséquilibres entre les régions, entre la ville et la campagne, l'armature urbaine, l'eau, les espaces sensibles, l'habitat insalubre, les équipements structurants, la pollution, etc.

Les objectifs déclarés de ce débat sont fort ambitieux et visent à pallier les insuffisances et lacunes que la politique d'aménagement du territoire a connues depuis la fin de la décennie 60. Ils constituent autant de conditions nécessaires pour la réussite de cette politique publique. Ils peuvent se ramener au triptyque suivant :

- l'élaboration d'un texte juridique dont l'absence est considérée comme l'une des causes essentielles de l'échec de la politique d'aménagement du territoire ;
- l'établissement d'un schéma national, et à sa suite d'autres schémas d'aménagement du territoire qui constituent des cadres spatiaux de référence et de cohérence des différentes actions du développement économique et social ;
- la clarification des rôles et des compétences des différents intervenants dans cette politique et dont la confusion constitue une source de chevauchements, de gaspillages et de doubles emplois.

Le débat national sur l'aménagement du territoire a permis l'organisation de plus de cinquante ateliers locaux et seize forums régionaux. Ces assemblées ont discuté des grands problèmes du territoire national aussi bien que des aspects micro-spatiaux du développement local.

Mais le couronnement de ce débat fut assurément la tenue du forum national, fin janvier 2001, avec pour principal objet la discussion d'un projet de charte d'aménagement du territoire (3).

Ce projet de texte est présenté par ses auteurs comme « le fruit d'un débat national transparent dont le contenu traduit les ambitions, les vues et les propositions formulées lors des différentes phases du débat et ayant fait l'objet de consensus ». Il comprend une série de propositions de dépassement des problèmes posés aux trois niveaux déjà évoqués, celui de l'assise juridique, des outils méthodologiques d'aménagement et de l'organisation politique et administrative de l'aménagement du territoire.

(3) Nous nous permettons de reprendre ici les développements de notre article « En marge du forum national sur l'aménagement du territoire : lecture liminaire du projet de charte nationale d'aménagement du territoire », *REMALD,* n° 38-39, mai-août 2001, p. 41-48.

Normes et conception

L'adoption d'une charte nationale d'aménagement du territoire constitue un premier objectif du débat. Un tel texte devait énoncer les principes fondateurs, les choix fondamentaux et les objectifs globaux de la politique d'aménagement du territoire, les modalités de répartition des rôles et des compétences entre les administrations centrales et leurs prolongements territoriaux et les autres acteurs publics et privés, et enfin la définition des procédés juridiques, techniques et financiers de la mise en œuvre de cette politique.

Le texte du projet de charte constitue un document riche en données et analyses relatives au diagnostic, aux contraintes naturelles, aux différenciations inter-spatiales et à leurs conséquences.

Mais, du fait-même de la richesse de ce document, on est forcé de conclure à un exposé de motifs détaillé davantage qu'à un véritable projet de charte au sens d'un acte directeur de la politique d'aménagement du territoire.

Ce projet prévoit lui-même l'élaboration dans son sillage d'une loi-cadre destinée à préciser la portée de ses dispositions et à déterminer les voies et moyens de mise en œuvre de ses orientations. On est en droit de s'interroger sur l'intérêt d'une telle dualité normative, d'autant plus que la loi-cadre projetée ne présente pas d'originalité par rapport au projet de charte, puisqu'elle reprend les mêmes chapitres que ce dernier.

Il semble donc qu'on n'est pas encore devant un projet de charte au sens d'un texte de loi proprement dit. Ce document se présente comme un cadre de réflexion globale sur la situation territoriale et de proposition de modèles d'organisation territoriale. La hiérarchie de normes qu'il semble vouloir établir entre la charte nationale et la loi-cadre ne se conçoit en fait qu'entre celle-ci et les lois sectorielles qui concerneraient les différentes zones spécifiques à aménager ou à protéger, telles que la montagne, le littoral, les oasis, etc.

Mais, ce sont surtout les éléments de la conception de la politique d'aménagement du territoire, tels qu'ils se dégagent du texte de projet, qui appellent un certain nombre de commentaires.

Le bilan établi par le projet des anciennes politiques publiques et le diagnostic dégagé de l'état du territoire et des disparités de développement

entre les régions évoque une série de défis à surmonter (crise urbaine, sous-développement rural, croissance démographique, inefficacité de la gestion publique, crise de l'emploi, détérioration de l'environnement, etc.). Ces problèmes sont tous si importants et si urgents les uns que les autres qu'il s'agit moins d'établir un ordre de priorité pour leur dépassement que de s'interroger sur l'option politique à adopter pour leur apporter les réponses adéquates et assurer à la politique d'aménagement du territoire les chances de réussite.

La réflexion devrait donc porter impérativement sur la nature de notre système politico-administratif et sur l'option décentralisatrice ou centralisatrice de ce système. Le projet de charte ne tranche pas nettement entre ces deux modèles d'organisation du territoire, même s'il aborde des variantes approximatives de l'une et de l'autre option.

Ainsi, si l'on privilégie la décentralisation de la décision administrative et économique, il reviendra aux collectivités locales et en particulier aux régions de mettre en œuvre la politique d'aménagement du territoire et du développement régional. Les efforts devront donc s'orienter vers la promotion de la décentralisation territoriale en dotant les régions d'autonomie, d'attributions et de moyens conséquents. Dans une telle perspective, l'Etat se réserve un rôle important, en tant que force collective, d'impulser les immenses chantiers de développement territorial et de réguler l'ensemble du système.

Si l'on maintient, en revanche, la tendance centralisatrice de l'Etat, l'aménagement du territoire devra être conçu, dirigé, entrepris, contrôlé par une administration centrale spécialisée. Celle-ci coordonnera les programmes d'action des différents départements ministériels, assurera l'unité des moyens budgétaires réservés à cette politique et veillera à l'application des orientations d'aménagement au niveau des différentes régions.

D'un autre côté, le projet ne souligne pas de manière claire et ne met pas en évidence les liens organiques d'active complémentarité qui existent ou qui doivent exister entre l'aménagement du territoire et le plan comme moyen privilégié pour la mise en œuvre de la politique du développement du territoire (4).

L'articulation nécessaire entre la planification et l'aménagement du territoire suppose une certaine prééminence de celui-ci sur celle-là. Le plan doit être élaboré en fonction des orientations de l'aménagement du territoire dont il doit constituer la réalisation pour la période qu'il est appelé à couvrir. Une politique d'aménagement du territoire ne peut être efficace que s'il y a une intégration totale entre les processus de la planification et de l'aménagement du territoire (5).

Or, l'une des premières commissions horizontales ou thématiques à avoir tenu ses travaux au cours de l'élaboration du plan de développement économique et social 2000-2004 fut précisément celle relative à l'aménagement du territoire. Mais, cette primauté dans le temps n'avait pas pour objectif d'imprimer une orientation territoriale aux travaux des

(4) Cf. Abdelhadi Raounak, « L'articulation de la planification économique et de l'aménagement du territoire », *in Aménagement du territoire et développement durable : quelles intermédiations ?*, éd. l'Harmattan, 1999, p. 107-123.

(5) Cf. *Intégration de la planification économique et de l'aménagement du territoire,* Nations-unies, 1976.

autres commissions du plan, mais simplement de programmer les activités du ministère de l'Aménagement du territoire pendant la période quinquennale. Ceci fait ressembler la commission thématique en définitive à une commission sectorielle comme les autres et ôte ainsi au département de l'Aménagement du territoire son rôle d'administration des relations inter-ministérielles.

Certes, le projet de charte évoque les contrats de plan entre l'Etat et les régions parmi les moyens d'exécution des options d'aménagement du territoire. Mais ces contrats ne sont qu'un moyen de réalisation des programmes planifiés de l'Etat au niveau régional. Le contrat n'est pas un plan régional ; il ne représente qu'une partie de ce qui doit être réalisé au niveau de la région. Celle-ci dispose, en effet, selon la loi 47-96 du 2 avril 1997 sur l'organisation régionale, de son propre plan régional de développement économique et social et de son propre schéma régional d'aménagement du territoire.

De plus, le procédé de la contractualisation exige au préalable que la région puisse disposer d'une dose de décentralisation plus poussée : la règle de principe pour la passation des contrats entre l'Etat et la région étant une certaine parité entre les cocontractants.

les outils d'aménagement

L'autre objectif du débat sur l'aménagement du territoire est l'établissement d'outils méthodologiques de planification spatiale. Il faut rappeler à ce propos que les études relatives à ces outils datent du début des années soixante-dix. Elles ont été programmées *de facto,* vraisemblablement à titre expérimental. Mais, en l'absence de base juridique, ces outils ont été marqués par des vices rédhibitoires : opacité de la procédure d'établissement, élaboration incoordonnée et sans logique d'ensemble, inaccessibilité, indifférence des opérateurs économiques à leurs orientations, etc.

Défini comme un préalable impératif à l'aménagement du territoire planifiant à l'échelle d'une trentaine d'années, sur la base d'une démarche prospective, les structures générales de l'aménagement optimal du territoire, le schéma national d'aménagement du territoire (S.N.A.T.), a été programmé, pour la première fois, dans le plan triennal 1978-1980. Il devait constituer selon le planificateur le catalyseur de l'ensemble des instruments d'aménagement et de planification, en ce qu'il sélectionne les grands axes structurants du territoire, laissant le soin aux schémas puis aux plans régionaux d'intervenir par étapes pour la mise en œuvre des politiques préconisées.

Mais ce n'est que dans le plan d'orientation 1988-1992 que le lancement des travaux du S.N.A.T. a été annoncé. La phase préparatoire qui consiste à identifier les potentialités, les contraintes et à détecter les dysfonctionnements sectoriels et spatiaux s'est achevée en 1992 après avoir permis l'établissement de dix-huit rapports sectoriels, six synthèses par

module et une synthèse générale. Elle a été suivie, de 1995 à 1998, par une seconde phase dite de prospective territoriale. Celle-ci a donné lieu à une vingtaine de rapports additionnels justifiant les sept scénarios élaborés qui définissent les images futures et alternatives du développement du territoire national.

Avec l'arrivée aux affaires de l'actuelle équipe gouvernementale en 1998, le choix fut porté sur l'actualisation du diagnostic de 1992, et la relance de la procédure d'élaboration du S.N.A.T. Celui-ci devait, selon les responsables du ministère de l'Aménagement du territoire, correspondre à une nouvelle vision et surtout prendre en compte les résultats du débat national d'aménagement du territoire.

Quant aux schémas régionaux, élaborés pour six des sept régions économiques du dahir de 1971, ils ont manqué de toute portée opérationnelle. Ne tenant aucun compte des mutations spatiales et des transformations géo-démographiques que le pays connaissait, ils ont été confectionnés dans l'indifférence totale aux débats ininterrompus sur le découpage régional. La nouvelle configuration territoriale des régions les a condamnés à l'obsolescence (6), d'autant plus que la loi 47-96 du 2 avril 1997 sur l'organisation régionale attribue désormais aux conseils régionaux la compétence d'établir leurs propres schémas d'aménagement.

(6) Seul le schéma régional de l'Oriental a pu être continué ; cette région n'ayant pas connu de modification de son territoire par le décret du 18 août 1997 portant découpage régional.

Le projet de charte devait clarifier le cadre juridique et les procédures d'élaboration de ces outils et préciser leurs objectifs et leurs horizons temporels. Il devait également mettre en évidence et formaliser les liaisons logiques et les interdépendances, les complémentarités et les cohérences qui existent entre les différents niveaux de l'aménagement de l'espace, national, régional, urbain et rural.

Or, le projet n'évoque que le schéma national d'aménagement du territoire (S.N.A.T.) et les schémas régionaux (S.R.A.T.). On constate donc une certaine régression par rapport aux premiers outils d'aménagement du territoire des années 70, qui faisaient place aux différents espaces à aménager, national, régional et rural. Dans ce projet de charte, on ne sait si les schémas d'armature rurale, instruments pionniers de l'aménagement du territoire au Maroc (7), ont été purement et simplement abandonnés, ou bien si les prévisions d'aménagement des espaces ruraux font partie intégrante des schémas régionaux d'aménagement du territoire.

(7) Cf. B. de Lavergnee, *Politiques d'aménagement du territoire au Maroc*, éd. l'Harmattan, 1991.

Par ailleurs, le projet de charte introduit une nouvelle nomenclature d'espaces ou de zones dites sensibles comprenant le littoral, la montagne, la forêt, les zones sahariennes, sans en déterminer les outils spécifiques de leur aménagement et/ou protection. Il n'est pas précisé non plus si ces zones seront dotées de documents propres ou si les prévisions d'aménagement qui les concernent sont intégrées dans les schémas des régions dans lesquelles elles sont situées.

Notons, enfin, qu'en l'état actuel des choses, l'élaboration du projet de S.N.A.T. semble être à un stade avancé, puisque les conclusions de la phase

de l'actualisation du diagnostic ont été présentées en décembre dernier. L'achèvement de la phase prospective et de la programmation est attendu pour la fin de l'année en cours. Ce n'est qu'après l'entrée en vigueur du schéma national que les conseils régionaux seront invités à établir leurs propres schémas régionaux sur la base de ses orientations.

Les aspects institutionnels

Dans un domaine aussi tentaculaire que l'aménagement du territoire, caractérisé par la diversité et l'étendue des champs d'action et la multiplicité des intervenants, il se pose de véritables problèmes d'organisation administrative, notamment les chevauchements et interférences des compétences entre les différents organes chargés de la réalisation de cette politique.

Aussi, l'un des principaux objectifs du débat et du projet de charte fut-il évidemment de déterminer les rôles et les compétences des différentes instances chargées de l'aménagement du territoire aussi bien au niveau interministériel qu'à celui des départements ministériels spécialisés.

Concernant les organes interministériels, tout d'abord, le projet de charte reprend les recommandations des travaux du séminaire national sur l'aménagement du territoire réunis au ministère de l'Intérieur en 1989 et le document provisoire portant projet de loi sur l'aménagement du territoire préparé par ce même ministère en avril 1994. Il prévoit, à l'instar de ces derniers, la relance du comité interministériel d'aménagement du territoire (C.I.A.T.) (8) et l'institution à ses côtés d'un nouvel organe central appelé le "Conseil national permanent d'aménagement du territoire" (C.N.P.A.T.). Celui-ci, en tant qu'organe permanent, devait assurer à la politique d'aménagement du territoire sa viabilité et sa continuité, traduire de manière opérationnelle les orientations du C.I.A.T. et institutionnaliser la coordination intersectorielle. A cette fin, il devrait préparer les travaux du C.I.A.T., veiller à la régularité de ses réunions et assurer le suivi de réalisation de ses délibérations.

(8) Créé par décret royal du 6 août 1968, le C.I.A.T. devait être l'organe de conception, de coordination et d'arbitrage en matière d'aménagement du territoire. Mais, il est resté en état d'inactivité depuis son unique réunion de 1971.

Toutefois, ce dédoublement institutionnel est de nature à créer une certaine confusion dans les rôles respectifs des deux instances. Par exemple, le projet attribue au C.N.P.A.T. la compétence d'approuver les documents d'aménagement du territoire aux niveaux national et régional, alors que le C.I.A.T. est appelé simplement à "se prononcer" sur ces mêmes documents. Ceci est en contradiction avec la loi d'avril 1997 sur l'organisation régionale qui donne compétence au C.I.A.T. pour l'approbation des schémas régionaux d'aménagement du territoire.

Il faut attendre la publication du décret du 13 décembre 2001 (9) pour qu'une telle confusion soit levée. Abrogeant le décret royal du 6 août 1968 portant création du C.I.A.T., le nouveau décret institue auprès du Premier ministre (10) un organe dénommé "Conseil supérieur d'aménagement du territoire" (C.S.A.T.). Ce dernier est appelé à donner un avis sur les projets

(9) Décret n° 2-01-2331 du 13 décembre 2001 portant création du Conseil supérieur d'aménagement du territoire, *B.O.* n° 4965 bis, 31 décembre 2001.

de textes juridiques relatifs à l'aménagement du territoire et sur les schémas d'aménagement à caractère national et régional. De même, il est habilité à proposer les grandes orientations dans ce domaine et à veiller à l'harmonisation des politiques sectorielles.

Sa composition est élargie pour comprendre les représentants de tous les départements ministériels et les organismes publics et semi-publics qui sont sous leur tutelle, les autorités régionales déconcentrées et décentralisées, les groupements professionnels (11), le monde académique, les membres de la société civile, etc. Il se réunit au moins une fois par an, en séances plénières ou dans le cadre de commissions spécialisées.

Le secrétariat du C.S.A.T., quant à lui, est assuré par le département chargé de l'aménagement du territoire. Celui-ci prépare ses réunions et travaux, assure le suivi de ses recommandations et lui soumet un rapport annuel sur l'aménagement du territoire.

Malgré cet effort d'ingénierie institutionnelle, le décret instituant le C.S.A.T. et avant lui le projet de Charte nationale d'aménagement du territoire s'inscrivent l'un et l'autre dans la logique du fonctionnement vertical de la structure administrative traditionnelle. Le caractère horizontal et interministériel de l'aménagement du territoire exige une conception adaptée à cette nature en faisant une politique collégiale et transversale aussi bien au niveau de la prise des décisions qu'à celui de leur mise en œuvre.

Or, le C.S.A.T. est un organe consultatif sans pouvoir décisionnel. Il est appelé à se prononcer sur des projets de décision dont le processus lui échappe. La question est donc de savoir quelle est l'instance habilitée à prendre les grandes décisions en matière de politique d'aménagement du territoire et dans quel cadre institutionnel.

Quant au nouveau rôle de l'administration chargée de l'aménagement du territoire, il semble flou et hésitant et en contradiction avec la nature de l'aménagement du territoire.

Le décret portant création du C.S.A.T. lui attribue un rôle de secrétariat dont l'importance ne peut excéder celle de ce même organe puisqu'elle découle de la sienne propre. A moins de supposer que c'est ce secrétariat qui décide des options à proposer à l'avis du C.S.A.T. Or, de quelle autorité le ministère de l'Aménagement du territoire peut-il se prévaloir pour décider des orientations de cette politique, étant lui-même partie prenante dans sa conception ? Qui plus est, ce pouvoir de décision sur les autres membres du conseil est contraire au principe de spécialisation ministérielle.

De son côté, le projet de charte, tout en insistant sur le caractère horizontal et interministériel de l'aménagement du territoire, prévoit de rendre cette administration plus souple et plus opérationnelle pour assurer la coordination, notamment par sa présence sur l'ensemble du territoire, et à cette fin, la doter de moyens financiers et humains conséquents.

Cette proposition dénote une certaine confusion conceptuelle. La structure administrative chargée de l'aménagement du territoire demeure

(10) Nous avons déjà recommandé la présidence par le Premier ministre d'un tel organe en commentaire du projet de charte nationale de l'aménagement du territoire, alors que le C.N.P.A.T. est présenté dans ce projet sans en déterminer l'organe de présidence. Cf. note n° 3.

(11) Il faut noter ici l'absence des centrales syndicales dont la participation est pourtant prévue par le projet de Charte nationale d'aménagement du territoire.

une simple direction au sein d'un ministère, ce qui est précisément l'administration traditionnelle de gestion, par définition lourde et routinière. Tandis que l'administration chargée de l'aménagement du territoire devrait être libérée de l'ordonnancement administratif classique, indifférente aux configurations gouvernementales et aux remaniements ministériels.

Tirant son autorité de son rattachement directement au Premier ministre et assurée de la permanence, son rôle est d'animer dans une vision prospective et intégrée la politique d'aménagement du territoire. Pratiquant la prospection, elle devrait pouvoir se poser en interlocuteur privilégié des différents acteurs du développement local et régional : Etat, collectivités locales, secteur public, entreprises privées nationales et étrangères, société civile, etc. De même, par sa souplesse et son dynamisme, devrait-elle être capable de briser les cloisonnements administratifs et d'assurer la coordination nécessaire à la mise en oeuvre des différentes composantes de cette politique (12).

Dans la perspective de confier la conduite de cette politique à ce nouveau type d'administration, l'aménagement du territoire devrait disparaître comme structure gouvernementale et devenir une fonction qui peut changer de titulaire au gré des changements de majorités politiques et des rattachements à différents portefeuilles ministériels.

Cet essai d'évaluation de l'action du ministère de l'Aménagement du territoire, tout en mettant en exergue la constance des efforts fournis pendant cette période de quatre ans, souligne les insuffisances de la conception d'ensemble de la politique d'aménagement du territoire. De telles insuffisances risquent de réduire la portée de ces efforts et, partant, les chances de réussite de cette politique.

Nous avons aussi voulu attirer l'attention sur les écueils organisationnels qui pourront pousser à la poursuite des politiques sectorielles incoordonnées et, en conséquence, à l'approfondissement des écarts de développement entre les différentes régions, ce que l'aménagement du territoire cherche précisément à réduire.

(12) L'Agence de promotion et de développement économique et social des préfectures et provinces du nord du Royaume approche le type d'administration devant se charger de la conduite de la politique d'aménagement du territoire.

Regard sur la politique publique de l'habitat social

Abdellah Lehzam

Institut national d'aménagement et d'urbanisme, Rabat

Quel regard peut-on porter sur la politique de l'habitat social au Maroc durant la décennie quatre-vingt-dix ?

On sait que dans le secteur de l'habitat les fruits d'une politique donnée ne deviennent évidents et visibles qu'au bout de quatre à cinq ans. Ainsi certains indicateurs favorables observés au cours de la décennie quatre-vingt-dix sont-ils dus à une intervention massive de l'Etat au cours des années quatre-vingt. L'Etat, encouragé par ces résultats, a continué sur cette lancée, d'où la mise en œuvre d'un programme spécial de lutte contre les bidonvilles et l'opération des 200 000 logements au cours de la période 1992-1997. Ces opérations ont été lancées dans une conjoncture défavorable se caractérisant par une pression accrue des besoins et par le tarissement des réserves foncières de l'Etat ; d'où un constat mitigé.

En 1998, une politique plus globale et plus conforme à l'approche préconisée par les recommandations d'"Habitat II" stipule que l'Etat doit agir sur tous les aspects (juridiques, économiques et institutionnels) qui entravent le bon fonctionnement des marchés de terrains et de logements. La mise en œuvre de cette politique réclame plus d'imagination, de coordination entre les différentes composantes de l'Etat. La politique de l'habitat mise en place par l'Etat depuis 1998 compte relever ce défi certes difficile mais non impossible.

I. La situation des établissements humains au Maroc à travers quelques indicateurs

1. Evolution démographique, urbanisation et besoins en logements

Selon les estimations du centre d'études et de recherche en démographie (CERED), la population marocaine actuelle avoisine 30 millions d'habitants dont plus de la moitié (50 %) réside en milieu urbain. La part de la population urbaine qui était de 42,7 % en 1982 va atteindre 58,7 % au terme de l'an 2005, selon ces mêmes estimations.

Tableau 1
Evolution de la population urbaine et rurale du Maroc
(en milliers)

	1960	1970	1982	1994	2000	2005
Urbain	3 400	5 400	8 700	13 400	15 849	18 204
Rural	8 200	10 000	11 700	12 700	12 856	12 787
Ensemble	11 600	15 400	20 400	26 100	28 705	30 991

Source : CERED, *Situation et perspectives démographiques du Maroc*, 1997.

Le Maroc, qui connaît un rythme d'accroissement démographique relativement élevé (2,06 % par an durant la période 1982-1994 et 1,6 % pour la période 1999-2000) associé à une urbanisation accélérée, se trouve confronté à un lourd déficit de logements et à des besoins additionnels dépassant le rythme actuel de production de logements.

Dans une enquête récente effectuée par le secrétariat d'Etat à l'Habitat, le déficit physique est estimé à 637 448 logements au niveau national. Ce déficit prend en considération les ménages résidant dans les logements insalubres et qui représentent 62 % du déficit ; le reste concerne les ménages en situation de cohabitation. Le déficit est géographiquement concentré (à hauteur de 45 %) dans les deux grandes régions les plus urbanisées du pays, à savoir Rabat-Salé-Zemmour-Zaër (23 %) et le grand Casablanca (22 %).

Tableau 2
Déficit en logements urbains selon la région en l'an 2000
(évalué sur la base de l'unité ménage)

Région	**Effectif**	**%**
Rabat-Salé-Zemmour-Zaër	146 713	23,02 %
Grand Casablanca	141 759	22,24 %
Meknès-Tafilalet	73 608	11,55 %
El Gharb-Chrarda-Bni Hassin	43 858	6,88 %
Marrakech-Tensift-Haouz	43 224	6,78 %
Souss Massa-Draa	39 849	6,25 %
Oriental	28 149	4,42 %
Fès-Boulmane	26 894	4,22 %
Tanger-Tétouan	21 559	3,38 %
Doukkala-Abda	17 926	2,81 %
Chaouia-Ouardigha	17 021	2,67 %
Taza-El Hoceima-Taounate	14 997	2,35 %
Tadla-Azilal	11 436	1,79 %
Laayoune-Boujdour-Sakia Hamra	5 618	0,88 %
Guelmim-Smara	4 480	0,70 %
Oued Eddahab-Lagouira	357	0,06 %
Total	**637 448**	**100,00 %**

Source : Secrétariat d'Etat à l'Habitat (2001), *Enquête logement 2000, synthèse des résultats*, mai.

2. Des indicateurs de performance de la politique de l'habitat

Malgré l'importance du déficit en chiffres absolus rapporté au total des ménages urbains, nous constatons que ce taux a connu une évolution favorable. Le pourcentage des ménages qui résidaient dans un habitat sommaire représentait plus du quart des ménages urbains en 1971 ; en 1998 ce taux ne dépasse pas 11,2 %.

Tableau 3
Evolution du taux des ménages habitant dans l'habitat sommaire
(en %)

	1971	1985	1991	1994	1998
Maçonnerie	73,6	78,7	86,0	86,3	88,8
Habitat sommaire	26,4	21,3	14,0	13,7	11,2
Ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Direction de la Statistique.

Un autre indicateur favorable réside dans l'augmentation du pourcentage des ménages urbains disposant d'eau courante et d'électricité.

Tableau 4
Evolution du taux d'équipement des ménages urbains
(en %)

	1982	1994	1998
Eau courante	62,9	74,2	78,4
Electricité	74,4	80,7	86,1

Source : Direction de la Statistique.

A côté de ces indicateurs favorables, il reste un certain nombre d'indicateurs défavorables liés à la persistance de facteurs multiples de blocage de la production de logements en général et de logements sociaux en particulier.

3. Les facteurs structurels de blocage de la production de logements

Ces facteurs se rapportent à tout le processus de production de logements, de la mobilisation du sol et son équipement à la construction proprement dite en passant par les différentes procédures d'autorisation et de financement.

3.1. La mobilisation des terrains urbanisables se trouve confrontée à deux questions majeures : la première est liée à la multiplication des statuts et à la non-généralisation de l'immatriculation foncière. La seconde est en rapport

avec les documents d'urbanisme qui constituent l'assise de tout octroi d'autorisation de lotir ou de construire. Ces autorisations nécessitent beaucoup de temps à cause soit de l'imprécision (ou de l'absence) du document d'urbanisme soit de la lenteur des circuits administratifs d'instruction et de suivi des autorisations au sein des différentes administrations chargées d'instruire les dossiers. Ces contraintes font actuellement l'objet de réflexions au sein du ministère. Des mesures transitoires ont été mises en œuvre pour simplifier les procédures et encourager l'investissement en attendant la réforme des textes de l'urbanisme.

3.2. L'épuisement des réserves foncières publiques dans les périmètres urbains a fortement mis en cause le rôle régulateur de l'offre publique de terrains. La production publique de terrains constructibles assurait jusqu'à ces dernières années la majorité de l'offre pour les terrains et les équipements. Cette offre non seulement permettait de répondre aux besoins des ménages, mais elle structurait aussi l'espace urbain grâce à la production des équipements publics (écoles, hôpitaux) et hors site. Avec l'épuisement de ces réserves à l'intérieur des périmètres urbains, le rôle que jouait le département de l'Habitat dans l'offre de terrains surtout dans les grandes villes se heurte au coût de plus en plus élevé des terrains. La tendance actuelle (en attendant de résoudre la question des statuts fonciers qui demande des actions de longue haleine) est à l'extension des périmètres urbains en direction de la réserve foncière publique chaque fois que cela est possible pour faciliter la mobilisation des terrains et satisfaire les besoins en habitat des ménages à faibles revenus.

3.3. La faiblesse des budgets de l'Etat consacrés à l'habitat

Les dépenses consacrées à la subvention explicite (prévue par le budget) et implicite (hors budget) représentent à peine 1 % du budget général et 0,32 % du PIB, alors que dans les pays à revenu comparable, la part du PIB atteint en moyenne 2,5 %. Toutefois, il faut faire remarquer l'importance des financements hors budget, notamment les concours apportés depuis deux ans par le Fonds Hassan II pour le développement économique et social au financement des programmes de logements sociaux initiés par le département de l'Habitat. Malgré la faiblesse des moyens consacrés aux logements des pauvres, les résultats sont intéressants. En plus de la baisse progressive du pourcentage des ménages résidant dans l'habitat insalubre, on a constaté une tendance rapide de l'intégration des quartiers résorbés dans le tissu urbain et une satisfaction accrue des ménages bénéficiaires. Cette politique menée jusqu'à présent a créé une situation d'attentisme dans les quartiers insalubres non résorbés ; elle s'est même traduite par une frénésie de spéculation qui fait que les baraques, par exemple, intègrent dans leur coût de transaction sur le marché la subvention probable que peut recevoir le bénéficiaire d'une façon indirecte en bénéficiant d'un lot ou d'un appartement.

II. La politique publique de l'habitat durant la décennie quatre-vingt-dix

La politique publique de l'habitat en général et de l'habitat social en particulier durant la décennie quatre-vingt-dix est riche d'enseignements, car durant cette période les pouvoirs publics ont expérimenté plusieurs approches qui ont permis d'aboutir à des résultats et des enseignements capitalisés au fur et à mesure. Durant cette décennie, on distingue deux périodes : 1992-1997 et de 1998 à nos jours.

1. La période 1992-1997

Cette période se caractérise par une implication accrue de l'Etat en matière de production de logements à travers deux actions majeures :

– le programme spécial de lutte contre l'habitat insalubre ;

– l'opération 200 000 logements sociaux.

1.1. Le programme spécial de lutte contre l'habitat insalubre

Suite au recensement des bidonvilles (1992) et des quartiers clandestins (1993), un programme spécial de lutte contre l'habitat insalubre sous ses différentes formes (1) a été initié par le ministère de l'Habitat. Ce programme compte 87 projets devant bénéficier de manière directe à environ 105 975 ménages dont 40 % des ménages des bidonvilles, 48 % des ménages des quartiers clandestins et 12 % des ménages appartenant à d'autres strates d'habitat (ancienne médina et habitat rural) (2). Le coût global du programme est de 6,528 millions de Dh dont une contribution du budget général fixée à 1,479 million de Dh.

La structure du budget du département de l'Habitat durant cette période dénote d'une prédominance des programmes de résorption de l'habitat insalubre qui drainent près des quatre cinquièmes des crédits débloqués.

Sachant que les subventions de l'Etat représentent tout au plus le quart du coût de réalisation des projets de résorption, d'autres sources de financement sont sollicitées. En plus de l'apport du budget de l'Etat, les opérateurs publics sous tutelle du ministère de l'Habitat (ANHI, ERAC, SNEC) comptent sur l'apport des bénéficiaires et sur la péréquation pour couvrir l'ensemble des dépenses d'investissements nécessaires à la réalisation des programmes de l'habitat insalubre.

L'introduction du système de péréquation durant les années quatre-vingt a permis de rééquilibrer le coût des opérations de résorption des bidonvilles. La péréquation n'a joué que parce que la situation du marché foncier était favorable, d'une part, et parce que les opérateurs ont accès à des réserves foncières de l'Etat à un prix faible. Compte tenu des prix d'achat du terrain nu et des prix d'équipement relativement modestes, les opérateurs publics pouvaient répercuter une partie des coûts de production des lots destinés aux bidonvillois sur le prix de vente des lots promotionnels (destiné aux ménages

(1) Bidonvilles, habitats sous-équipés ou clandestins, habitat rural, tissu ancien.

(2) Ministère de l'Habitat, *Préparation du plan de développement économique et social pour la période 1999-2003*, document provisoire, décembre 1998.

solvables) sans risque majeur de commercialisation, car les prix proposés par les promoteurs privés pour cette catégorie de lot étaient nettement supérieurs.

Avec le tarissement des réserves foncières publiques, la réalisation des opérations de péréquation sur des terrains privés devient impossible à cause du coût élevé de l'accès au foncier.

Depuis le début des années quatre-vingt-dix, les deux sources principales de financement des opérations de relogement restent les subventions budgétaires et l'apport des bénéficiaires. Les subventions budgétaires sont faibles (restriction budgétaire oblige), et l'apport des bénéficiaires est aléatoire vu l'hétérogénéité du niveau économique des bidonvillois. Ce sont en partie ces difficultés qui font que le programme n'est qu'en partie achevé au terme de sept années d'exécution.

1.2. Le programme des 200 000 logements sociaux

Ce programme, lancé en 1995, marque une évolution majeure dans l'intervention de l'Etat, qui avait jusqu'alors consisté en une production massive de lots plutôt que de logements.

L'objectif de ce programme est de fournir des logements sociaux (3) accessibles à des ménages ayant un revenu mensuel inférieur à 3 600 Dh. L'Etat prend en charge une partie du taux d'intérêt acquéreur à hauteur de 6 points. De même, des facilités de crédit et d'accès aux terrains domaniaux (30 % à 50 % d'abattement par rapport au prix expertisé) sont accordées aux promoteurs privés et publics désirant produire des logements dans le cadre de ce programme.

(3) D'une superficie maximale de 100 m² et d'une valeur immobilière totale maximale de 200 000 Dh.

Le programme des 200 000 logements n'a pas tout à fait répondu aux espérances suscitées, car il ne s'attaque pas au problème de la production de logements économiques pour les ménages à faible revenu. Le concept officiel de logement économique dépasse les capacités économiques des ménages appartenant aux trois premiers déciles. Ceci signifie que le tiers des ménages urbains ayant les plus bas revenus ne peut accéder aux logements sociaux construits dans le cadre du programme 200 000 logements.

L'opération 200 000 logements révèle le dilemme dans lequel se situe actuellement la politique du logement social au Maroc. Actuellement, le programme fonctionne au ralenti à cause des difficultés d'accès au foncier à un coût raisonnable et aux problèmes de préfinancement des acquéreurs.

Au terme de quatre années, le total des logements produits ou en cours s'élève à 71 592 unités initiées par les promoteurs publics et privés.

Pour les promoteurs publics, les programmes ont été initiés sur les terrains propriété des OST ou en cours d'acquisition par eux, sans tenir réellement compte de la faisabilité commerciale des programmes. De même que l'Etat n'a pas tenu ses engagements financiers puisqu'il a été annoncé que les bénéficiaires contribueraient à hauteur de 30 000 Dh comme avance et que le CIH couvrirait la différence en octroyant un prêt. Or, le CIH n'a couvert, dans la majorité des cas, que les 2/3 de la VIT, laissant à la charge des bénéficiaires entre 50 000 et 65 000 Dh. De même, les OST ont facturé

le prix y compris la TVA (représentant 10 % du prix de revient), dont était exonéré le logement social (en prévoyant le remboursement des bénéficiaires après déboursement par le Trésor).

Pour les promoteurs privés, le programme était une opportunité pour obtenir des dérogations d'urbanisme sur des terrains dont ils disposaient déjà. Actuellement, la participation des promoteurs privés au programme est stagnante.

Paradoxalement, la non-réussite de ce programme permet à l'Etat d'éviter des dépenses budgétaires importantes, car dans l'hypothèse où chaque année 20 000 logements devraient être livrés à des acquéreurs, l'Etat serait dans l'obligation de débourser annuellement, de 1999 à 2012, 1,3 milliard de Dh en contre-partie des ristournes et des exonérations fiscales accordées aux acquéreurs et aux promoteurs. Cette somme est l'équivalent de la totalité du budget accordé au programme spécial de lutte contre l'habitat insalubre, c'est également 5 fois environ le budget d'investissement du secrétariat d'Etat à l'Habitat.

2. Depuis 1998

Pour une plus grande efficacité de la politique de l'habitat social de l'Etat, le département de l'Habitat a été regroupé, lors de la formation du gouvernement d'alternance en 1998, avec les départements de l'Urbanisme, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement au sein d'un grand ministère.

Tout en poursuivant l'action contre l'habitat insalubre et l'incitation à la production de logements sociaux à travers l'opération 200 000 logements, l'Etat, par le biais principalement du ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de l'Environnement, compte attaquer le problème de l'offre de logements sociaux à sa source en agissant pour lever les différents obstacles qui empêchent le marché du logement de fonctionner correctement.

Les réformes en chantier concernent trois aspects fondamentaux :

– la création de nouvelles structures pour améliorer la gestion de l'espace urbain et régional ;
– la réforme des textes existants et la proposition de nouveaux textes en matière d'urbanisme réglementaire et opérationnel ;
– la mise en place de multiples instruments expérimentaux (administratif, législatif…) de concertation et de partenariat avec la population et le secteur privé.

Ces différentes réformes concernent quatre principaux champs d'intervention :

• la gestion urbaine et l'urbanisme réglementaire et opérationnel ;
• la mobilisation du foncier urbain et péri-urbain ;
• le financement de l'habitat et le partenariat public-privé ;
• le développement de la promotion publique et privée.

Tableau 5

Les réformes en cours en fonction de la nature de la réforme et de son champ

Champ d'intervention / Nature des interventions	1 **La gestion urbaine et l'urbanisme réglementaire et opérationnel**	2 **La mobilisation du foncier urbain et péri-urbain**	3 **Le financement de l'habitat et le partenariat**	4 **Le développement de la promotion immobilière publique et privée**
1. Création de nouvelles structures	Généralisation des agences urbaines et des inspections de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire à l'ensemble du territoire national.	Projet de texte de création de l'agence foncière nationale.	Fonds de solidarité national pour le logement des salariés.	Création d'un groupe d'intérêt économique (GIE) en faveur des organismes de promotion publique (ERAC, ANHI, SNEC, ATTACHAROUK).
2. Réforme des textes juridiques existants et proposition de nouveaux textes	– Projet de loi sur l'action solidaire de lutte contre l'habitat insalubre. – Révision des lois 12-90 et 25-90 relatives à l'urbanisme et aux lotissements et morcellement. – Mise en place de nouvelles circulaires, notamment la circulaire n° 254 relative à l'examen des projets d'investissement par une commission dérogatoire des documents d'urbanisme. – Révision de la circulaire n° 222 qui a pour objet de définir les conditions d'intervention des agences urbaines.	– Projet de texte sur le droit de préemption. – Réforme du texte sur l'expro-priation.	– Projet de loi sur la titrisation. – Généralisation des privilèges de gestion du régime spécial à l'ensemble des banques. – Réforme des aides publiques.	– Révision du texte de loi relatif à la copropriété. – Projet de loi réglementant la vente de logements en état d'achèvement futur. – Révision de la loi organisant les rapports contractuels entre les bailleurs et les propriétaires de locaux d'habitation et à usage professionnel. – Promulgation d'une nouvelle loi sur le recouvrement des loyers.
3. Mise en place d'instruments de concertation, de partenariat et de suivi	– Les zones d'urbanisation nouvelle. – Les zones d'aménagement progressif.	Projet de texte sur les zones d'aménagement concerté.	– Plans locaux d'habitat et de développement urbain. – Convention de partenariat public/privé pour la réalisation d'opérations d'habitat social.	Restructuration et consolidation des organismes publics sous tutelle du Secrétariat d'Etat à l'habitat.

A partir de ce tableau synthétique, on constate que globalement l'ensemble des mesures proposées a pour objectif d'améliorer les performances du marché de logement. La question de l'habitat insalubre est prise en compte pour la première fois à travers un faisceau de mesures juridiques, participatives et incitatives.

Depuis 1998 on peut mettre l'accent sur quatre actions majeures :

2.1. La première action, qui par son ampleur et son caractère transversal ne figure pas dans le tableau ci-dessus, c'est le débat national sur l'aménagement du territoire qui s'est déroulé durant l'année 2000. Lors de ce débat national qui a touché plus de 30 000 personnes à l'échelle du territoire national, la question de l'habitat avait une place de choix.

Un certain nombre de propositions et d'orientations majeures concernant ce secteur sont contenues dans la charte sur l'aménagement du territoire adoptée à l'issue du débat national.

Il est certain que la mise en place du Conseil supérieur de l'aménagement du territoire dont le projet de décret de création est en cours d'approbation va permettre d'inaugurer une nouvelle approche dans le traitement des problèmes nécessitant l'intervention et la collaboration entre plusieurs départements ministériels.

2.2. La seconde action concerne l'institution d'une procédure dérogatoire pour débloquer les dossiers d'investissement en matière d'habitat ou constructions destinées à tout autre usage en souffrance. C'est l'objet de la circulaire n° 254 du 12 février 1999 relative aux procédures d'instruction des projets d'investissements. Elle constitue une réponse à plusieurs facteurs qui découragent l'investissement, notamment :

- des dispositions des documents d'urbanisme incomplètes ou entachées d'erreurs ;
- l'absence d'instance d'arbitrage entre l'administration et les pétitionnaires pour le déblocage des projets ;
- le rejet systématique de tout projet situé dans un secteur non couvert par un document d'urbanisme réglementaire.

Ces facteurs ont eu pour effet le rejet de la majorité des demandes d'investissements au sein des communes urbaines.

Depuis le mois d'avril 1999 jusqu'au 31 juillet 2001, la commission *ad hoc,* instituée par la circulaire n° 254 en vue d'assurer un arbitrage sur les dossiers ayant fait l'objet d'un rejet à l'échelle locale, a examiné 1 133 projets. Parmi ces projets en souffrance, 799 ont été débloqués suivant un certain nombre de conditions instaurées par la circulaire.

Le système d'exception mis en place est transitoire en attendant l'adoption de la loi 42-00, soumise actuellement à l'examen du gouvernement et qui propose de poser les fondements d'un système dérogatoire de droit commun.

2.3. La troisième action, c'est justement le projet de loi 42-00 qui remplacera la loi 12-90 relative à l'urbanisme et la loi 25-90 relative aux lotissements,

groupes d'habitations et morcellement. Le nouveau projet de loi, qui s'intitule "Loi de mise à niveau des établissements humains", réunit l'ensemble de l'arsenal relatif à l'urbanisme des agglomérations urbaines et rurales et vise les grands principes suivants :

• la révision du système de planification par la création de nouveaux documents d'urbanisme plus adaptés et plus soucieux des équilibres environnementaux et de leur sauvegarde ;

• l'implication accrue des communes et des citoyens dans l'établissement des documents d'urbanisme et le suivi de leur mise en œuvre ;

• l'institutionnalisation d'un urbanisme progressif permettant la création des groupes d'habitations à doter progressivement d'équipements, tout en insistant sur la réservation de la voirie et des terrains qui lui sont nécessaires ; ceci va permettre aux différentes couches sociales d'améliorer progressivement et collectivement leur cadre de vie ;

• la prise en compte des spécificités régionales et locales dans les plans locaux ;

• la répartition des coûts de l'urbanisation entre tous les citoyens dans le cadre d'une solidarité accrue et réglementée ;

• la prise en compte de l'aspect environnement dans les projets urbains afin d'épargner aux citoyens les dangers et nuisances.

2.4. La quatrième action concerne le projet de loi sur l'action solidaire de lutte contre l'habitat insalubre. Ce projet de texte complète le projet de texte sur la mise à niveau des établissements humains en donnant à l'Etat les moyens d'agir sur un phénomène qui a pris de l'ampleur ces dernières années.

Le projet de loi constitué de 99 articles peut être décomposé en quatre parties :

• La loi en elle-même, qui annonce de prime à bord les dispositions générales et spécifiques à mettre en œuvre pour délimiter les périmètres d'habitat insalubre qui vont devenir par conséquent des zones à réglementation spécifique au regard des documents d'urbanisme.

• La proposition d'un nouveau moyen d'action déjà élaboré par le secrétariat d'Etat à l'habitat dans plusieurs sites à savoir le plan local d'habitat et de développement urbain (PLHDU). Ces plans locaux constituent un cadre de concertation entre les différents départements ministériels, d'une part, et de conventionnement avec les collectivités locales, d'autre part. Le tout pour monter des programmes de lutte contre l'habitat insalubre. Avec la nouvelle loi, le PLHDHU va trouver son assise juridique.

• L'institutionnalisation de mesures d'encouragement aux profits des programmes de résorption et de prévention de l'habitat insalubre, notamment par la proposition de création d'un fond de lutte contre l'habitat insalubre.

• Pour ne pas rendre vaine l'action de l'Etat, le projet de loi instaure des mesures coercitives sévères à l'encontre des promoteurs et constructeurs

qui édifient des constructions non réglementaires et des personnes qui aident d'une façon directe ou indirecte à la prolifération de l'habitat non réglementaire.

Il est certain que la politique mise en place en 1998 s'inscrit dans la durée. Un certain nombre de facteurs entravent sa finalisation, ainsi peut-on citer deux entraves majeures :

– Le temps nécessaire à l'opérationnalité des instruments proposés est trop long. La majorité des textes juridiques proposés nécessite beaucoup de temps entre le moment de leur affinement, leur adoption et le développement du savoir-faire associé à leur mise en œuvre.

Pour les mesures déjà mises en œuvre, il est encore trop tôt pour évaluer leurs retombées.

– La contradiction entre la portée globale des propositions et leur confinement institutionnel. L'audience des propositions reste confinée au sein du ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de l'Environnement malgré tous les efforts déployés pour impliquer d'autres acteurs (publics et privés).

Le décloisonnement et la communication entre les entités publiques impliquées d'une façon directe ou indirecte dans la question de l'habitat sont la seule garantie de mise en application des mesures et textes juridiques actuellement en chantier. Par ailleurs, pour une meilleure efficacité de ces mesures, il convient de les inscrire dans le cadre d'une politique nationale d'habitat social appuyée par les différentes composantes de l'Etat et de la société civile.

Le discours royal prononcé à l'occasion de la fête du Trône, le 20 août 2001, est arrivé à point nommé pour donner une impulsion à la politique actuelle du gouvernement en matière d'habitat social. Le discours, tout en tirant la sonnette d'alarme sur la gravité de la situation au niveau du paysage urbain du fait du développement de l'habitat insalubre, appelle un effort de réflexion hardie et approfondie sur les moyens de lutte contre l'habitat insalubre et non réglementaire. Le gouvernement a été exhorté pour mettre en chantier un certain nombre de mesures, à savoir :

– l'élaboration d'un programme national de lutte contre l'habitat insalubre qui intègre à la fois les volets résorption et prévention ;

– la réflexion sur les moyens de financement des programmes par l'association des efforts des acteurs publics et privés dans le cadre de plans locaux d'habitat et de développement urbain (PLHDU) ;

– l'élaboration d'un cadre juridique et réglementaire prévoyant des sanctions et des mesures répressives nécessaires à l'égard des différents acteurs publics et privés qui participent d'une façon directe ou indirecte à la prolifération de l'habitat non réglementaire.

Evolution de la prise en compte de la dimension sociale dans les interventions en bidonville sous le gouvernement d'alternance *

Françoise Navez-Bouchanine

Sociologue, directeur de recherche CNRS, Laboratoire Urbama, Tours, France (fnb@club-internet.fr)

Les dimensions sociale et humaine du changement ont été largement mises en évidence depuis les années soixante-dix tant au sein des cénacles spécialisés de sciences sociales qui y travaillaient en termes théoriques que dans les cercles élargis (et hors champ disciplinaire précis) concernés par la réflexion ou l'action sur les problèmes du développement. Pour autant, la mise en oeuvre de programmes ou de politiques à même de prendre en considération de manière réellement concrète ces dimensions-là, s'est faite plus ou moins attendre, un peu partout dans le monde et de manière très inégale selon les "champs" de développement considérés.

Au Maroc, par exemple, ces dimensions semblent avoir été prises en considération de manière plus précoce dans le développement rural que dans les aménagements urbains. Sans doute parce qu'intervenir dans le monde rural croisait forcément toujours de manière brutale et visible les questions de la production de ressources, de l'activité, de la survie... alors que l'aménagement urbain, les programmes d'habitat, les interventions en bidonville ont privilégié les aspects sectoriels, techniques et spécialisés: la tendance fut assez souvent de ne traiter que le problème physique en sous-estimant les imbrications manifestes que ce dernier entretenait avec tout le reste de la sphère économique, sociale, culturelle, un peu comme si on considérait les habitants comme une masse de salariés "standard", seulement demandeurs d'un *logement*.

Certes, la destination officielle de maintes actions entreprises par le passé a bien été un ensemble particulier de populations qui accusait un retard manifeste par rapport aux ambitions modernisantes de l'Etat "développeur". Mais faute de voir, d'écouter ou de reconnaître les spécificités sociales, économiques, culturelles de la demande urbaine émanant d'une large partie des habitants *actuels et potentiels* des villes marocaines, ces ambitions ont, de manière croissante, montré leur inadaptation qualitative : marquées d'une forte propension ou préférence pour un changement *top-down*, elles ont produit de manière paradoxale de l'intégration pour certains et beaucoup

* Cet article concerne la prise en compte de la dimension sociale dans les projets en bidonville. Précisons qu'il s'agit là d'un des nombreux chantiers lancés par le secrétariat d'Etat à l'Habitat au cours de ce mandat et que la présente analyse s'y réfère exclusivement. L'auteur a été associée à ce chantier dès sa conception et c'est à ce titre que ces éléments d'évaluation sont ici esquissés.

d'exclusion pour d'autres, comme un peu partout dans le monde (1). Le caractère hautement malthusianiste (2) du développement urbain mis en œuvre a, par ailleurs, accentué le décalage et l'inadaptation, cette fois quantitatifs, par rapport à cette demande forte de *ville et d'urbanité* qui caractérise la société marocaine de la fin du 20e siècle.

Aussi, lorsque le Secrétariat d'Etat à l'Habitat a cherché à concrétiser l'esprit de l'Alternance en s'engageant, dès 1999, dans la réalisation d'un bilan critique des interventions antérieures en bidonville en privilégiant la clé d'entrée sociale, au sens large du terme, on peut dire que la perspective adoptée sortait vraiment de l'ordinaire. Politiquement, c'était sans conteste un signe fort sur le plan de la gestion du secteur, c'était également la preuve d'un courage tant cette perspective pouvait sembler à contre-courant. Cette rupture dans la manière d'aborder les problèmes pouvait toutefois s'appuyer sur le lien de plus en plus complexe que constataient certains acteurs publics entre objectifs spatiaux poursuivis et absence de réponse aux demandes sociales, ce qui mettait ce gouvernement face à une *urgence* politique manifeste : en lieu et place des améliorations promises notamment à la fin de la décennie 80 (3), les bilans quantitatifs affichaient au contraire une recrudescence des problèmes. Il avait d'ailleurs parfois suffi, notamment pour des villes comme Tanger, Rabat ou Casablanca, de considérer enfin la grande agglomération pour réaliser que non seulement les anciens bidonvilles intra-muros n'avaient pas été éradiqués, mais que, de plus, de nouvelles implantations, de bidonvilles et d'habitat illégal, avaient fleuri en périphérie… Si les premiers bilans officiels des actions de la décennie 80 semblaient ainsi favorables, montrant que de 10% de ménages bidonvillois sur l'ensemble de la population urbaine en 1982, on était, passé à 6,7 % en 1992, ceux dressés par la suite se montrèrent plus alarmistes (4).

Cette nouvelle volonté politique entraîna logiquement (et parmi d'autres effets que le présent papier n'abordera pas mais qui mériteraient également analyse) une réflexion de fond sur la conception et la conduite des projets. Que visait cette dernière et que peut-on dire de son déploiement au cours des trois dernières années ? Quelles concrétisations cette réflexion de fond a-t-elle induit? Quel est notamment le degré de mise en œuvre de la *maîtrise d'ouvrage sociale,* notion qui a résumé de manière un peu emblématique la volonté de prise en compte de la dimension sociale? Quel est son avenir dans la perspective des changements politiques susceptibles d'intervenir à l'automne 2002 ? Ce vaste chantier ouvert depuis 1999 a-t-il servi à poser des jalons suffisants pour que désormais les démarches d'intervention dans les bidonvilles ou dans l'habitat clandestin soient à jamais "différentes", quelle que soit la "suite" politique au gouvernement d'Alternance? Est-ce seulement ce caractère de chantier ardu (d'autant plus lourd à mettre en œuvre qu'il touche avant tout aux mentalités et aux routines et codifications établies de l'action publique) qui conduit à se poser des questions sur l'avenir de cette réforme? Y a-t-il d'autres hypothèses à explorer pour réfléchir à l'avenir de

(1) Cf. sur ce point, entre autres, les travaux du Forum mondial urbain (UNCHS) tenu à Marrakech en octobre 2001, et notamment le rapport introductif sur les villes "inclusives", site internet unchs.org/ifup/conf

(2) Dans le sens où, pour maintenir des villes “bien faites” et gérables, on tente désespérément de maîtriser la croissance par des mesures de réduction des surfaces urbanisables et où, parallèlement, la mise en service de celles qui sont destinées à l'urbanisation reste infiniment lente.

(3) Promesses d'éradication définitive des bidonvilles mais sans nécessairement aligner les moyens ni la volonté politique de les réaliser, notamment en raison d'une absence de vision préventive.

(4) Cf. H. Iraqi, 2001 *in Actes de l'atelier des 20 et 21 mars 2001*, Secrétariat d'Etat à l'Habitat, Direction de l'Habitat social et des Affaires foncières, Rabat, 2002, p. 20 ; A. Ouedghiri et M. Hassis, *in Aourach*, n° 16, avril 2002, p. 3.

cette dernière et aux risques de réversibilité qu'encourent les préoccupations sociales dont elle est porteuse ? C'est ce que tente d'explorer cette contribution.

1. La décision d'évaluer les politiques passées, du point de vue de leurs effets sociaux, a constitué pour le Maroc le signe d'une volonté nouvelle de modification dans les perspectives des politiques urbaines. Certes, quelques évaluations antérieures avaient bien pris en considération certains indicateurs sociaux. Dans quelques rares cas, on peut même dire que la préoccupation avait été présente dès l'amont du projet. Enfin, nombre de projets concrets avaient dû, au moment de leur réalisation, sérieusement compter avec la résistance des habitants à certaines dispositions et avaient donc été amenés à trouver des compromis tardifs, souvent un peu "bricolés" avec les intéressés. La préoccupation sociale n'était donc pas totalement nouvelle. Mais le changement venait du fait que cette fois, elle était au cœur d'une démarche qui marquait bien une *rupture*, tant avec les analyses antérieures que le secteur portait sur lui-même qu'avec les liens que ces dernières étaient supposées avoir avec les orientations politiques, avec les décisions et avec l'action quotidienne: voulues par le Secrétariat d'Etat à l'Habitat, les évaluations n'avaient de sens que subordonnées à la volonté de réorientation de l'action sous ce nouvel angle d'attaque et à la lumière des leçons tirées de ces expériences analysées.

En ce qui concerne les bidonvilles, trois disciplines (urbanisme, sociologie, économie) étaient conviées à donner leurs regards croisés sur ces politiques ; la dimension sociale n'était donc pas isolée ou réduite à quelques indicateurs élémentaires, mais regardée dans un cadre global et en accordant toute leur importance aux conditions techniques et institutionnelles de conception et réalisation des projets. Quant à la formulation de l'objet formel de l'étude, elle était le résultat d'un processus de discussion directe entre le commanditaire et les chercheurs en sciences sociales, discussion qui avait abouti à la formulation de termes de référence consensuels entre ces deux mondes pourtant jusque là plutôt éloignés. Enfin, cette démarche critique limitée aux seules interventions en bidonvilles, était conduite *dans une ambiance générale d'évaluation et de recherche de nouvelles réponses à d'anciens problèmes.* Par exemple, on peut renvoyer au travail mené au même moment sur la redéfinition des méthodes d'intervention pour la résorption de l'habitat insalubre (direction de l'Habitat social et des Affaires foncières/Cabinet Altius et Debbi, 2000). De manière plus large encore, cette démarche émanant du secrétariat d'Etat à l'Habitat était contemporaine d'une dynamique générale de reconstitution d'un grand Ministère en charge de toutes les formes d'intervention sur les questions socio-spatiales cruciales auxquelles la société marocaine était confrontée (5).

En ce qui concerne le champ plus strictement délimité dans lequel cette réflexion sur les bidonvilles s'est déployée, notons rapidement que celle-ci fut

(5) Les départements en charge de l'Aménagement, de

d'abord engagée comme une évaluation classique, relayant le souci de comprendre les échecs quantitatifs et matériels enregistrés par les politiques menées jusque-là, à savoir : décalage constant entre projections et réalisations; essoufflement d'une approche centrée sur le curatif et négligeant la prévention; ré-émergence de "foyers actifs" au fur et à mesure que d'anciens foyers sont jugulés, etc.

Sous le vocable de *bilan critique*, trois composantes ont toutefois nourri l'analyse et permis quelques premiers constats, livrés à l'automne 1999. Les deux premières composantes furent assez classiques dans leur mise en œuvre :

– une relecture critique de toutes les études passées ayant porté sur des interventions en bidonville, avec la mise en évidence d'une part, des appréciations qu'elles avaient soulevées et des critères qui permettaient ces appréciations et, d'autre part, de la faiblesse des indicateurs destinés à mesurer les effets sociaux réellement produits par ces interventions ;

– des interviews, individuelles et collectives des différents acteurs publics et privés qui avaient été impliqués, de l'amont à l'aval de ces interventions, pour recueillir l'analyse qu'ils en faisaient et les facteurs qui leur paraissaient les plus importants à prendre en considération dans la perspective d'un changement de politique.

La troisième composante se distinguait toutefois plus nettement des travaux préalables ; il s'agissait en effet *d'ateliers de débat public* réunissant tous les protagonistes de ces interventions (6) ainsi amenés à confronter leurs points de vue sur la conception, la réalisation et le devenir de ces dernières. Nourrie par les deux étapes précédentes, elle avait pour but de favoriser une analyse collective, à *haute voix,* fait très nouveau puisque les remarques les plus critiques sur les actions passées ne pouvaient jusque là s'exprimer que dans des circuits fermés…

Ainsi, quand, en septembre 1999, ces ateliers menés dans sept villes (Casablanca, Rabat-Salé, Tanger, Marrakech, Agadir, Fès, Taza) abordèrent, avec une liberté totale d'expression, des questions rarement débattues en public (relatives, entre autres, à la place résiduelle laissée aux populations dans tout le processus de projet ; aux effets paradoxaux engendrés par les *petits jeux* de certains représentants de l'autorité, de certains notables locaux, voire de certains techniciens ; à l'inadaptation des projets aux conditions sociales, économiques, culturelles des catégories de population pourtant officiellement visées par le projet ; au manque d'urbanité des nouveaux quartiers de logements engendrés par les opérations de recasement (7)), la démarche apparut vraiment novatrice et le fort désir de réforme qui la sous-tendait s'imposa comme une évidence.

Face à la constance dans la répétition des attitudes et des modes de faire passés, elle pouvait même apparaître comme révolutionnaire. En effet, la volonté alors affichée de désormais *prendre davantage en compte le social* (8) dans toute la démarche d'intervention, de l'identification du projet à sa mise en oeuvre sur le terrain, était en rupture totale avec la philosophie habituelle

l'Urbanisme et de l'Environnement, rattachés au ministère de l'Intérieur en 1986, en avaient été à nouveau séparés pour reconstituer avec le Secrétariat d'Etat à l'Habitat une configuration assez semblable à la situation qui avait prévalu entre 1972 et 1986. Cette recomposition s'est accompagnée d'un effort de réflexion critique et de réforme à un niveau beaucoup plus large. Cf. notamment les ateliers menés par les départements de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire pendant les années 1999-2000.

(6) Divers acteurs publics (techniques ou autorités), élus, associations représentant les populations, professionnels privés, organes de coopération…

(7) Cf. N. Lahbil-Tagemouati, *Comptes-rendus des ateliers*, inédit, direction de l'Habitat social et des Affaires foncières, 48 p., 2000. Cf. aussi la partie « Ateliers locaux » *in Habitat insalubre au Maroc, travaux*

d'intervention : cette dernière était en effet caractérisée par une conception où le rationnel, le technique, l'économique – quand ne s'interposaient pas des facteurs purement circonstanciels ou opportunistes – l'emportaient sur tout autre considération.

2. Toutefois, le passage d'un diagnostic incriminant l'absence de prise en considération du social à la mise en place de dispositifs permettant d'intégrer cette dimension dès l'amont des projets s'avéra plus difficile et surtout plus lent à opérationnaliser que ce que pouvait suggérer la teneur des débats en ateliers. Au terme de ces différentes évaluations, de nombreuses recommandations avaient émergé (9), portant sur divers aspects des projets. Je ne reviendrai ici que sur celles qui concernaient de manière centrale la prise en compte du social. Un des éléments les plus remarquables est que les recommandations liaient l'émergence possible de cette prise en compte à un ensemble d'autres changements :

– une amélioration des méthodes de conception et de conduite des projets, avec un double accent mis sur la modification des angles d'attaque du procès de conception et sur l'implication des bénéficiaires ;

– un processus de décentralisation avancé, y compris en termes d'études et de planification urbaines et une institutionnalisation du partenariat, décliné sous divers modes, mais accordant notamment une place importante aux acteurs locaux ;

– enfin, une évolution impérative des référents, y compris réglementaires bien sûr, de l'urbanisme et de la planification urbaine. Pour ces deux dernières perspectives, l'idée d'une charte nationale, à la fois cadre de conventionnement entre acteurs et nouvelles dispositions réglementaires, était esquissée.

En ce qui concerne plus particulièrement le procès d'identification et de formulation de projet (a priori plus facile à modifier puisque le changement pouvait être mis en oeuvre par le département initiateur de la réforme (10)), ces recommandations soulignaient avant tout *la nécessité de faire pénétrer la prise en compte du social au sein de la maîtrise d'ouvrage.* Sensibilisation et formation de la maîtrise d'ouvrage actuelle apparaissaient toutefois non seulement nécessaires mais incontournables pour assurer cette évolution, en raison des caractéristiques et compétences professionnelles des opérateurs publics (11).

Si, sous leur formulation écrite, les recommandations du bilan critique restaient prudentes à cet égard, elles se diffusèrent et furent en quelque sorte "popularisées" en empruntant beaucoup au vocabulaire technique habituel des projets : dès que l'esprit de réforme s'était exprimé – et donc avant même que les évaluations aient été débattues- une notion avait commencé à circuler au sein du Secrétariat d'Etat, *la maîtrise d'ouvrage social* (MOS). Renforcée par les échanges de coopération avec la France comme par les résultats du bilan critique, cette notion devint assez vite l'expression emblématique de la volonté de changement qui avait inspiré la politique de SEH.

*préparatoires pour de nouvelles approche*s, secrétariat d'Etat à l'Habitat, direction de l'Habitat social et des Affaires foncières, Rabat, 2002, p. 44 et suiv.

(8) Cette formulation un peu vague prendra plus de consistance dans les pages qui suivent. Signalons toutefois qu'il s'agit bien de privilégier, dès l'identification d'un "problème" et des solutions qui pourraient y être apportées par les politiques publiques, les dimensions sociales des situations traitées, ce que M. Cernea a appelé, à propos des projets de développement rural, le *Putting people first* (Oxford University Press/World Bank, 1985). Les approches classiques ont tendance à privilégier au contraire les dimensions physiques ou spatiales, formulant les projets à partir des écarts entre la réalité urbaine et l'idéal (la norme) entrevu et donné comme objectif à atteindre : dans un tel contexte, toute analyse du social apparaît totalement subordonnée à la formulation première d'un problème urbain (de sous-équipement, d'insalubrité, de désordre urbain…) et tend donc à réduire, au mieux, l'analyse sociale à des questions strictement contingentes aux seuls problèmes matériels identifiés. Quant aux manières de rendre effective cette prise en compte, elles sont plurielles et discutables, aucune ne permettant véritablement de l'atteindre complètement.

On doit toutefois noter que *les ateliers thématiques* menés au cours de l'hiver 1999-2000 – dont l'objectif était d'approfondir de manière sélective l'analyse des situations passées ainsi que d'explorer les prospectives pratiques de la réforme – se positionnèrent de manière plus timide sur cette question (12). Certes, ces ateliers continuèrent à porter des critiques précises à plusieurs niveaux, de l'institutionnel au social, et ils formulèrent de nombreuses recommandations pratiques. Mais sur la question de la maîtrise d'ouvrage sociale, l'appropriation fut plus lente. La lecture des recommandations de ces ateliers (*op. cité*, p. 127 et suiv.) montre par exemple que la dimension sociale des projets continue à occuper une place secondaire par rapport aux préoccupations foncières, techniques ou gestionnaires… Par ailleurs, ces ateliers renvoient surtout cette prise en compte du social au *développement du mouvement associatif*. Marquée au coin du bon sens, cette orientation comporte de nombreux risques dans un contexte où l'association est nouvelle, comme le sont les pratiques et la culture (collectives comme publiques) dans lesquelles elles se développent. Les risques sont connus à travers les exemples internationaux, mais les plus récurrents sont d'une part de rester dans l'ordre incantatoire et d'autre part, de n'engager que de simples changements formels. Une recommandation aborde toutefois directement bien la question de l'incorporation de *connaissances du social* dans l'élaboration des stratégies. Mais il s'agit d'une approche statique encore très marquée par le poids du passé, où l'observation d'indicateurs semble suffisante à nourrir une nouvelle réflexion stratégique.

On comprend par là qu'il n'est pas si évident, pour les milieux traditionnellement concernés par la résolution des problèmes de bidonvilles, et même avec une forte volonté politique, de passer d'un diagnostic courageux, mettant en cause l'absence de prise en compte du social et ses effets négatifs sur l'évolution des projets, à des propositions novatrices sur la manière d'y remédier désormais. Mais cette étape est également révélatrice d'un des problèmes de fond qui continue à traverser cette réforme : un tel changement ne peut s'appuyer sur de simples modifications de normes, de règles ou de procédures techniques ou administratives, il requiert un profond changement dans les mentalités et l'on sait que ce sont là les changements qui prennent le plus de temps et qui nécessitent que toutes les composantes de la société y adhèrent.

Par ailleurs, bilan critique et ateliers thématiques ne représentaient qu'une partie de l'évaluation engagée. Une autre, dite *bilan empirique*, retardée en raison de la tenue des ateliers thématiques, mobilisa moins le débat public. L'exercice s'y prêtait évidemment peu : il avait en effet pour objectif central de recueillir, auprès des populations directement ou indirectement concernées, leurs propres évaluations des améliorations d'habitat dont les bidonvillois avaient «bénéficié », de cerner les effets sociaux directs ou indirects de ces interventions, et enfin d'écouter la vision des habitants sur les politiques urbaines et les attentes qu'ils nourrissaient à l'égard de ces

L'évaluation des difficultés rencontrées à travers le monde par les "manières" les plus répandues – l'expertise en amont, l'ingénierie sociale d'accompagnement des projets et la participation des habitants – permet de mesurer l'importance du défi ainsi posé.

(9) Cf. F. Navez-Bouchanine, *les Interventions en bidonville au Maroc. Une évaluation sociale*, secrétariat d'Etat à l'Habitat, Publications de l'ANHI, 2002, p. 41 et suivantes.

(10) A la différence des autres qui exigeaient une mobilisation d'autres acteurs, lesquels n'étaient pas nécessairement sensibilisés ou disposés à co-agir.

(11) La maîtrise d'ouvrage actuelle est essentiellement constituée de profils techniques et gestionnaires. Les disciplines et profils aptes à véhiculer une prise en compte *compétente* (c'est-à-dire qui n'en reste pas aux seules bonnes intentions et aux recettes du bon sens…) du social sont rares ; de plus, elles ont, par le passé, été souvent confinées à des tâches de pure administration, qui ont en quelque sorte désamorcé leur identité disciplinaire.

(12) L'idée de ces rencontres thématiques était d'approfondir les premiers débats publics (qui avaient réuni tous les acteurs autour des projets d'une même ville) en favorisant cette fois le

dernières. Cette approche nécessitait un travail plus proche de la recherche classique, avec plus de recul, pour éviter au maximum les risques de surenchère auxquels auraient pu donner lieu des confrontations directes entre acteurs publics et populations dans cette conjoncture bien nouvelle d'accès à la parole et à la démocratie.

Ce bilan, mené de mars 2000 à mars 2001, mit avant tout en évidence les effets concrets – sur les concernés mais également sur le déroulement des projets eux-mêmes- d'une trop faible prise en compte tant des conditions de vie, habitudes et possibilités que des représentations et attentes de ces populations. Certes, cette faiblesse ne se manifestait pas dans tous les sites étudiés de la même manière, et elle apparaissait en outre avec des intensités diverses selon les cas, mais on la retrouvait bien présente dans tous les projets étudiés (7 sites ayant bénéficié de projets – de restructuration, de recasement, de relogement –). On la retrouvait aussi de manière indirecte mais non moins évidente dans 3 sites qui, n'ayant connu aucune intervention, étaient toutefois concernés de très près soit par des projets avortés soit par des interventions proches.

Les résultats de ce bilan empirique ne connurent pas non plus une même diffusion/circulation que le bilan critique. A l'absence de débat public et à la plus faible implication corollaire des acteurs publics – toutes deux liées à la nature de l'exercice – il faut ajouter de nombreuses raisons conjoncturelles à cette situation (13). Mais au moins une raison tenait au contenu-même du bilan : l'abondance, la complexité mais aussi la diversité des constats opérés empêchaient une systématisation rapide et générale. Par exemple, aucune formule de "prêt-à-agir" ne pouvait en sortir. Si des conclusions globales en étaient facilement extractibles en termes de diagnostic, il n'en allait pas de même pour l'ensemble des conclusions pratiques relatives à un type d'intervention, un contexte, une ville donnés….

Le bilan révélait donc la nécessité d'un *double maillon manquant*, capital pour la démarche : d'une part, un travail de traduction en termes opérationnels qui ne pouvait trouver son sens que mené avec les opérateurs eux-mêmes et d'autre part, un travail d'application à ajuster empiriquement en fonction de chaque site ou "problème" identifié. Travail immense, pour lequel manquaient tant les ressources humaines que le temps –précieux et non divisible à l'infini – des opérateurs appelés à gérer, parallèlement, bien d'autres dossiers !

Trois palliatifs furent alors pragmatiquement et progressivement mis en place par le secrétariat d'Etat à l'Habitat :

– l'inscription de ce travail de traduction au cœur des processus de formation ;

– la formulation de nouvelles procédures d'identification et de montage de projets faisant une part substantielle au social ;

– et enfin, la mise en place de projets-pilote où ces dernières seraient "testées".

débat entre acteurs identiques opérant en des lieux différents : opérateurs publics, promoteurs, professionnels, mouvement associatif étaient ainsi appelés à débattre dans leurs propres "corps". Un atelier devait également réunir les élus, mais il ne put avoir lieu en raison des difficultés d'articulation entre les ministères concernés. Cf. « Rencontres thématiques », *in Habitat insalubre au Maroc, travaux préparatoires pour de nouvelles approches, op. cit.*, p. 77-135.

(13) Notamment une surcharge en missions spéciales et lourdes des départements et services concernés.

Chacune de ces trois "réponses" mériteraient bien entendu une analyse détaillée sous une double question : ce qu'on peut en attendre en théorie (donc en quelque sorte le champ des "possibles", notamment à la lumière des expériences internationales) et la manière dont les choses se sont déroulées en pratique. Le présent papier ne pouvant aller à ce niveau de détail, je n'aborderai ici que la seconde approche et exclusivement sur les éléments offrant un recul nécessaire à une première analyse (14).

(14) Non sans rappeler de manière très synthétique que les deux dernières réponses méritent une approche critique assez poussée sur le fond, en raison des risques d'isolement et de manque d'articulation réel aux projets quotidiens… qui conduiraient alors à définir une maîtrise d'ouvrage sociale additive, un peu comme une cerise sur le gâteau, et donc plus ou moins "désamorcée" quant aux effets réels qu'elle peut avoir sur la maîtrise d'ouvrage en général.

3. La maîtrise d'ouvrage sociale : mobilisation forte autour d'une notion floue ?

Comme on le soulignait plus haut, la rupture à introduire en matière de prise en compte des habitants avait été diffusée et vulgarisée sous l'appellation *maîtrise d'ouvrage sociale* (MOS dans la suite du texte). Rassurante pour les uns, par son vocabulaire “technique”, elle était toutefois relativement déstabilisante pour la plupart des techniciens et cadres car elle suggérait une réelle inversion des *valeurs* dans les montages de projets, d'une part, et remettait en cause les routines bien rôdées qui permettaient aux agences publiques de réaliser, au moins matériellement, une partie des opérations projetées, d'autre part.

Divers arguments avaient ainsi été avancés pour rejeter toute modification des processus. Trois d'entre eux constituaient toutefois le socle le plus fondé de la résistance à la réforme :

– le social ne relève pas de la responsabilité d'un département voué à la résolution des problèmes d'habitat ;

– le social n'est pas notre métier et nous n'avons pas la compétence pour l'introduire ;

– prendre en compte le social allongera considérablement les délais de réalisation et fera capoter l' équilibre déjà très fragile entre demande et réalisations.

Or, la décision de faire avancer la mise en œuvre de la réforme, notamment par l'énoncé de nouvelles procédures, avait déjà été prise au plus haut niveau : elle découlait en effet très logiquement de la volonté de changement qui avait précédé et justifié les différentes approches évaluatives. Il devenait donc urgent à la fois de désamorcer les résistances mais aussi de préciser ce qui était véritablement entendu et recherché à travers cette réforme en termes de démarche et d'angle d'attaque des projets.

En effet, d'une part, le caractère plutôt technique du vocable utilisé contrastait avec un certain flou qui continuait à entourer son contenu pratique. Pour les uns, la maîtrise d'ouvrage sociale existait; c'était une boîte à outils codifiée, qu'il suffisait d'incorporer aux processus en cours pour les améliorer. Pour d'autres, les expériences de maîtrise d'ouvrage sociale connues par d'autres pays constituaient des ajustements particuliers d'un esprit, d'une démarche : intéressantes comme documentation, elles ne pouvaient en aucun cas être importées dans un contexte où toutes les conditions – sociales, économiques, institutionnelles et politiques- étaient si différentes.

D'autre part, l'imposition de nouvelles procédures, contraignantes pour les techniciens –contraignantes dans la mesure où aucune formulation de projet ne pourrait désormais aboutir sans passer par elles- soulevait à juste titre, chez les cadres pourtant les plus motivés, de nombreuses interrogations : sur la rareté des compétences mobilisables dans la mise en œuvre de ces procédures au niveau national et sur l'efficacité de mesures imposées auxquelles nombre de cadres n'adhéraient pas encore totalement. Sur ce dernier point, l'expérience de grands organismes autrement dotés en compétences, comme la Banque mondiale, pouvait en effet attirer l'attention sur les risques qu'encourent de simples accomplissements matériels de procédures qui, au fond, n'ayant pas réellement *convaincu* ceux qui prennent les décisions pratiques *in fine*, ne peuvent pas vraiment non plus atteindre les objectifs poursuivis.

Pour résoudre ces problèmes et diminuer les incertitudes, un atelier fut donc réuni en mars 2001 : entièrement consacré à la maîtrise d'ouvrage sociale, il avait pour objectif d'ouvrir plus largement le débat et de préciser les positions, attentes et possibilités en la matière. Il réunissait une soixantaine de participants marocains et français – cadres du secrétariat d'Etat à l'Habitat et de l'administration française, professionnels, chercheurs, membres d'associations.

Le discours d'ouverture de l'atelier, prononcé par le Secrétaire d'Etat, fut sans ambiguïté : volonté de rupture avec les démarches passées; nécessité impérative de considérer l'habitant-citoyen; volonté de redéfinir des stratégies d'intervention calibrées en fonction des caractéristiques de la demande sociale ; introduction de *réflexes de responsabilité* qui permettent d'atteindre ces objectifs en évitant toutefois de tomber dans le populisme ou la démagogie. Ces positions témoignaient, bien au-delà de la seule question d'intervention en bidonville (dimension seulement curative), d'une forte volonté préventive. La concrétisation de cette volonté apparaissait à deux niveaux :

– création d'une entité administrative pour diffuser les objectifs de prise en compte du social (15), avec entre autres l'inscription du *devoir de rendre compte* des résultats en termes d'intégration sociale et urbaine ;

– définition d'une loi sur le partenariat et l'action solidaire pour la lutte contre l'habitat insalubre.

Quant aux travaux de cet atelier, ils étaient directement centrés sur les questions de définition, de champ d'application, de méthodes…de la maîtrise d'ouvrage sociale, mais de manière plus large, ils exploraient aussi ce que voulait dire un engagement dans cette optique, ce qu'on pouvait tirer de certaines expériences passées, et ce que cela impliquait en termes d'engagement futur. Les différents exposés, nationaux ou étrangers, reflètent assez bien le statut *encore à l'étude* des réflexions engagées sur la MOS marocaine et soulignent également bien la complexité de la réforme à entreprendre.

(15) « Il ne s'agit pas là d'une rupture mais d'une intégration douce d'une nouvelle façon de faire dans une ancienne pratique plutôt technocratique », (M. Mbarki, Discours d'ouverture, Atelier MOS, mars 2001 *in Actes de l'atelier des 20 et 21 mars 2001*, secrétariat d'Etat à l'Habitat, direction de l'Habitat social et des Affaires foncières, Rabat, 2002, p. 9).

Mais ce sont surtout les débats qui les suivent qui sont extrêmement intéressants (16) : riches en pistes de réflexion et d'action, ils montrent surtout, qu'au moins en ce qui concerne les personnes présentes, l'adhésion mentale au changement s'est, d'une certaine manière, "déclenchée". Les réticences ne s'expriment en effet que sur les voies et moyens de la mise en œuvre.

Sur ces derniers, toutefois, on voit bien apparaître quelques divergences fondamentales qui témoignent des difficultés et du besoin de *temps long* qu'une telle réforme nécessite. Ces divergences annoncent aussi, d'une certaine manière, les difficultés de la mise en œuvre. Je n'en retiendrai que les plus marquantes :

– des positions qui soulignent l'importance de l'Etat – son rôle d'incitateur, voire d'initiateur, et de régulateur – opposées à d'autres, qui rabattent l'essentiel d'un changement réel sur la seule initiative locale, loin de toute intervention étatique ;

– une maîtrise d'ouvrage sociale du début à la fin du processus (mais prenant un ancrage très résolu dès l'identification des projets) *versus* un travail plus proche de *l'accompagnement social* de projets qui resteraient conçus de manière assez classique ;

– une mise en œuvre faisant appel à *l'ingénierie sociale* opposée à une mise en œuvre requérant la seule *participation directe*, comprise comme automatique et allant de soi dès lors qu'ONG ou associations seraient présentes ;

– l'insistance sur l'impact stratégique d'une mise en œuvre initiée par des projets-pilotes contre l'appel à une pensée réformatrice qui serait d'emblée définie à grande échelle ;

– enfin, la volonté de définir immédiatement une stratégie globale forte versus le sentiment exprimé d'une insuffisance d'accumulation de savoir local et intériorisé, insuffisance jugée de nature à stériliser tout effet réel de stratégies qui seraient dès lors condamnées à être esquissées à la hâte.

Toutefois, quelques points communs émergent qui permettent de mesurer le chemin accompli : *le rôle central de l'intermédiation*, de la nécessité donc d'un rôle d'interface (une structure selon les uns, un individu selon les autres) entre la population et les maîtres d'ouvrage, intermédiation observée dans certaines expériences présentées et jugée d'autant plus nécessaire que ni les ONG ni les associations d'habitants (données à terme comme LA solution) n'offrent à ce jour une présence ou une antériorité suffisantes pour garantir un contre-poids efficace face aux autres acteurs et une prise en compte du paysage social dans sa totalité (et non d'une partie seulement des habitants, qui peuvent accéder plus facilement à ces formes de représentativité sociale (17)).

Un deuxième élément convergent est *la prise de conscience des compétences et postes de travail nécessaires à une telle mise en œuvre* ; le peu d'acquis et de ressources immédiatement disponibles en ce domaine est souligné de manière unanime. Les coûts à prévoir, dans ce contexte, sont maintes fois évoqués, de

(16) Cf. les parties "Débat" publiées *in Actes de l'atelier des 20 et 21 mars 2001*, secrétariat d'Etat à l'Habitat, direction de l'Habitat social et des Affaires foncières, Rabat, 2002, p. 39 et suiv. ; p. 58 et suiv. ; p. 82 et suiv.

(17) Les plus démunis, les plus socialement et culturellement exclus sont ceux qui ont le plus de mal également à bénéficier des structures

même que l'appel à une volonté politique extérieure au secrétariat d'Etat à l'Habitat jugée indispensable à cet égard. Parmi les compétences reconnues comme indispensables et comme nécessaires à généraliser d'emblée, *l'intermédiation* (dont on a souligné ci-dessus l'unanimité quant à sa nécessaire fonction) continue, à travers la question de son coût et de son financement, à poser des questions sur le statut et le profil de ceux qui la mettraient en œuvre : fonction assurée ou déléguée par l'Etat, expertise indépendante, association ou ONG… Si, sur le rôle "théorique" à jouer, on retrouve un consensus (c'est bien d'un *agent de développement* que l'on parle), il est clair que par ailleurs, un "raccourci" pratique tente certains intervenants. Ajouter cette fonction à un profil déjà existant leur paraît en effet la solution la plus naturelle (le chef de projet "technique" actuel, le *moqqadem…*), solution qui paraît impraticable pour les autres, lesquels en appellent à une émergence lente et prudente, mais *sui generis*, d'une fonction et d'un profil nouveaux. Ils semblent en effet juger que les fonctions habituelles des "profils" actuels sont de nature à trop "connoter" toute tentative de changement et risquent donc de tuer la réforme dans l'œuf.

Enfin, un troisième élément convergent apparaît dès lors en toute logique, c'est *la nécessité d'une formation adaptée à ces nouvelles compétences*. Toutefois, les divergences ré-apparaissent là aussi : pour certains, la formation pourrait se borner à inculquer au personnel déjà actif sur le terrain les éléments de modification des perspectives et les changements de démarche; pour d'autres, ceci n'est qu'une petite étape, dans le sens où il ne pourrait y avoir de réel processus de formation sans prévision afférente en termes de création d'emplois *ad hoc*, ce qui revient d'une certaine manière à prôner des modifications d'organigramme, de structure, mais aussi de routines professionnelles…

Les conclusions du Secrétaire d'Etat sont tout aussi claires que l'était le discours introductif et manifestent la même volonté politique. Elles soulignent les nécessités institutionnelles et budgétaires requises par une réforme mais rappellent toutefois les difficultés qui ne manqueront pas d'apparaître notamment en raison des faibles ressources humaines dans le domaine. Ces conclusions ne tranchent pas sur les questions de *contenu* de la maîtrise d'ouvrage sociale. On peut toutefois faire l'hypothèse que l'accent mis sur le besoin de réforme institutionnelle –il est question alors d'une unité administrative, répondant au département en cours de création à l'ANHI- et budgétaire témoigne bien d'une vision de *réforme complète de la démarche d'intervention, de l'amont à l'aval de cette dernière* (18).

4. Les aléas de la mise en œuvre : temps et conflits d'urgence…

Après cet atelier, la mise en oeuvre des démarches de maîtrise d'ouvrage sociale a été bien réelle. Il faudra davantage de recul pour en évaluer les impacts à moyen et long terme. Mais d'ores et déjà, cette mise en œuvre soulève quelques questions de fond, notamment en raison de ses lenteurs. Par ailleurs, l'urgence de la situation créée par le développement exponentiel de

formelles ou informelles de représentativité sociale. Ce constat est loin de valoir pour le seul Maroc, et de nombreux travaux portant tant sur le monde occidental que sur les pays en développement ont montré les effets d'exclusion sociale d'une partie des formes associatives.

(18) Ceci ne préjuge en rien de l'efficacité d'une telle mesure : les remarques n'ont pas manqué non plus à ce sujet et ont attiré l'attention sur le risque d'isolement de la maîtrise d'ouvrage sociale,

l'habitat illégal en dur (pour lequel la dimension de maîtrise d'ouvrage sociale n'était pas nécessairement apparue comme une dimension maîtresse (19)), semble avoir momentanément ralenti les effets de la réforme, notamment en matière de démarche, en général, et de méthodes d'identification, de conception et d'accompagnement des interventions en particulier.

Examinons-en les quelques éléments perceptibles aujourd'hui. Sur le plan institutionnel, les difficultés et les lourdeurs administratives et/ou budgétaires ont, jusque là, empêché une concrétisation forte de cette volonté de réforme. L'ANHI a bien créé un département consacré à cette approche, mais semble avoir du mal à en faire entériner les conséquences financières. L'horizon auquel le Secrétariat d'Etat à l'Habitat peut envisager un aménagement interne *ad hoc* de son organigramme dépasse de loin la fin de son mandat actuel. Le dossier MOS y a donc été – en toute logique d'ailleurs étant donné les compétences qui y préexistaient (20) – traité par la Direction de l'Habitat Social, mais sans que cette dernière ne soit renforcée en moyens humains, faute de postes budgétaires. Ceci s'est traduit par une surcharge effective de travail dans une Direction déjà tiraillée entre de nombreux dossiers “lourds”. De la même manière, et pour les mêmes raisons, la question de la formation a été jusque-là abordée sous le seul angle de la *formation des personnels en place*. C'est donc une mise en œuvre un peu minimale : dépendante de contingences qui échappent largement à un département, elle semble aussi refléter les doutes et incertitudes toujours réels sur l'envergure et les contours précis à donner à une maîtrise d'ouvrage réellement adaptée aux conditions locales.

Une des conséquences directe de ces difficultés de création d'un service, division, département ou toute autre entité propre, a notamment été la lenteur dans la mise en œuvre du programme de formation interne, pourtant apparu comme largement consensuel en tant que première étape de toute mise en œuvre. La première session consacrée à la formation interne (21) des cadres secrétariat d'Etat à l'Habitat n'a en effet eu lieu qu'en mai 2002, soit 14 mois après l'atelier. Organisée par l'Institut national d'aménagement et d'urbanisme, avec l'aide de la coopération française, elle semble s'être inscrite dans une perspective d'adaptation locale prometteuse tout en restant prudente. Une deuxième session de formation a eu lieu en juin, et une troisième est prévue pour octobre 2002. On peut penser que ce premier coup parti réussi (22) incitera à élargir la base des personnes touchées (actuellement une trentaine). On peut toutefois également escompter que le colloque international organisé en juin 2002 à Casablanca (*Quel habitat pour demain ? Les pratiques émergentes pour les plus démunis* (23)) aura contribué à diffuser plus largement l'esprit de la réforme, par la présentation de réflexions et expériences nationales comme internationales entre lesquelles divers niveaux de débat ont pu être entamés. Mais il s'agit ici davantage de sensibilisation-vulgarisation que de formation : indispensable pour assurer la culture d'une réforme et lui donner une chance de pérennité, elle ne peut toutefois remplacer cette dernière.

pouvant conduire cette dernière à n'être qu'un "supplément d'âme" des projets là où elle devrait en fait pénétrer la maîtrise d'ouvrage et s'y intégrer comme une dimension "normale" de la projétation (Cf. F. Navez-Bouchanine, « Les politiques urbaines au risque de la Maîtrise d'ouvrage sociale », colloque les Métiers de la ville, INAU, Rabat, mai 2001, *Actes* à paraître). Mais sans doute le décalage existant aujourd'hui entre préoccupations techniques et financières, d'une part, sociales, d'autre part, justifie-t-il cette mise en évidence momentanée comme première amorce d'un changement possible…

(19) Et ce malgré les analyses qu'en avaient fait O. Toutain et F. Debbi dans l'étude mentionnée plus haut et qui étaient totalement convergentes, sur le fond, avec celles menées sur les bidonvilles. Malgré aussi le fait que l'atelier de mars 2001 avait défini comme champ la totalité de l'habitat insalubre. Il faut bien ici souligner les différences qui ont présidé aux actions passées en bidonville et en habitat "clandestin". Le fait que la plupart des opérations en clandestin soient des régularisations sur place, d'une part, et, d'autre part, le fait qu'elles se soient dès les années quatre-vingt appuyées sur des associations de quartier peuvent faire penser qu'il s'agit de projets participant déjà d'une

Quant à la décision de lancer des projets-pilote, elle avait, rappelons-le, constitué une tentative de faire avancer les choses en l'absence de possibilités de réforme plus massive, l'idée étant qu'on passerait ensuite de leçons apprises en situation expérimentale à l'application généralisée. Il est un peu tôt pour parler de l'impact de ces projets-pilote en termes de stratégie puisqu'ils sont encore en cours (24). Lancés au printemps 2002, ils devraient être soumis à une première évaluation dès Septembre. Notons toutefois que le décalage entre objectifs d'une part, moyens humains et délais d'autre part, en fait une *gageure*. Ce décalage explique d'ailleurs l'effort de liaison recherché entre formation et projets-pilote ainsi que la réflexion critique déjà entamée par la direction de l'Habitat social sur les termes de référence de ces projets. Les risques de réalisation formelle devraient dès lors constituer une des préoccupations majeures des évaluations menées. Quant à l'esprit dans lequel ces évaluations devraient elles-mêmes être menées, il devrait se centrer sur la mise en évidence des conditions d'amélioration progressive de ces démarches, donc en se situant plus dans une dynamique de recherche-action que dans un processus d'appréciation d'un produit achevé. Connaissant en effet les conditions sociales et institutionnelles actuelles, on ne peut espérer, dans des délais aussi courts, une telle transformation des prises de décision dès lors que leur compréhension, leur négociation et l'adhésion sont reconnues comme nécessaires alors que jusque là, toutes les décisions ont toujours été prises selon des processus radicalement différents…. Quoiqu'il en soit, ces projets-pilote ne vaudront, dans le futur, que pour les leçons que leurs protagonistes auront la volonté –et la latitude- de tirer. Il faut espérer que ces leçons soient tirées dans un contexte où le désir de capitalisation et d'évolution domine et oriente les études ou recherches. C'est la raison pour laquelle l'implication de l'INAU a toute son importance. Il faut espérer, enfin, que le vent de réforme qui a soufflé ne s'éteigne pas à l'automne 2002 et qu'il continue à inspirer la pensée des projets-pilote et surtout celle de leur articulation au reste des politiques, et notamment des politiques au quotidien.

D'autres facteurs doivent être explorés pour prendre toute la mesure des difficultés de mise en œuvre de la MOS et de la lenteur qui en résulte. On peut notamment les lier au caractère circonscrit des premières formulations de la réforme : "géographiquement" limitée d'abord aux seuls "bidonvilles", la prise en compte du social n'a, jusque là, pas été abordée dans ce qu'elle sous-entendait (sous cette forme/vocable ou sous une autre), *comme potentiel de réforme pour l'ensemble des projets urbains*. Comment lui donner une envergure réelle, un coup d'envoi sérieux, si elle n'est applicable que pour les interventions en bidonvilles, et dans un premier temps, seulement pour des bidonvilles-pilote d'autre part? Le risque est ici que le reste de l'environnement décisionnel reste à l'écart de ce processus de réflexion et de critique, fait qui peut même rejaillir négativement sur les décisions qui concernent les bidonvilles eux-mêmes.

certaine forme de prise en compte du social. Si sur les objectifs des parties concernées on peut effectivement penser qu'une assez bonne convergence existe, sur le plan des modalités d'organisation, il est difficile de prendre une bonne part de ces expériences pour autre chose que des programmations et exécutions top-down déléguées sans grande marge de manœuvre au niveau local.

(20) Et qui par ailleurs étaient très demandeuses en matière d'information et d'approfondissement du dossier MOS, demande qui a notamment débouché sur une mission d'information en France en octobre 2001.

(21) Mais néanmoins ouverte à quelques externes directement concernés par les projets (DGCL, CDG, DGI).

(22) Notamment en raison de l'intérêt exprimé jusque-là par les personnels formés et par la prise de conscience, pour ceux d'entre eux qui n'y avaient pas encore été confrontés, de la complexité de la tâche à mener.

(23) Cf. le site internet qui rend compte de cet événement www.casablanca-hab.org.

(24) Les expériences internationales en la matière sont toutefois riches d'enseignement, et les réflexions entamées notamment dans la foulée d'Habitat II sur ce que les organisations

internationales appellent aujourd'hui le *scaling up* montrent toutes les difficultés qu'il y a à passer de micro-expériences réussies et prometteuses à des politiques d'envergure touchant la totalité des populations concernées.

(25) Avec tous les risques de dérapage social que cela contenait.

A la lumière de l'évolution récente de gros projets problématiques, comme l'était par exemple Douar El Kora à Rabat, on voit bien que le processus qui a conduit à un réexamen des options antérieures, s'est déroulé dans une optique étrangère aux intentions de réforme. Qu'on se félicite de la rationalité des choix adoptés ou qu'on les déplore, qu'on applaudisse au volontarisme de la solution adoptée face à un allongement intolérable des délais d'intervention (25) ou qu'on regrette l'interruption du processus de "ménagement" et de négociation entamé, il n'en reste pas moins qu'on se situe en dehors des transformations de démarche envisagées avec la réforme. S'agit-il alors d'un cas isolé –parce qu'exceptionnel- ou de signes d'un "glissement" d'une approche en faveur d'un processus radicalement différent qui n'aurait pas trouvé son "souffle" ? La question mérite d'être débattue…

Mais par-dessus tout, on ne peut comprendre les difficultés actuelles de la mise en œuvre de la MOS si on n'explore pas l'hypothèse des angoisses et des critiques – réellement apportées ou potentiellement "menaçantes" – à propos des *réalisations matérielles* : le couperet que constituent les bilans quantitatifs faisant état de productions concrètes est une menace très sérieuse pour toute tentative de réforme qui veut atteindre des processus complexes. On sait en effet que dans un contexte de concrétisation difficile de résultats d'études, la réflexion et l'effort portant sur des changements immatériels deviennent une cible privilégiée et sont taxés d'immobilisme, un peu comme s'ils étaient responsables des retards dans les réalisations matérielles. L'introduction de la maîtrise d'ouvrage sociale, par le renversement des valeurs d'appréciation des projets qu'elle sous-tend – et donc, les modifications trop déstabilisantes des routines établies qui, bon an mal an, avaient prouvé une certaine efficacité en termes de production- a-t-elle été obstruée par ce type de phénomène ? C'est une des hypothèses qu'on doit forcément explorer (26).

(26) … mais que le moment où est rédigé cet article ne permet encore ni de confirmer ni d'infirmer.

Dans cette même optique, il faut rappeler qu'une telle réforme, entamée seulement à l'intérieur d'un département public particulier, risque très vite de se trouver en position d'isolement si les autres acteurs et partenaires publics concernés ne suivent pas. Ceci ne signifie nullement que ce type de réflexion et de démarche n'existe pas dans d'autres sphères : de belles convergences pourraient être trouvées, notamment comme on l'a déjà signalé, sur des questions relatives au développement rural. Mais si, dans le nombre élevé d'acteurs publics déjà impliqués (ou à impliquer selon la vision qu'engage la réforme), seuls quelques uns sont ouverts aux nouvelles perspectives, on comprend bien les difficultés que rencontrent sur le terrain les moindres initiatives novatrices sur la question de la place des habitants dans la définition et la gestion des espaces. Encore considérées comme un non-sens dans nombre de pays – au motif que seuls les experts savent et que les habitants n'ont aucune compétence – ces innovations font également peur sur le plan politique. Très présente dans d'anciennes démocraties, cette peur est encore plus aiguë quand les processus démocratiques sont récents.

Enfin, une autre hypothèse peut également expliquer, à court terme, une certaine lenteur dans la mise en œuvre, c'est celle du conflit entre différentes

urgences en compétition. A cet égard, il faut prendre en compte l'inflexion de la politique du secrétariat d'Etat à l'Habitat à partir du discours royal d'Août 2001. Dans ce discours essentiellement consacré à la question de l'habitat insalubre, le roi en appelait en effet à « entamer l'élaboration d'un cadre juridique et réglementaire pour un projet de programme national bien défini, visant à éradiquer l'habitat insalubre existant actuellement (27) ». Il s'agissait là d'un appel à un programme de grande envergure pour éradiquer définitivement ce qui était désigné comme un mal à la fois spatial et social. L'insistance sur les dimensions réglementaires venait appuyer de manière parfaite un des objectifs majeurs de la réforme pensée au secrétariat d'Etat à l'Habitat, celui d'une nouvelle loi qui aborderait enfin le problème de manière globale et qui mettrait fin à des décennies de tergiversations et de laxisme. S'adressant à l'ensemble du gouvernement et des acteurs publics, ce discours ouvrait également des perspectives intéressantes en matière de coordination/collaboration entre départements et entre niveaux divers de responsabilité publique.

(27) Extrait du discours royal du 20 août 2001, traduit *in Aourach*, n° 16, avril 2002, p. 2, Rabat.

Ainsi, une nouvelle urgence, quantitativement plus forte, qualitativement plus lourde apparaissait. Si, par le passé, il était implicitement admis que l'état de fait créé par l'habitat clandestin avait permis à de nombreuses populations urbaines un accès, même défaillant, à la ville, ce bénéfice apparaissait désormais plus que discutable en raison de ses conséquences négatives à long terme pour le développement urbain ; mais ce bénéfice social apparaissait aussi et surtout dérisoire face aux bénéfices qu'en avaient tiré d'autres acteurs qui, selon les termes du secrétaire d'Etat à l'Habitat, « exploitent la misère à des fins de spéculation en encourageant le développement de l'habitat insalubre » (éditorial de *Aourach,* n° 16). Des cas récents de développement brutal et de grande dimension avaient en effet attiré l'attention sur le caractère complexe de ces implantations et le rôle incitateur qu'y avaient joué des acteurs éminents, publics ou privés, totalement impunis malgré les conséquences engendrées par leurs comportements (28).

L'ampleur et l'envergure des problèmes soulevés eurent dès lors un effet paradoxal sur les préoccupations liées à la maîtrise ouvrage sociale. Ces dernières passèrent un peu au second plan derrière les impératifs pressants d'une programmation qui, face aux défis quantitatifs soulevés, devait afficher des garanties de fiabilité techniques, institutionnelles et financières... Comme nous l'avons déjà souligné, la question de la maîtrise d'ouvrage sociale n'avait jusque là été soulevée que pour les interventions en bidonville alors que *l'angle d'attaque dominant pour l'habitat illégal apparaissait de plus en plus comme d'abord juridique et réglementaire*. Par ailleurs, l'habitat illégal constituait une masse autrement importante puisqu'il était estimé, au dénombrement effectué en septembre 2001, à un total national de 518 787 unités (*versus* 262 128 unités en bidonville ou autre habitat sommaire) (29). Pour faire face à une telle programmation, il était inévitable que réapparaissent les angles d'approche et les méthodes déjà maîtrisées. Les démarches de maîtrise d'ouvrage sociale, encore embryonnaires, nécessitant

(28) Le phénomène en lui-même n'est pas récent, et on renvoie aux nombreux travaux de recherche qui en ont démonté les processus, entre autres ceux de A. Abouhani et de M. Ameur. C'est l'ampleur et la généralisation de ce processus qui ont en fait contribué à tirer l'alarme, dans un contexte politique également marqué par une volonté d'établissement d'un Etat de droit.

(29) Cf. note relative au programme national de

résorption de l'habitat insalubre, SEH, Direction de l'Habitat social, 6 p.

réflexion et action en profondeur sur le changement social, n'ont pas semblé "faire le poids" face aux méthodes *éprouvées* sans doute parce qu'elles impliquent des mises en œuvre complexes, et parce qu'elles sont encore à leurs premiers balbutiements méthodiques.

Toutefois, on peut aussi faire l'hypothèse que ce passage au second plan est momentané. Les perspectives créées par le champ d'application de la nouvelle loi en préparation (Loi sur le partenariat et l'action solidaire) et la volonté de traitement global laissent en effet la porte ouverte à de nouvelles perspectives de réintégration de cette dimension sociale dès l'amont des projets, même si la formulation actuelle du programme lui-même (PARHI, Programme National d'Action pour la Résorption de l'Habitat Insalubre) ne fait aucune mention explicite aux changements d'angle d'attaque dans l'identification, la formulation et la conduite des projets sous les perspectives ouvertes par la MOS. Mais il faudra alors que dans un avenir très proche, les contenus sociaux implicites de ce programme soient plus clairement explicités et pragmatiquement *déclinés*. Sous leur forme actuelle, ils ne permettent notamment pas d'entrevoir la manière dont les diverses ruptures des angles d'approche imaginés simultanément au sein du secrétariat d'Etat à l'Habitat pourraient s'articuler entre elles : la dimension sociale y est bien plus "implicite" que les autres dimensions; de plus, on ne voit pas bien comment s'accommoderont, dans le futur et au niveau pratique, les exigences réglementaires et les compromis sociaux…

Enfin, ce renforcement à terme des approches basées sur une meilleure prise en compte du social pourrait également s'inscrire dans les suites du colloque de Casablanca, événement évoqué plus haut. Car c'est bien au cours de cette même année (dernier semestre 2001/premier semestre 2002) que la préparation de ce colloque, puis l'événement lui-même (Casablanca, juin 2002), continuèrent à favoriser un contexte général de réflexion et de débat où la question de la prise en compte des dimensions sociales dans les interventions urbaines pouvait se frayer un chemin et gagner un certain nombre de convaincus de sa nécessité. Mais l'événement étant à peine fini, il est difficile d'en mesurer les effets et on se situe ici aussi dans une perspective de potentialités plus que de produit concret d'ores et déjà mesurable.

Conclusion

(30) Et non simplement formelle, dont beaucoup de discours politiques antérieurs se contentaient.

L'intégration réelle (30) de la dimension sociale dans les politiques urbaines a constitué une innovation remarquable et courageuse. L'analyse exhaustive des effets de cette innovation est encore à faire : on ne dispose pas encore de recul suffisant pour "trier", avec certitude, entre effets directs, effets indirects ou absence d'effets. Mais cette première évaluation à court terme ne peut se faire sans explorer quelques uns des contraintes et obstacles qui sont susceptibles d'avoir ralenti sa mise en œuvre ou d'en avoir réduit l'impact.

A première vue, on peut dire que le temps a doublement posé problème à cette innovation. Ce temps a d'abord manqué, de *manière absolue*, parce qu'on

ne peut imaginer un tel changement de perspective dans une durée aussi courte que celle du mandat écoulé : après des décennies de prédominance totale de la rationalité technocratique sur toute autre considération officiellement affichée (31), on ne peut imaginer que les mentalités et les angles d'attaque des problèmes faisant obstacle au développement, à la *modernisation* et au changement socio-politique puissent être modifiés aussi facilement. On peut d'autant mieux le saisir qu'on comprend les implications de fond que ces innovations requièrent, ainsi que les changements de mentalité qu'elles supposent à un *niveau global* – et non seulement dans le domaine particulier traité ici.

(31) Ce qui n'empêchait nullement l'impact de bien d'autres considérations moins avouables ou celui d'autres intérêts et objectifs que le développement dans les décisions comme dans la conduite des réalisations.

Mais ce temps a également manqué de manière relative, car les immenses attentes formulées à l'égard de ce gouvernement, après tant d'années d'espoir de changement, se sont souvent traduites par des exigences plus matérielles – certes parfaitement légitimes en ce qui concerne l'habitat – qu'idéelles ou organisationnelles, bref, immatérielles. Or, pour qu'un tel changement d'idées produise enfin les améliorations matérielles attendues, il faut bien plus que deux ou trois années : c'est un travail de longue haleine, qui requiert de plus une *adhésion* dépassant largement les "frontières" d'un département ou d'un ministère et une réelle *appropriation sociale et culturelle*. Un décalage risque dès lors de se produire, et les bilans quantitatifs n'attendent malheureusement pas…

Cette situation conduit ainsi à se poser des questions. *La réforme, malgré sa réalité, n'a pas encore atteint aujourd'hui ce point de non-retour qui en garantirait des effets positifs quelles que soient les inflexions apportées dans le futur*. On sait que les politiques urbaines socialement orientées et l'urbanisme participatif ne constituent pas, au niveau mondial, des modèles dominants : ce seul fait expose très fortement la réforme au risque de rétraction par peur de l'inconnu. Qu'adviendra-t-il dès lors des changements déjà enclenchés, sous le prochain gouvernement, *quel qu'il soit* ? Seront-ils encore compris comme une *condition sine qua non* du changement dans les politiques urbaines, conviction qui a sous-tendu la volonté de réforme du secteur de l'habitat sous le gouvernement d'alternance ? La réforme sera-t-elle considérée comme une simple et aimable fantaisie passagère à ne réactiver, au niveau du discours, qu'à chaque fois qu'un peu de "langage citoyen" sera jugé nécessaire ? Sera-t-elle, plus cyniquement, mobilisée exclusivement par des acteurs publics pressés de se débarrasser du social en en rejetant le traitement au seul niveau local, comme on en a vu s'afficher la tendance dans nombre de pays, développés comme en développement ?

On le voit, ce sont des questions fondamentales de développement, de changement social et de démocratie que soulèvent en fait ces questions relatives à l'habitat et aux projets urbains. Mais quel que soit le prochain gouvernement, il lui sera bien difficile de les ignorer tant il est vrai que le discours "citoyen", même quand il n'est pas suivi d'actions publiques conséquentes, a, à terme, des effets incommensurables et imprévisibles sur les représentations et les attentes des populations.

Annexes

Déclaration de politique générale

présentée par le Premier ministre, M. Abderrahmane Youssoufi devant la Chambre des représentants le vendredi 17 avril 1998

La volonté de changement

Monsieur le Président,
Honorables représentants,

Le Monde est à l'orée d'une nouvelle ère, synonyme de l'avènement d'une société nouvelle, fondée sur des réalités sociales, politiques, économiques, technologiques et culturelles en perpétuelle mutation. Nous mesurons, en ce moment particulier, à leur juste valeur, l'importance des efforts consentis et des progrès réalisés par notre pays depuis son indépendance, sous la conduite de feu S. M. Mohamed V que Dieu l'ait en sa sainte miséricorde et de celle éclairée de S. M. le Roi Hassan II que Dieu l'assiste. Le Maroc a ainsi pu faire face aux sacrifices requis pour la défense de son intégrité territoriale et au défi de la maîtrise de ses équilibres fondamentaux, sans entraver son développement économique, grâce à la clairvoyance et à la vision de son Roi et à l'abnégation et au courage de son peuple. Nous mesurons aussi toute l'ampleur de la tâche qui reste à accomplir par notre pays afin de lui permettre, fort de son patrimoine spirituel, culturel et institutionnel, de ses richesses naturelles et de ses potentialités humaines, d'accéder de plain-pied dans le monde du XXIe siècle.

L'avènement d'un gouvernement d'alternance est à cet égard un moment historique dans le cours de la modernisation de notre vie politique nationale. Il intervient après un long et patient processus qui traduit une volonté nationale d'engager le pays dans une dynamique profonde de changement et de progrès.

Cette volonté est avant tout celle de Sa Majesté le Roi, en symbiose totale et complète avec les aspirations du peuple marocain et des forces politiques qui ont milité et œuvré pour cet événement. C'est là que réside l'un des atouts majeurs dont dispose le gouvernement pour conduire le “Pacte pour le changement”, qui constitue le fondement de son programme, dont j'ai

l'honneur de vous présenter aujourd'hui les grandes lignes, et auquel j'invite toutes les forces vives du pays à adhérer afin qu'ensemble nous en fassions la réalité vivante de demain.

Nous adapter sans nous renier

Monsieur le Président,
Honorables représentants,

Les défis auxquels est confrontée notre société sont d'ordre politique, économique et social, voire culturel et civilisationnel.

Dans le monde d'aujourd'hui, caractérisé par une tendance toujours plus accentuée à l'ouverture généralisée des économies et des sociétés et à l'homogénéisation des attitudes et des comportements, le Maroc est plus que jamais condamné à s'adapter, à s'ouvrir à la nouvelle société émergente de l'information et du savoir, à se positionner dans les nouvelles technologies et créneaux économiques, et à s'imprégner des idées et valeurs universelles. Mais notre pays doit opérer ces mutations tout en sauvegardant et en valorisant les fondements culturels et civilisationnels qui ont forgé, à travers les siècles, son identité, façonnée par les apports successifs des civilisations amazigh, arabe et africaine, cimentée par les valeurs spirituelles et morales de l'islam dont l'humanisme enseigne la tolérance, le respect de l'autre, la solidarité, le sens de l'effort et l'aspiration au progrès.

Le premier des défis que nous devons tous relever sera ainsi pour nous, à la veille d'un siècle nouveau, de fonder notre propre modernité politique économique et sociale sur la base des valeurs historiques propres à notre pays lesquels participent incontestablement des valeurs universelles.

La priorité des priorités : l'intégrité territoriale

Monsieur le Président,
Honorables représentants,

La priorité des priorités du gouvernement concerne notre cause nationale première, celle de notre intégrité territoriale, qui fait l'objet d'une unanimité nationale sans faille. Je voudrais en cette occasion, devant la représentation nationale, au nom du gouvernement, rendre un hommage déférent à Sa Majesté le Roi, Amir Al Mouminine, Représentant Suprême de la Nation, Symbole de son unité, Garant de la pérennité et de la continuité de l'Etat, de l'indépendance de la Nation et de l'intégrité territoriale du Royaume, dans ses frontières authentiques, pour son action inlassable pour le parachèvement de l'unité territoriale.

Je voudrais aussi rendre hommage aux Forces Armées Royales, sous la Haute Direction de leur Chef Suprême S. M. le Roi Hassan II, que Dieu l'assiste, ainsi qu'à la Gendarmerie royale, à la Sûreté nationale et aux Forces auxiliaires, pour le dévouement, le courage et le sens du sacrifice dont elles

n'ont cessé de faire preuve au service de cette cause sacrée. Je prie le Tout-Puissant d'avoir en Sa sainte miséricorde tous les martyrs, civils et militaires, qui ont payé de leur vie le devoir de défendre l'intégrité territoriale de notre pays.

L'objectif que le gouvernement s'attachera à atteindre dans ce domaine consistera à clore définitivement le dossier du Sahara marocain par la reconnaissance sans ambiguïté par la Communauté internationale de la souveraineté nationale sur cette partie de notre territoire. Vous n'êtes cependant pas sans savoir que ce dossier connaît une phase particulièrement cruciale de son évolution du fait des modalités de mise en œuvre du plan de règlement onusien visant à l'organisation d'un référendum dans nos provinces sahariennes.

Nous sommes convaincus que le référendum ne pourra que confirmer la marocanité de ces provinces, parce que telle est la réalité de la géographie, de l'histoire et de la volonté des populations concernées attachées à leur patrie par les liens de l'appartenance et de l'allégeance au glorieux Trône Alaouite. Le gouvernement, éclairé par les directives de Sa Majesté le Roi, veillera à ce que le processus de règlement convenu sous l'autorité des Nations-unies soit scrupuleusement appliqué sans déviations ni atermoiements, et à ce que le droit légitime de participer au référendum soit garanti à tous nos concitoyens sahraouis sans exception.

Mesdames et Messieurs,

Sur ce même chapitre du parachèvement de notre intégrité territoriale, notre pays n'a cessé d'inviter l'Espagne à réviser sa position relative au droit du Maroc sur les territoires occupés de Sebta, Melilla et des îlots avoisinants.

Nous continuerons à œuvrer pour que l'Espagne privilégie le droit et la justice, ainsi que la sauvegarde des relations d'amitié et de bon voisinage traditionnelles entre nos deux peuples, en répondant positivement à la proposition de Sa Majesté le Roi qui ouvre la voie au dialogue et à la concertation, dans le cadre d'une commission mixte de réflexion, pour le retour de nos territoires à la mère patrie dans un cadre garantissant les intérêts légitimes de nos deux pays.

Une nouvelle méthode de gestion gouvernementale

Monsieur le Président,
Honorables représentants,

Le gouvernement doit aujourd'hui faire face à des défis de portée historique, dans un contexte d'attentes sociales multiples et pressantes. La réforme de l'administration et de la justice, la croissance et la création d'emplois, la mise à niveau compétitive du tissu économique, la maîtrise des équilibres et de l'ouverture, la réforme du système éducatif et l'insertion dans la société de l'information, la solidarité et la justice sociale sont autant

de leviers qu'il est impératif d'actionner pour affronter ces défis. A cette fin, une nouvelle approche de la gestion gouvernementale s'impose.

Les réponses satisfaisantes à ces multiples attentes passent par une action qui s'inscrit dans la durée, fondée sur une vision stratégique et sur une approche globale et cohérente, qui implique la réhabilitation et la rénovation du plan. Il ne s'agit, cependant, ni de fixer des objectifs impératifs, ni de dicter ou d'encadrer des comportements, mais de doter l'Etat et les acteurs économiques et sociaux d'un instrument de visibilité et de repérage permettant d'évaluer les enjeux de l'avenir et de parvenir à une meilleure intelligence des évolutions.

La démarche du gouvernement sera à la fois globale et de proximité territoriale. La déconcentration, la décentralisation et la régionalisation, inscrite dans une politique globale et volontaire d'aménagement du territoire, constituent à cet égard des choix fondamentaux du gouvernement. Dans ce cadre, une politique de proximité territoriale, de dynamisation et de responsabilisation des collectivités territoriales décentralisées sera mise en œuvre.

La démarche participative, à travers l'implication des acteurs économiques et sociaux, sera privilégiée par le gouvernement comme un gage de clarté et de responsabilité, fondement d'une confiance durable.

Le gouvernement s'attellera à consolider les mécanismes et les institutions susceptibles de contribuer à approfondir et à élargir le champ de la démocratisation de la vie sociale et politique de notre pays. Il mettra en œuvre, conformément aux Hautes Directives de Sa Majesté le Roi et en concertation avec toutes les composantes politiques de la vie nationale, toutes les initiatives permettant au pays d'améliorer le mode d'expression des suffrages à l'échelle nationale et locale et d'éliminer à tout jamais toute source de contestation politique de leur résultat.

Moraliser la vie publique

Monsieur le Président,
Honorables représentants,

La réforme de l'administration et sa modernisation représentent un objectif essentiel du gouvernement. Notre ambition est de contribuer à bâtir une administration efficace, resserrée sur ses missions essentielles, dotée des ressources répondant à ses besoins réels, soucieuse d'offrir un service public de qualité et au moindre coût, à l'écoute constante de son environnement.

A cet effet, là remise en ordre des structures administratives, l'engagement résolu dans la déconcentration, la lutte contre la complexité et les lenteurs administratives et l'instauration de nouveaux rapports entre l'administration et les citoyens, constitueront les volets essentiels du programme du gouvernement.

Le gouvernement s'attellera, d'une part, à redéfinir la gestion des ressources humaines dans l'administration publique sur des bases rationnelles, afin d'en accroître les performances et d'en maîtriser les effectifs et, d'autre part, à réunir les conditions d'une gestion publique moderne et rationnelle.

Cet effort s'appuiera sur les forces vives et les compétences réelles que recèle notre administration. Il se matérialisera dans l'engagement de l'ensemble des membres du gouvernement à traduire cette volonté en un "Pacte de bonne gestion".

Conformément à ce Pacte, les ministres ordonneront leur action autour de trois préalables : un préalable d'ordre éthique, qui implique de lutter contre toutes les formes de déviance, d'abus de pouvoir et d'impunité; un préalable de gestion rigoureuse, transparente et économe des deniers publics ; un préalable d'ordre relationnel fondé sur l'écoute et le service des citoyens et de l'entreprise.

Dans ce cadre, le gouvernement prendra les mesures visant à bannir les privilèges et à geler les hauts salaires en attendant de réviser et de rationaliser le régime de rémunération de la fonction publique sur la base des critères de cohérence, d'équité, de mérite et de rendement. Nous conduirons ces réformes en privilégiant le dialogue et la concertation, dans le cadre notamment du Conseil supérieur de la fonction publique.

Mesdames et Messieurs,

Une démocratie, soucieuse des règles de droit, ne peut souffrir que le doute pèse sur la transparence, l'équité et la célérité de la justice. Le justiciable doit avoir la certitude que la loi est la même pour tous.

Le chantier de la réforme de la justice prendra ainsi une place privilégiée dans l'action gouvernementale. Le gouvernement agira avec toute la rigueur nécessaire afin de valoriser l'éthique professionnelle et définir les responsabilités; et ce, conformément aux orientations contenues dans le message que Sa Majesté le Roi a adressé au colloque organisé par la Cour suprême à l'occasion du 40e anniversaire de sa création, et dans lequel le Souverain a affirmé que : « Si la justice a figuré et figure toujours parmi nos priorités, si elle a été et reste toujours au cœur de nos préoccupations, c'est parce que nous sommes convaincus que la justice est un vecteur essentiel de renforcement de la cohésion sociale, un facteur décisif de la démocratisation en profondeur de la société, et le principal pilier de la consolidation de l'Etat de droit. De plus les changements qui affectent aujourd'hui le monde, et qui concernent aussi le Maroc, nous conduisent à élargir nos perspectives pour penser la justice, non seulement du point de vue éthique, politique et social, mais aussi du point de vue de l'accroissement de son rôle économique et de la prise de conscience de sa contribution au développement. »

Sous l'impulsion de Sa Majesté le Roi, un important travail de rénovation du droit, a été entamé par le précédent gouvernement. Nous poursuivrons ce mouvement de modernisation, en prêtant une plus grande attention à la cohérence des lois, à leur adéquation avec l'environnement social et culturel, au travail pédagogique qu'elles impliquent auprès des acteurs économiques et sociaux et à rendre plus perceptibles les lois et des codes dans la pratique du système judiciaire.

Le gouvernement agira avec toutes les professions et les composantes du secteur de la justice en vue d'une mobilisation nationale autour d'un programme de modernisation et de moralisation de notre système judiciaire.

Dans cette perspective, il est résolu à relever les capacités de l'administration de la justice ; à améliorer les relations entre l'administration centrale et les institutions de la justice ; à renforcer l'inspection judiciaire ; à améliorer la couverture judiciaire sur la base d'une nouvelle carte ; à accorder une grande importance à la formation des juges et des auxiliaires de justice ; à faciliter l'exercice du recours à la justice; à créer un système de juges d'exécution dans les domaines civil et pénal ; à mettre au point un nouveau code de droit pénal et de procédure pénal ; à consolider l'expérience des tribunaux administratifs et de commerce et à humaniser et à améliorer les conditions de vie à l'intérieur des prisons.

Mesdames et Messieurs,

La défense des Droits de l'Homme, tels qu'ils sont universellement reconnus, représente l'une des orientations essentielles du gouvernement. Dans ce cadre, il fera de la libération de nos concitoyens séquestrés dans les camps de Lahmada et de Tindouf, une grande priorité. Il accordera un intérêt particulier au respect des droits de nos ressortissants à l'étranger. Il renforcera sa collaboration avec le Conseil consultatif des droits de l'Homme et les organisations non-gouvernementales, notamment dans la perspective de régler définitivement les situations restant encore en suspens dont est saisi ce Conseil.

Le gouvernement adaptera les lois marocaines aux chartes internationales et agira dans le sens de la promotion de la culture des droits de l'homme. Il encouragera la création de centres de recherche spécialisés, plus particulièrement dans l'assistance juridique et les conseils aux femmes et aux enfants. Il encouragera la création, au Maroc, d'un Centre international des droits de l'Homme, en partenariat avec les Nations-unies.

Dynamiser l'économie nationale au bénéfice de l'emploi

Monsieur le Président,
Honorables représentants,

Une croissance économique élevée, durable et génératrice d'emplois sera l'un des objectifs prioritaires du gouvernement. Un tel objectif est d'autant

plus impératif que les engagements internationaux et régionaux du Maroc impliquent notre économie dans une dynamique dont il s'agit de maîtriser les retombées sociales et d'optimiser les effets économiques.

La compétitivité est, à cet égard, une exigence de l'heure. La mise à niveau de notre tissu productif sera un des chantiers prioritaires du gouvernement. Elle est l'affaire de l'ensemble des partenaires économiques et sociaux, qui sont appelés à dépasser toute forme d'attentisme et à œuvrer à la dynamisation de notre économie.

Une croissance forte génératrice d'emplois dépend, d'abord, du niveau de l'investissement. L'entreprise est à la fois un lieu privilégié de production de richesses, mais elle est, également, un espace de vie et de relations sociales. Aussi, le gouvernement développera-t-il les mécanismes d'une concertation institutionnalisée entre les partenaires économiques et sociaux, au bénéfice de la croissance et de l'emploi et de la résorption du déficit social. Ce faisant, il sera soucieux d'instaurer la confiance, la transparence et la visibilité économique nécessaires à une élévation du niveau de l'investissement.

A cette fin, une stratégie de croissance, basée sur des choix sectoriels, tendant à améliorer l'efficience du tissu productif et à le rendre moins tributaire des aléas climatiques, sera élaborée et mise en œuvre. Elle s'appuiera sur une politique de promotion des exportations et de développement du marché intérieur, fondée sur un élargissement et une diversification de l'offre, la redéfinition des mesures incitatives et une rationalisation de la réglementation des échanges extérieurs.

Le dispositif d'incitation à l'investissement national et étranger s'appuiera sur la simplification des procédures, la clarification des modalités d'application de la Charte de l'investissement et la création d'une structure nationale unique de promotion de l'investissement.

Le gouvernement activera la modernisation des textes juridiques en vue d'améliorer l'environnement institutionnel de l'entreprise et à l'adapter aux standards internationaux, notamment en matière de concurrence et de protection du consommateur, de respect de la propriété industrielle et de l'adaptation des codes des douanes, du travail et des assurances.

Il soutiendra les efforts de mise à niveau de l'entreprise en veillant à la mise en place effective des instruments d'accompagnement et de soutien requis, en termes de financement, de fonds de garantie, de formation-qualification, de conseil et d'ingénierie, de normalisation-certification-qualité.

Il œuvrera à améliorer et à densifier les infrastructures, en particulier les parcs industriels et les zones franches ainsi que les centres techniques, et agira dans le sens d'une maîtrise du coût des facteurs matériels de production.

Le gouvernement est par ailleurs résolu à faire aboutir le programme de privatisations, dans un cadre de transparence et de célérité. Il veillera a ce que les ressources mobilisées par ce biais soient affectées à des actions

d'investissement et de modernisation des structures. Il conduira une politique d'assainissement et de rénovation du secteur public, en recourant, notamment, à des contrats-programmes permettant d'inscrire la politique des entreprises et établissements publics dans le cadre de la stratégie gouvernementale, d'évaluer leurs performances et de responsabiliser leurs instances de gestion et de contrôle.

Il est décidé à dynamiser la réforme du système bancaire et financier en vue de mieux mobiliser l'épargne ; et de diversifier et faciliter l'accès des entreprises, en particulier les PME, aux sources de financement, à des conditions favorables.

Elargir la marge de manœuvre budgétaire

Monsieur le Président,
Honorables représentants,

Le gouvernement est déterminé à asseoir ses programmes sur une base financière solide respectant les exigences des équilibres macro-économiques et financiers. La loi de finances 1998-1999 sera l'occasion d'examiner plus précisément l'état de la situation économique et sociale. Elle sera nécessairement une loi de finances de transition. Etant donné la précarité des finances publiques, le gouvernement s'emploiera, à élargir sa marge de manœuvre budgétaire, afin d'être en mesure d'infléchir les tendances dans le sens des objectifs poursuivis par son programme économique et social.

A cette fin, il œuvrera à simplifier le système fiscal, à l'adapter aux implications du désarmement tarifaire et à le stabiliser dans le long terme. Il agira de manière à élargir l'assiette fiscale, à lutter systématiquement contre l'évasion et la fraude, dans la perspective d'un allégement de la pression fiscale et d'une meilleure équité fiscale.

Il est déterminé à promouvoir une nouvelle culture basée sur l'économie des dépenses publiques et allant dans le sens d'une réduction du train de vie de l'Etat par une lutte systématique contre le gaspillage, en particulier dans le domaine des dépenses de fonctionnement; la définition de normes d'établissement des dépenses publiques ; l'amélioration de l'efficience et de l'impact social de ces dépenses ; la lutte contre la corruption et les privilèges.

Parallèlement, le gouvernement est résolu à clarifier et à moraliser les procédures de passation des marchés publics et à impliquer davantage les opérateurs nationaux. Il veillera à consolider les comptes du budget de l'Etat et à renforcer le contrôle parlementaire en matière d'exécution des dépenses publiques.

Le gouvernement gérera de manière active la dette extérieure afin d'en alléger le poids sur le budget de l'Etat, à travers une stratégie utilisant toute la panoplie des techniques de traitement de la dette. Il s'emploiera, par ailleurs, à mobiliser plus efficacement le soutien financier international.

Un système éducatif et culturel moderne, intégré, équitable et performant

Monsieur le Président,
Honorables représentants,

Le défi de la modernité passe fondamentalement par une nouvelle culture où l'élément humain occupe la place centrale.

Dans le discours du Trône prononcé par Sa Majesté le Roi le 3 mars 1998, le Souverain a souligné sa « préoccupation majeure de réformer un système d'enseignement qui n'est plus en phase avec les exigences de l'époque ». Sa Majesté a ensuite affirmé : « Un effort collectif doit être entrepris dans ce sens dans le cadre du Conseil supérieur de l'enseignement. Cette institution constitutionnelle sera réactivée une fois que Nous aurons reçu les conclusions de la Commission ad hoc restreinte dont la formation ne saurait tarder. »

L'action du gouvernement retiendra donc comme priorité essentielle la mise en œuvre de la réforme globale du système d'éducation et de formation afin d'offrir les mêmes chances à tous les citoyens pour accéder au savoir, à la modernité, à la culture et à l'emploi. Cette réforme qui sera basée sur les valeurs morales et spirituelles qui fondent notre identité, valorisera le capital humain, mobilisera les ressources humaines disponibles dans le système éducatif, et reposera sur la solidarité nationale et les principes du service public.

Cette réforme visera, d'abord, à résoudre le problème majeur de l'analphabétisme, en s'appuyant sur une mobilisation nationale et la participation de la société civile.

Le gouvernement visera à assurer dans l'horizon le plus rapproché possible la généralisation de la scolarisation, afin d'étendre l'enseignement fondamental à tous les enfants de 6 à 15 ans, y compris dans le milieu rural et pour les filles; et à restructurer l'enseignement secondaire et technique.

La reforme s'attachera à refondre les programmes de formation et les méthodes pédagogiques ; elle se basera sur la maîtrise de la langue nationale arabe, la promotion de la culture amazigh, une ouverture conséquente sur les langues étrangères, la capacité de communication, de réflexion et d'initiative, une bonne connaissance des disciplines scientifiques et technologiques, et une généralisation progressive des nouvelles technologies. Le gouvernement encouragera et encadrera, également, l'enseignement privé. Il œuvrera à assurer l'adéquation entre l'éducation,]a formation et l'emploi.

La réforme de l'enseignement supérieur visera, par ailleurs, à approfondir la réforme universitaire ; à démocratiser le fonctionnement de l'Université et à assurer son autonomie ; à impulser un partenariat avec les établissements publics et privés ; à permettre son intégration dans l'environnement régional ; à unifier les structures de l'enseignement supérieur en créant les passerelles nécessaires entre ses composantes.

Le gouvernement mènera une politique scientifique et technologique volontariste fondée sur l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie nationale, à travers la définition d'axes prioritaires de recherche et la création d'un Fonds national pour la recherche. De même, cette politique encouragera la promotion de l'ingénierie nationale.

Dans le domaine de la culture, le gouvernement donnera la priorité à l'intégration de notre patrimoine culturel dans la vie économique et sociale des citoyens ; à la valorisation de sa diversité dans toutes ses formes d'expression ; ainsi qu'à la promotion, par le biais notamment de la coopération, du partenariat et du sponsoring, d'institutions culturelles efficientes à même de permettre à notre pays de s'insérer de façon productive dans le monde du savoir et de la communication, à réaliser un large développement de la production et de la diffusion culturelles.

L'insertion dans la société de l'information

Monsieur le Président,
Honorables représentants,

Le gouvernement conduira une politique permettant l'entrée du Maroc dans la société de l'information. Il définira et mettra en œuvre une stratégie nationale, globale et intégrée, dans la poste, les télécommunications, l'informatique, l'audiovisuel et la communication. Il s'attachera à généraliser l'utilisation des technologies de l'information; à maîtriser la libéralisation du secteur, en favorisant la concurrence; à garantir l'accès à l'information et au savoir ; à mettre en place un plan de déploiement des autoroutes de l'information, et à accélérer le programme d'équipement du pays.

Dans le domaine de la communication, le gouvernement mettra en place un cadre général permettant de renforcer et d'étendre la liberté d'expression et d'information ; de développer le pluralisme, l'autonomie, la proximité, l'ouverture et le professionnalisme dans les médias ; d'actualiser et de mettre en œuvre les recommandations du premier colloque national sur l'information et la communication ; de concrétiser la Volonté Royale de création d'une Institution supérieure de l'information et de la communication ; de développer la production nationale audiovisuelle et le secteur du cinéma ; et de soutenir et de promouvoir la presse et les moyens d'information.

Le renforcement de la position de la femme

Monsieur le Président,
Honorables représentants,

La réussite et l'efficience de tout projet de développement passent par la reconnaissance de la pleine citoyenneté de la femme et la prise en compte de son rôle. C'est pourquoi nous considérons comme un élément essentiel de notre action, la mise en place d'une stratégie globale qui tend au

renforcement de la position de la femme, vise à combattre toutes les formes de discrimination subies par les femmes et à libérer leurs potentialités créatrices.

Pour cela, le gouvernement œuvrera :

– sur le plan juridique, à promouvoir la condition féminine sur la base du principe de l'égalité et en conformité avec les conventions et les déclarations internationales ratifiées par le Maroc, à améliorer les pratiques judiciaires pour une plus grande célérité dans l'application des avancées qu'a connues le code du statut personnel dans notre pays, et à mener, à terme, une réforme progressive de ce code dans le respect des valeurs de l'Islam ;

– sur le plan économique, à élaborer et à mettre en œuvre une stratégie fondée sur des programmes, spécifiques et sectoriels, de développement efficients, et sur la prise en compte impérative de la dimension féminine ;

– sur le plan social, à développer des programmes destinés spécifiquement aux femmes, notamment dans les domaines de l'alphabétisation, de la scolarisation des filles et du soutien aux femmes en situation économique précaire et aux femmes rurales ;

– sur le plan culturel, à valoriser l'image de la femme dans la société à travers l'éducation et l'enseignement et à faire évoluer les mentalités par une politique de communication ;

– sur le plan politique, à mettre en place une stratégie permettant aux femmes d'accéder aux postes de responsabilité et de décision, conformément aux droits que leur reconnaît la constitution.

Un projet pour la jeunesse

Pour conforter la stratégie de mobilisation de la jeunesse, force dynamique de notre société, la lutte contre le chômage et la promotion de l'emploi des jeunes, notamment des jeunes diplômés, constituent un objectif prioritaire du gouvernement.

Il s'attachera ainsi à améliorer les conditions du vécu quotidien des jeunes, et à combattre la marginalisation dont ils sont souvent victimes. Il veillera également à mettre en place une politique nationale active d'encadrement socio-culturel des jeunes, apte à assurer le développement d'une culture nouvelle et à accroître les potentialités créatrices des jeunes.

Il œuvrera, dans ce cadre, à développer une stratégie nationale de promotion du sport et des infrastructures sportives, encouragera et coordonnera les initiatives publiques et privées tant aux niveau national, qu'au niveau communal, provincial et régional.

Le contrat de solidarité

Monsieur le Président,
Honorables représentants,

Le gouvernement place le développement social en tête de ses priorités, et ce dans le sens de la vision exprimée par Sa Majesté le Roi dans le Discours

du Trône, c'est-à-dire vers « un type de développement qui soit porteur de convergence sociale, générateur de solidarité, redistributif des fruits de la croissance, réducteur des inégalités ».

Ce caractère prioritaire doit être assumé par l'ensemble des forces vives de la Nation, dans le cadre d'un nouveau contrat de solidarité entre les catégories sociales, entre les régions et entre les générations. Ce contrat sera basé sur la proximité et sur une approche globale, cohérente et intégrée. Il visera à créer les synergies nécessaires entre les acteurs du développement social afin d'éviter les gaspillages et de répondre d'une façon efficiente aux besoins réels des populations concernées.

Dans ce cadre, les chantiers sociaux prioritaires du gouvernement seront la lutte contre le chômage, la pauvreté, les inégalités et l'exclusion sociales ; la promotion de l'alphabétisation et de l'éducation de base ; l'amélioration des soins de santé essentiels, la réforme de la protection sociale, et l'encouragement du logement social La mise en œuvre de ces chantiers suppose la révision de la répartition spatiale et intersectorielle des dépenses sociales dans le but de cibler en priorité les zones et les provinces les plus pauvres ainsi que les couches sociales les plus vulnérables.

Mesdames et Messieurs,

En tête de ses priorités, le gouvernement entend inscrire la lutte pour faire reculer la pauvreté, qui affecte particulièrement les zones rurales et périurbaines. Cette lutte passe nécessairement par la mise en œuvre d'une stratégie de développement qui favorise une croissance économique rapide, multiplie les opportunités d'activité et d'emploi au profit des populations pauvres, et élargit leur accès aux services sociaux de base. Elle appelle, en même temps, une réforme en profondeur des mécanismes de transferts sociaux au profit des populations les plus démunies. Dans le but de mieux maîtriser les flux de ces transferts, le gouvernement entend mettre en place un système d'identification des populations qui devront bénéficier en priorité des services sociaux gratuits de l'Etat, particulièrement en matière de santé, de logement, de nutrition et d'assistance sociale.

Mais cette ambition ne peut pas être le seul fait du gouvernement. Celui-ci s'emploiera à mobiliser l'ensemble de la société par la mise en œuvre d'une stratégie de partenariat avec les ONG, les collectivités locales, et la société civile. Dans ce cadre, le gouvernement accordera une importance particulière à la restructuration et à la dynamisation des institutions de l'économie sociale, en particulier les coopératives pour les inciter à jouer un rôle efficient dans cette stratégie. La mobilisation de tous favorisera la réinsertion des populations pauvres notamment par le biais de l'auto-emploi, et du micro-crédit. Cette stratégie sera consolidée par la création prochaine d'un Fonds de développement social et l'élaboration d'un mécanisme transparent de mobilisation de la zakat, dans le cadre de la commission annoncée par Sa Majesté le Roi dans le discours prononcé à l'occasion de la cérémonie de la nuit du Destin.

C'est dans cet esprit que le gouvernement s'attachera à mettre en œuvre, à l'échelle locale, une stratégie de développement social intégré en vue de promouvoir et d'intensifier les dynamiques locales par l'initiation d'interventions associant l'ensemble des acteurs. Ces actions tendront à désenclaver les zones reculées, à promouvoir l'emploi grâce au lancement de petits chantiers locaux, à renforcer les équipements sociaux essentiels, et à combattre la marginalité et l'exclusion.

La cohésion sociale doit être également consolidée par une politique volontariste visant à protéger la famille, l'enfance et les handicapés. Le gouvernement veillera, en particulier, d'une part à élaborer un Code de l'enfance, et à renforcer un ensemble de programmes destinés à protéger les enfants, les adolescents et les femmes contre les violences et autres abus dont ils sont victimes ; et d'autre part, à renforcer et à améliorer les structures d'accueil, de formation et d'aide à nos concitoyens handicapés.

Il s'attellera, également, à mettre en place, conformément aux Directives Royales, les mesures susceptibles de résoudre définitivement, dans la dignité et l'équité, les problèmes de la famille des résistants et des anciens membres de l'Armée de libération.

Mesdames et Messieurs,

Le chômage est l'une des principales manifestations de l'exclusion sociale. Le chômage des jeunes diplômés ainsi que le chômage de longue durée sont particulièrement inquiétants. L'emploi sera par conséquent au cœur des préoccupations du gouvernement et constituera la pierre angulaire de sa politique sociale.

Le problème du chômage est cependant d'une telle ampleur qu'il appelle un engagement collectif et cohérent de tous les acteurs économiques et sociaux dans le cadre d'Assises nationales pour l'emploi pour l'élaboration d'un Pacte pour l'emploi qui engagera toutes les composantes de la nation. Dans l'immédiat, il veiller à mobiliser tous les moyens disponibles afin d'encourager la création d'emploi, notamment par la relance d'une croissance à fort contenu d'emplois, la création d'une structure nationale d'intermédiation, et la mise en œuvre de programmes de travaux d'utilité publique.

Le gouvernement accordera une grande importance à la formation professionnelle en élaborant une vision et des objectifs clairs du rôle de celle-ci dans l'insertion des jeunes dans la vie active. Il veillera dans ce domaine à adapter les filières aux nouveaux métiers, à moderniser ses méthodes et outils et à favoriser le partenariat entre les institutions de formation et les organisations socio-professionnelles.

Le gouvernement s'emploiera également à faire aboutir la réforme du code de travail, à relancer le dialogue social, ainsi qu'à réformer le régime de prévention et de réparation des préjudices des accidents du travail et des risques professionnels.

Mesdames et Messieurs,

En matière de santé, le gouvernement renforcera davantage les efforts consentis afin d'améliorer l'accès aux soins de santé, grâce à la consolidation des infrastructures existantes, la mise en place d'un système de financement des soins prodigués aux populations démunies, le développement de l'assurance maladie, et l'application d'une politique du médicament socialement efficiente.

La réforme de la gestion hospitalière sera, quant à elle, un des vecteurs de la politique de mobilisation et de rationalisation des ressources, de maîtrise des coûts et d'une plus grande motivation du personnel.

Le gouvernement entend promouvoir la solidarité par le développement et le renforcement de la protection sociale et assurer d'une part, l'élargissement et la pérennité du dispositif de protection sociale et d'autre part, l'amélioration de la coordination entre les régimes, la rationalisation de la gestion des organismes de prévoyance sociale et l'amélioration de la qualité des services qu'ils rendent.

Mesdames et Messieurs,

Afin de répondre aux besoins des populations défavorisées, le gouvernement est également déterminé à réduire le déficit dans le secteur de l'habitat, et celui du logement social en particulier. Ce qui impulsera une nouvelle dynamique au secteur national de l'ingénierie et du BTP. La stratégie dans ce domaine sera axée, en particulier, sur la lutte contre la spéculation foncière, la mobilisation de terrains constructibles, le développement de nouveaux mécanismes de financement, la rationalisation de l'aide au logement, l'encouragement de la construction de logements pour les salariés, la lutte contre l'habitat insalubre, la relance du logement locatif, l'assainissement des établissements publics du secteur et la redéfinition de leur rôle, l'encouragement du secteur privé à s'engager dans la promotion de l'habitat économique.

Le gouvernement entend accorder un intérêt particulier à la protection de l'environnement qui a une place majeure dans toute stratégie de développement humain durable. C'est ainsi qu'il prendra soin de mettre en place un programme de développement environnemental pour évaluer de manière précise l'état de l'environnement dans notre pays et promouvoir une culture environnementale. Ce programme mettra aussi en place une législation et des normes adaptées, et encouragera l'utilisation de technologies propres et l'emploi d'énergies renouvelables.

Mesdames et Messieurs,

La solidarité entre les différentes régions du Royaume contribuera à réduire les inégalités de développement régionales. Elle inspirera l'élaboration d'une Charte nationale d'aménagement du territoire. Dans

cette perspective, le gouvernement mettra en place les dispositifs administratifs et financiers organisant les relations entre l'Etat et la Région et créera un fonds de péréquation et de développement régional. Ces actions seront renforcées par le réexamen des dispositions du dahir du 30 septembre 1976 relatif à l'organisation communale, à la mise en place de systèmes d'évaluation, de contrôle à posteriori et d'audit et à la formation des élus. Une attention particulière sera accordée à la rationalisation de la gestion des finances locales et des services publics urbains.

Ce devoir de solidarité nous impose d'accorder un intérêt particulier à la promotion des provinces et préfectures du Nord et de l'Oriental. A cet effet, le gouvernement renforcera le Programme d'action intégrée mené par l'Agence pour la promotion et le développement économique et social des préfectures et provinces du Nord en vue de réaliser les objectifs stratégiques de désenclavement de la région et d'amélioration des conditions de vie des populations.

Cette solidarité se concrétisera de même dans la défense des intérêts économiques, sociaux et culturels de nos concitoyens résidents à l'étranger et de leurs familles. Une attention particulière sera accordée aux préoccupations des jeunes migrants de la deuxième et troisième génération.

Une politique sectorielle intégrée

Monsieur le Président,
Honorables représentants,

Dans le cadre de la politique sectorielle, le gouvernement mènera une politique agricole volontariste et cohérente pour permettre à notre agriculture de réunir les conditions de réussite de notre sécurité alimentaire dans le cadre d'une ouverture maîtrisée et graduelle. A cette fin, le gouvernement mettra en place un Comité interministériel permanent et créera une structure de concertation avec les organisations socioprofessionnelles agricole. Il accordera également une priorité à l'amélioration des structures foncières, notamment par le réexamen de la situation des terres collectives ; à l'utilisation rationnelle du patrimoine naturel ; à la valorisation des ressources humaines; à la promotion des activités non agricoles, à la restructuration de la CNCA en vue de renforcer et de diversifier ses activités et d'améliorer ses services.

Une attention particulière sera accordée à l'élaboration d'une stratégie de développement rural intégré tenant compte des spécificités régionales, en vue de réduire les inégalités socio-spatiales et d'améliorer le niveau de vie des ruraux.

Le secteur forestier est menacé par de nombreux facteurs qui en compromettent la conservation et le développement. Pour le protéger et le développer, le gouvernement veillera à parachever l'opération de délimitation du patrimoine forestier et à adapter le cadre législatif et réglementaire, afin de sauvegarder la biodiversité et la réhabilitation de la faune et de la flore

sauvages et de mettre en place de nouvelles règles de gestion de la ressource en concertation avec les collectivités locales, les acteurs privés et les usagers. Pour sauvegarder les ressources halieutiques, le gouvernement régulera l'effort de pêche et contrôlera l'accès aux zones de pêche situées dans les eaux territoriales. Sa politique sera également centrée sur la restructuration des flottes de pêche, la recherche de l'équilibre des pêcheries et la valorisation des différentes composantes de la filière, ainsi que sur la promotion de la condition des gens de la mer.

Dans le domaine de l'énergie, le gouvernement mènera une politique visant particulièrement à assurer l'approvisionnement énergétique dans les meilleures conditions et à étendre le réseau électrique, notamment en milieu rural.

Le gouvernement entend mener une politique active de prospection minière, restructurer et faciliter la reconversion des bassins miniers, et enfin consolider nos acquis dans le marché mondial des phosphates.

La politique industrielle du gouvernement visera à stimuler l'effort de restructuration et de modernisation des entreprises nationales, à soutenir les branches à forte valeur ajoutée, à diversifier les industries, à organiser les filières et grappes et à promouvoir les secteurs émergents.

Pour promouvoir l'artisanat, le gouvernement veillera à réaliser un recensement exhaustif des artisans et des entreprises artisanales, à favoriser la prospection de nouveaux marchés et à améliorer la situation sociale des artisans.

Dans le secteur touristique, le gouvernement envisage de mettre en application un plan d'action visant à relancer l'investissement, renforcer la formation, promouvoir le tourisme local, améliorer l'animation et l'accueil, diversifier le produit touristique et améliorer sa compétitivité et sa promotion.

Le gouvernement mobilisera l'investissement public et encouragera l'investissement privé pour accélérer l'équipement du pays en infrastructures modernes. Il visera notamment à désenclaver le monde rural, accélérer la réalisation du programme autoroutier, améliorer la mobilisation des ressources en eau et consolider l'infrastructure du royaume en ports. Concernant les transports, la politique du gouvernement tendra à améliorer la compétitivité du secteur par sa libéralisation progressive, la mise à niveau des différents intervenants, la participation active à la promotion du tourisme et la mise en place d'une politique cohérente en matière de sécurité des transports.

Une présence active sur la scène internationale

Monsieur le Président,
Honorables représentants,

Le gouvernement est résolu à mettre en œuvre une politique étrangère dynamique et constructive qui, à l'heure de l'ouverture des économies et

de la mondialisation, devra contribuer, outre le raffermissement des relations avec les pays frères et amis, à la promotion économique de notre pays à l'extérieur et à l'attraction des investissements étrangers. Il agira, dans tous les cas, en conformité avec les principes et options qui ont toujours déterminé les positions de notre pays à l'égard des grandes questions régionales, africaines et internationales. Et ce, sur la base des directives royales qui ont été en permanence fondées sur le respect de la légalité et du droit international et sur la résolution des différends par la voie pacifique et le dialogue.

Le renforcement des relations du Maroc avec les autres pays du Maghreb arabe vient au premier rang des priorités de notre politique étrangère. L'Union du Maghreb arabe est pour nous une option stratégique irréversible, elle constitue à la fois une exigence historique, humaine, culturelle, économique et politique, à l'heure notamment de l'émergence et du renforcement des regroupements économiques régionaux.

A une autre échelle, le gouvernement est déterminé à déployer tous les efforts nécessaires dans le but de raffermir la coopération arabe et islamique au bénéfice des aspirations légitimes de nos peuples. La situation au Moyen-Orient constitue une des préoccupations majeures du Maroc qui considère que la politique du gouvernement israélien actuel et son refus d'honorer les accords de Madrid et d'Oslo ainsi que l'ensemble des engagements pris à l'égard de la partie palestinienne sont la cause directe de l'impasse dans laquelle se trouve actuellement le processus de paix.

Nous ne cesserons de réaffirmer que la réalisation de la paix, de la stabilité et de la coopération économique dans la région est subordonnée au succès du processus de paix par l'application des résolutions du conseil de sécurité, du principe de « la terre contre la paix » et le respect du droit inaliénable du peuple palestinien à l'autodétermination et à un Etat indépendant avec Al-Qods Al-Charif comme capitale. Le gouvernement œuvrera à trouver une solution à l'embargo que subit la Libye et un règlement définitif aux souffrances du peuple irakien.

Sur le plan africain, le gouvernement agira dans le sens de l'amélioration des relations bilatérales avec les différents pays africains et du renforcement de la coopération économique, seules à mêmes de permettre de faire face aux grands problèmes auxquels est confronté notre continent et qui mettent en danger sa stabilité, les chances de développement et de progrès de ses peuples.

Mesdames et Messieurs,

Notre relation avec l'Union européenne à laquelle nous lie un accord d'association vient au premier rang de notre attention. Le Maroc suit avec une grande attention le processus de partenariat euro-méditerranéen initié à Barcelone et qui vise à instaurer une zone de paix, de sécurité et de prospérité partagée en Méditerranée. Un tel espace régional ne saurait, cependant, se réaliser que si tous les efforts sont déployés de part et d'autre

pour atténuer les écarts de développement et de niveau de vie entre les deux rives de la Méditerranée.

Conformément à la tradition politique de notre pays, le gouvernement œuvrera également à développer les relations d'amitié et de coopération qui le lient avec les pays de l'Europe centrale et orientale et les continents américain et asiatique.

Il œuvrera à renforcer ses relations privilégiées avec les Etats-Unis d'Amérique avec lesquels nous entretenons des relations d'amitié séculaires que nous nous attellerons à consolider et à développer dans l'intérêt de nos deux peuples.

Une relation d'étroite collaboration entre le gouvernement et le parlement

Monsieur le Président,
Honorables représentants,

S'appuyant sur les principes du dialogue et de la transparence, le gouvernement entend asseoir ses rapports avec le pouvoir législatif sur la base d'une étroite collaboration dans le respect du principe de la séparation des pouvoirs. Cette collaboration s'attachera à rechercher l'efficacité, la consolidation des traditions de dialogue et la réalisation de l'intérêt général.

A cet effet, le gouvernement respectera scrupuleusement ses obligations constitutionnelles envers le parlement en accordant toute leur importance aux questions écrites et orales qui constituent un des modes de contrôle de l'action du gouvernement. Il prendra une part active aux séances du parlement et au travail des commissions parlementaires. Il veillera à accélérer les procédures de mise au point des projets de loi et l'examen des propositions de loi. Il fera, soit à son initiative, soit à la demande du parlement, des déclarations au sujet des grands dossiers de la nation, et ce dans le but de permettre aux membres des deux chambres de suivre de près l'activité gouvernementale.

Mesdames et Messieurs,

Le gouvernement puise sa légitimité, sa force et son énergie dans la confiance de Sa Majesté le Roi et le soutien du parlement.

Dans ce cadre, la majorité parlementaire, qui a œuvré à l'élaboration du programme gouvernemental, constituera un partenaire essentiel et une force d'appui indispensable à la mise en œuvre de ce programme. A cette fin, une commission de coordination a été constituée sous la présidence du Premier ministre comprenant les présidents des groupes de la majorité et un certain nombre de ministres. Celle-ci tiendra des réunions régulières en vue de coordonner et de faire converger les points de vue, d'arrêter des positions communes au sein du parlement et de défendre avec détermination la politique gouvernementale, conformément aux intérêts supérieurs de la nation.

Le gouvernement est parallèlement déterminé à établir des relations de respect et de dialogue avec l'opposition parlementaire et à lui ouvrir l'accès aux dossiers relatifs aux questions et décisions fondamentales. Il le fera dans la transparence, la clarté et une nette démarcation des responsabilités respectives. Un bon fonctionnement des règles démocratiques suppose, en effet, l'existence d'une majorité soutenant le gouvernement et d'une opposition, chacune assumant ses responsabilités et son rôle, dans la loyauté et à l'abri de toute ambiguïté. Tel est le fondement-même des règles du jeu parlementaire et le gage d'un bon fonctionnement des institutions. Le ministère chargé des relations avec le parlement veillera, pour le compte du gouvernement, à la bonne organisation des rapports de ce dernier avec le parlement conformément aux principes et règles énoncés dans la constitution.

Monsieur le Président,
Honorables représentants,

Tel est le programme que le gouvernement entend assumer et mettre en œuvre. Nous mesurons ensemble l'ampleur de l'ambition qu'il recèle. Nous sommes néanmoins assurés que la volonté de Sa Majesté, le dévouement du gouvernement, l'adhésion du peuple marocain et le soutien du parlement en feront un préalable à la réalisation du changement espéré.

Nous ne sous-estimons pas les difficultés et les contraintes auxquelles est confronté notre pays ni ne cédons à un optimisme facile. Nous évaluons à sa juste mesure l'effort collectif qu'il faudra déployer, les ressources de solidarité, d'audace et d'abnégation dans lesquelles il faudra puiser pour concrétiser les espérances portées par ce programme. Son succès, nous en sommes convaincus, dépendra largement de la disposition des acteurs économiques et sociaux de notre pays à se départir de toutes les formes d'attentisme, de parier sur l'avenir et d'assumer les charges et les contraintes d'aujourd'hui pour en recueillir les fruits demain, dans un Maroc qui a besoin de tous ses fils, sous la direction éclairée de Sa Majesté le Roi Hassan II, que Dieu l'assiste. Puisse-t-il combler le Souverain en la personne de S.A.R. le Prince héritier Sidi Mohammed, de S.A.R. le Prince Moulay Rachid et de tous les membres de l'illustre Famille Royale.

Bilan de l'action gouvernementale

Discours du Premier ministre devant la Chambre des représentants (août 2002)

« Au nom de Dieu, Clément et Miséricordieux
Que la prière et la paix soient sur le Prophète,
Sa Famille et Ses Compagnons

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Honorables députés,

Il y a plus de quatre ans de cela, je me suis présenté devant votre Honorable Chambre pour vous exposer, au nom du gouvernement d'alternance, le programme que nous comptions réaliser au cours de l'actuelle législature. Je me suis également présenté devant vous, à la mi-législature, pour vous présenter les réalisations, les chantiers ouverts et les perspectives d'action.

Ce programme a été considéré comme un engagement contractuel entre les pouvoirs exécutif et législatif. Il s'agissait, en premier lieu, d'un profond engagement moral envers feu S.M. le Roi Hassan II, que Dieu L'ait en sa sainte Miséricorde, un engagement d'une dimension historique ayant reflété la volonté de changement exprimée par le peuple marocain et les forces politiques vives du pays à travers l'installation de ce gouvernement. C'est aussi un engagement renouvelé à l'égard de S.M. le Roi Mohammed VI, que Dieu L'assiste, qui poursuit avec fermeté et assurance la marche démocratique, économique et sociale de la Nation et qui a exprimé, plus d'une fois, sa confiance royale en ce gouvernement et l'estime de Sa Majesté vis-à-vis de l'expérience de « l'alternance en tant qu'étape importante sur la voie de la consolidation de la démocratie », comme l'a souligné Sa Majesté dans l'important discours prononcé à l'occasion du troisième anniversaire de l'intronisation du Souverain, ce qui ravive encore plus notre fierté de la précieuse confiance renouvelée qui nous a été témoignée, du travail aux côtés de Sa Majesté et sous sa conduite, sur la voie du parachèvement de l'édification de la société démocratique à laquelle aspire le Souverain et de la réalisation du développement global souhaité par Sa Majesté, que Dieu le préserve, en réponse aux attentes du peuple marocain, travail que Sa Majesté le Roi, que Dieu le préserve, s'est félicité de voir se réaliser en parfaite symbiose entre les orientations ambitieuses de Sa Majesté et les réalisations accomplies par le gouvernement et le Parlement.

A l'issue de cette période durant laquelle nous avons assumé la responsabilité, il paraît naturel que le gouvernement, fidèle à l'engagement qu'il a pris devant Sa Majesté le Roi ainsi que devant le peuple marocain et ses représentants, présente une Déclaration dressant le bilan de son action et des réalisations accomplies, conformément aux axes contenus dans son programme.

La présentation de ce bilan est une pratique logique dans les pays démocratiques, mais nous enregistrons avec fierté que c'est la première fois au Maroc que le gouvernement prend une telle initiative. Cela constitue l'expression suprême du comportement civilisé envers les différentes composantes du Parlement, particulièrement vis-à-vis de l'opposition.

Le gouvernement d'alternance considère que le fait de consacrer cette tradition s'inscrit en droite ligne de la transition démocratique, consacrant l'état des institutions, instaurant une nouvelle culture de responsabilité au plus haut niveau des structures de l'Etat et enrichissant la méthodologie de dialogue entre les pouvoirs législatif et exécutif.

Dynamiser l'institution du Premier ministre

Monsieur le Président,

Etant conscient de la lourde responsabilité que nous assumons, soucieux de notre engagement quant à la rationalisation de la gestion de la chose publique et la réhabilitation de l'action institutionnelle, nous avons, dès le début, placé à la tête de nos priorités la nécessité d'élever l'institution du Premier ministre à la hauteur de la fonction constitutionnelle escomptée. Ainsi, nos efforts se sont concentrés sur le fait de lui permettre de s'acquitter de ses responsabilités dans le cadre des prérogatives qui sont les siennes selon les dispositions de la Constitution, essentiellement en ce qui concerne l'exercice de ses fonctions d'encadrement et d'animation de l'action gouvernementale, ainsi que celles de coordination et d'arbitrage. Des fonctions que nous avons assumées de manière directe, à travers les structures relevant de la primature et aussi à travers les commissions ministérielles créées pour se pencher sur l'étude de dossiers importants, dans le cadre d'une interaction positive entre toutes les composantes du gouvernement. Nous avons également eu recours, chaque fois que cela a été nécessaire, aux lettres d'orientation et aux circulaires pour tracer les orientations générales de l'action gouvernementale dans les divers domaines, les rappeler ou les réactiver.

Parallèlement, nous avons veillé, durant toutes les étapes de cette législature, à consacrer la vertu du dialogue et à faire prévaloir la coordination dans nos rapports avec la majorité parlementaire, en tant que partie agissante dans l'élaboration du programme gouvernemental, en tant que principal partenaire du gouvernement et en tant que force de soutien nécessaire pour l'application dudit programme, ce qui a eu un impact positif sur la prestation

de la coalition gouvernementale et a facilité son homogénéité et sa solidarité, tout au long des quatre dernières années.

Partant de notre conviction d'établir une coopération fructueuse avec le Parlement, conviction exprimée dans la Déclaration gouvernementale, nous avons tenu à ce que le dialogue constitue le fondement de la coopération entre les pouvoirs législatif et exécutif. Les résultats de ce dialogue ont été extrêmement positifs, comme cela apparaît clairement dans le traitement des questions décisives et épineuses. L'importance des textes législatifs adoptés et des réalisations accomplies, que j'aurai l'honneur d'exposer dans ce discours-bilan, n'ont fait que consacrer ce dialogue qui a gagné en maturité.

L'intégrité territoriale

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Honorables députés,

Pour le gouvernement, la priorité des priorités a été la question de notre intégrité territoriale, qui fait l'objet de l'unanimité nationale, conformément à l'engagement irréversible de Sa Majesté le Roi et du peuple marocain quant à l'intégrité territoriale et à la défense de la souveraineté du Royaume dans ses frontières authentiques. Nous allons ainsi poursuivre les efforts pour récupérer toutes les zones et mettre un terme à l'occupation des villes de Sebta et Mellilia et de toutes les îles avoisinantes spoliées, sur la base de la légalité internationale et en respect de la Convention d'amitié, de coopération et de bon voisinage avec l'Espagne.

Partant du souci de préserver et de consolider l'intégrité territoriale et à la suite des difficultés objectives qui ont empêché la poursuite de l'application du plan de règlement onusien pour l'organisation du référendum, le gouvernement a exprimé sa disposition à coopérer avec la communauté internationale en vue de parvenir à une solution politique, dans le cadre de l'unité et de la souveraineté nationales, de la décentralisation et de la régionalisation. Le gouvernement a également souligné, sur hautes directives royales, la position nationale rejetant toute idée portant atteinte à l'unité du territoire national, insistant avec force sur le refus de toute partition de nos provinces du Sud.

Nos concitoyens dans ces provinces ont démontré et affirmé au monde entier et à maintes occasions, particulièrement lors de la visite royale bénie dans ces provinces, leur attachement à leur Souverain et à leur marocanité. Aucune des entraves dressées par les ennemis de notre intégrité territoriale ne saurait nous empêcher de poursuivre nos efforts pour clore définitivement ce dossier, par la grâce de Dieu.

Je saisis cette occasion pour exalter encore une fois, au nom du gouvernement de Sa Majesté le Roi, le rôle important joué par les Forces armées royales, les forces de la Gendarmerie royale, les éléments de la Sûreté nationale et des Forces auxiliaires, exprimant notre estime et considération

pour les sacrifices consentis au service de la patrie et de la préservation de son indépendance, de sa souveraineté et de son unité territoriale.

Nous ne saurions omettre d'avoir présent à l'esprit, à cette occasion, les supplices que subissent des centaines de nos frères, militaires et civils, séquestrés par la horde des séparatistes à Tindouf, exhortant la communauté internationale à poursuivre ses pressions sur ces geôliers afin de les libérer, conformément à la Convention de Genève sur les prisonniers de guerre. A cette occasion, nous présentons nos félicitations à ceux qui ont été libérés dernièrement ainsi qu'à leurs familles.

Dans le cadre de notre cause nationale, je note avec fierté les bons résultats que nous avons pu obtenir grâce à l'action diplomatique sérieuse et fructueuse qui a concerné tous les continents et donné ses fruits après le retrait par plusieurs pays de leur reconnaissance de l'entité fantoche, ce qui témoigne de l'effritement et de l'échec des thèses que ne cessent de ressasser les ennemis de notre intégrité territoriale.

Renforcer l'action diplomatique

L'action diplomatique a été parmi les domaines qui ont connu un franc succès. En exposant le bilan, il importe, tout d'abord, de nous remémorer avec déférence le rôle historique de Feu Sa Majesté le Roi Hassan II, que Dieu l'ait en Sa Sainte Miséricorde, dans la consolidation des principes de la diplomatie marocaine et au service de ses orientations, de ses objectifs et de son rayonnement régional et international.

S.M. le Roi Mohammed VI, que Dieu L'assiste, a poursuivi les efforts bénis déployés à cet égard. Sur orientation de Sa Majesté, le gouvernement a joué un rôle capital dans la dynamisation de la diplomatie marocaine, que ce soit au plan arabe, islamique, africain ou international. Les efforts du gouvernement ont traduit la volonté inébranlable de consolider le rang privilégié du Maroc, en tant que pays ouvert, ayant foi en la démocratie et la modernité et en tant qu'élément agissant et influent dans son environnement géopolitique.

Il m'est agréable, à cette occasion, de rappeler le rôle important de S.M. le Roi Mohammed VI, Président du Comité Al-Qods, à tous les niveaux, en solidarité avec le peuple palestinien résistant et son autorité légitime pour qu'il recouvre ses droits légitimes à la liberté, au retour et à l'établissement de son Etat indépendant, avec Al-Qods Acharif comme capitale, ce que nous considérons comme un facteur fondamental pour sortir la région arabe de la tourmente des événements internationaux.

L'action diplomatique a été surtout marquée par sa diversification et son orientation vers de nouvelles régions et zones à travers le monde ainsi que par la promotion et la consolidation de notre diplomatie économique, en associant les acteurs économiques des secteurs public et privé. Elle a été également marquée par la consolidation des relations avec les pays frères

dans les mondes arabe et islamique, de même que par le renforcement des relations avec l'Union européenne et les autres pays européens candidats à l'adhésion à ce groupement et des liens d'amitié et de coopération traditionnels avec les Etats-Unis d'Amérique, et par l'intensification de nos rapports avec les organisations régionales et internationales.

Lourd héritage

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Honorables députés,

Il ne fait pas de doute que quel que soit le bilan que j'exposerai devant votre Chambre, il ne saurait répondre aux conditions d'objectivité et de probité intellectuelle, si l'analyse n'est pas étendue à la présentation de l'expérience que nous avons vécue, à la lumière de la réalité que nous avons héritée, ainsi que des circonstances et des contraintes auxquelles nous avons dû faire face dès notre prise de fonction.

En effet, nous avons fait face à une situation dont l'aspect préoccupant se révélait à nous jour après jour. Notre pays était au seuil d'une crise sociale globale, la compétitivité de notre économie était faible, l'épargne et l'investissement n'étaient pas à la hauteur en raison de l'absence d'une vision claire et de la perte de confiance chez les acteurs économiques, les finances publiques étaient très fragilisées en raison du fardeau des dépenses d'équipement et du volume de la dette extérieure publique, en particulier, avec les dépassements au niveau du déficit public, tandis que le secteur public allait vers l'effondrement en raison de la mauvaise gestion de certains établissements et entreprises publics, transformés en forteresses inexpugnables, comme vous le savez.

Le plus grave dans tout cela, c'est que nous nous sommes heurtés à la réalité d'une société qui souffrait encore des séquelles d'un passé douloureux en matière des droits de l'Homme, en dépit des importantes et positives étapes franchies par le pays durant les années écoulées ; tandis que la dépravation menaçait nos valeurs sociales suprêmes et la dégradation entamait les référentiels civilisationnels et culturels que préservait notre jeunesse, particulièrement. L'individualisme et l'inertie se sont propagés ; le phénomène de l'insouciance vis-à-vis de la chose publique et l'absence de crédibilité supposée dans l'action politique se sont accrus, au même de titre que la désaffection vis-à-vis des consultations électorales, voire leur ignorance.

Charte pour le changement

Pour dépasser une telle situation, un saut qualitatif national devait être réalisé, ce que la Déclaration du gouvernement, que j'ai eu l'honneur de présenter devant vous en avril 1998, a tenu à concrétiser, à travers “la Charte pour le changement”. Dès le départ, les efforts du gouvernement ont tendu

vers l'élaboration d'une nouvelle approche dans la gestion de la chose gouvernementale, basée sur des principes essentiels jetant les bases du Maroc de demain. Nous avons, dans ce sens, insisté sur l'élément humain, autrement dit, la valorisation des ressources humaines, aux plans de l'éducation et de la formation, ainsi que sur la consécration des droits économiques et sociaux. Nous nous sommes également attelés à la réhabilitation du plan en modernisant ses méthodes, l'objectif étant de disposer d'une vision a spatiale. En outre, nous avons prospecté une nouvelle vision pour l'aménagement de l'espace national dans le but d'un développement équilibré du territoire et d'une implantation idéale des projets et des programmes d'investissement, en vue de donner une dimension globale à l'édifice régional, en tant que cadre privilégié pour la gestion de la chose publique, économiquement, administrativement, socialement et culturellement, et en tant qu'interlocuteur principal de l'Etat. Le dernier principe consiste en l'adoption du partenariat et du développement de l'approche participative en tant que méthode dans le processus de prise de décision, basés sur les principes de l'engagement, de la responsabilité et de la confiance.

Ainsi le programme-charte a-t-il été axé sur les cinq priorités suivantes :

1. consolider l'Etat de droit à travers l'élargissement de l'espace des libertés, la réhabilitation du travail institutionnel et la moralisation de la gestion de la chose publique ;

2. entreprendre une réforme globale du système de l'éducation et de la formation et intégrer notre pays dans la société de l'information et du savoir du XXI^{e} siècle ;

3. réunir les conditions d'un développement économique accru, durable et générateur d'opportunités d'emploi ;

4. renforcer la cohésion sociale à travers la consolidation de la vertu de la solidarité, conformément aux préceptes de notre sainte religion, l'Islam ;

5. réaliser un développement intégré du monde rural, selon une stratégie visant à établir les équilibres économique, social et spatial.

Les libertés et la construction de l'Etat de droit et le renouvellement des institutions

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Honorables députés,

Au regard de la situation que traversait le pays et dès le premier instant de notre prise de responsabilité, nous avons manifesté la volonté d'ouvrir un chantier politique en rupture avec le passé et d'approfondir le caractère démocratique de notre système politique, volonté puisée dans notre conviction qu'aucun projet de développement économique et social ne peut réussir sans la réalisation d'une mise à niveau politique rendant à l'Homme sa dignité et lui permettant de s'inscrire volontairement et de manière enthousiaste dans la vie publique et de contribuer activement dans les divers

domaines de changement, étant donné qu'il s'agit là du plus important pari que nous nous devions de gagner pour réaliser la transition démocratique et édifier la société démocratique, prônée par Sa Majesté le Roi, que Dieu Le préserve.

Ainsi, la réhabilitation des droits individuels fondamentaux ont été à la tête de nos engagements dans le domaine des droits de l'Homme. Durant les dernières années, nous avons œuvré à réhabilité les victimes du passé. La voie a été tracée par Sa Majesté le Roi en mettant en place une instance indépendante pour l'indemnisation des victimes de la disparition forcée et de l'arrestation arbitraire. L'objectif a été atteint avec l'allocation d'un montant de 890 millions de dirhams ayant permis de régler définitivement, jusqu'à présent, la situation de plus de 1 200 personnes parmi les victimes et les ayants droit. La finalité n'est pas de s'arrêter sur l'important effort financier consenti par l'Etat dans ce domaine, mais de mettre en exergue la profonde dimension morale et humaine de cette initiative nationale, unique en son genre, à travers laquelle a été consacré le principe de la responsabilité de l'Etat en tant qu'engagement collectif conscient pour que ce qui est arrivé ne se reproduise plus.

Dans le même sens, nous avons œuvré pour une régularisation globale et équitable de la situation administrative et financière des fonctionnaires de l'Etat et des établissements publics qui ont été licenciés et suspendus pour des raisons politiques ou syndicales. Nous avons voulu réhabiliter cette catégorie lésée de citoyens, à travers cet acte qui a permis le retour de 600 personnes à leurs fonctions, tout en les faisant bénéficier de leurs pleins droits, et ce depuis la date de cessation du travail. Cette démarche, qui a permis la réconciliation de ces fonctionnaires avec leurs administrations et établissements, a nécessité une enveloppe budgétaire de plus de 80 millions de dirhams.

Avec le même souci de préserver la dignité du citoyen marocain, nous avons axé notre intérêt sur les lacunes dont souffre *le Code pénal*, prenant en considération la nécessité de renforcer les garanties afférentes à un procès équitable, ainsi que les procédures et mesures que nous avons tenu à introduire dans le nouveau texte amendé.

Afin de préserver la dignité des prisonniers, il a été procédé à l'adoption d'une nouvelle législation conforme aux paramètres internationaux les plus modernes dans ce domaine, sachant que le vécu dans les établissements pénitentiaires nécessite encore davantage de réformes.

Nonobstant ce qui doit être entrepris au niveau des droits individuels, le bilan de ce qui a été réalisé constitue, sans aucun doute, une entrée en matière considérable à notre action, qui vise la réhabilitation de la vie publique, dans sa conception la plus large, ses valeurs, ainsi que sa place au sein de la société.

Monsieur le Président,

L'un des plus importants défis de l'étape de la transition démocratique, que nous vivons aujourd'hui, réside particulièrement dans la création de conditions permettant une adhésion responsable du citoyen à la vie politique, sa forte mobilisation au service d'initiatives citoyennes ciblées et sa contribution enthousiaste dans l'action associative constructive. Dès lors, tout un chacun peut saisir les motifs ayant poussé le gouvernement d'alternance à ouvrir deux chantiers centraux, qui vont de pair : le premier concerne l'élargissement de l'espace des libertés collectives et l'immunisation de la vie publique, alors que le second porte sur le parachèvement de l'édifice institutionnel et la moralisation de la gestion de la chose publique.

La démocratie n'a de sens et la vie publique ne peut jouer pleinement son rôle sans que soient garanties les libertés collectives et concrétisés le pluralisme et la liberté d'expression. Partant de là, Sa Majesté le Roi a veillé à mettre en place les moyens et garanties nécessaires à l'exercice des libertés publiques, à savoir le nouveau Conseil consultatif des droits de l'homme et *Diwan Al Madhalim*, dont l'installation, dans les prochaines semaines, a été annoncée par le Souverain, que Dieu Le préserve, dans le dernier discours du Trône. Ceci nous a incité, d'autre part, à introduire des amendements en matière de lois relatives aux libertés publiques, dont on ne peut nier l'importance et encore moins la profondeur, eu égard aux régressions dangereuses qui ont dénaturé l'esprit des dahirs de 1958 et aux grandes lacunes dont ils étaient entachés et que nous avons pu ensemble, nous et vous, dépasser.

S'agissant du *Code de la presse*, nous avons consacré la liberté de la création et renforcé les garanties juridiques de la liberté de la presse. Pour ce qui est de la nouvelle loi des associations, il a été procédé, particulièrement, au renforcement de leur solvabilité, tout en insistant sur une gestion transparente de ces associations afin d'éviter les dérives, plaçant leur dissolution entre les mains de la justice. Nous avons également clarifié la procédure relative à la demande d'utilité publique.

Nous avons tenu à associer les associations de la société civile à la mise en place de ces réformes, en signe de reconnaissance de leur rôle vital dans l'organisation de la vie publique et dans l'établissement de passerelles entre la société et les institutions de l'Etat. En guise d'encouragement, il a été procédé, comme vous le savez, à la satisfaction des demandes formulées par les plus importantes organisations nationales œuvrant dans le domaine des droits de l'Homme pour acquérir la qualité d'utilité publique, instituant par la même une nouvelle culture dans les relations entre l'Etat et la société civile. Aussi avons-nous doté la loi sur les rassemblements publics des garanties constitutionnelles nécessaires.

L'édification de la démocratie ne saurait être parachevée sans une réforme globale du secteur de l'audiovisuel, sachant que la réforme de ce secteur

constitue une partie intégrante de la promotion de la pratique politique dans notre pays. A cet égard, il a été procédé à l'élaboration d'une stratégie intégrée qui ne se limite pas uniquement à la libéralisation du secteur dans un cadre organisé, et encore moins à la mise en place d'un pôle audiovisuel efficace et concurrentiel, mais qui veille également au respect de la liberté d'expression et à l'encouragement de la création nationale.

Nous sommes d'autant plus satisfaits que cette stratégie a trouvé la voie de la mise en exécution dans le dernier discours de Sa Majesté le Roi, que Dieu l'assiste, dans lequel le Souverain a annoncé la « création d'une instance supérieure de la communication audiovisuelle, en tant qu'institution indépendante », « mettant fin au monopole de l'Etat dans ce domaine » et permettant l'émergence d'« un service public de radio-télévision », adapté aux nouvelles exigences du paysage audiovisuel de notre pays.

Nous aurions ainsi traversé des étapes non-négligeables sur la voie de l'éradication des entraves qui se dressent devant la liberté d'expression des individus et des groupes, la levée de mesures contraignantes qui leur sont imposées et qui ont longtemps empêché la fondation de bases solides à même d'asseoir une vie publique naturelle, authentique et immunisée dans notre pays. Ce sont là des acquis irréversibles, dont nous sommes fiers.

Nous sommes conscients du fait qu'il ne peut y avoir de vie politique saine et immunisée sans la mise en place d'institutions démocratiques complètes, crédibles et efficaces. Plus encore, nous n'avons aucun doute que l'édification d'un Maroc économiquement fort et socialement juste, demeure largement tributaire de notre capacité à gagner le pari de la démocratisation de la politique, du parachèvement de l'édification des institutions et de la moralisation de la gestion de la chose publique.

Partant de là, nous étions déterminés à réaliser deux ambitions qui nous sont chères, découlant du message de l'alternance :

Premièrement, mettre le champ politique à l'abri des dérapages et violations flagrantes, qui avaient dangereusement entaché les précédentes expériences électorales. Nous sommes mus par une forte détermination de faire des prochaines élections les premières opérations électorales transparentes dans notre pays, à l'ère du nouveau règne et sous la supervision du gouvernement de l'alternance.

Réaliser cet objectif requiert, à notre avis et en premier lieu, une rupture avec le passé, par le changement du mode de scrutin uninominal en vigueur et qui peut être détourné, par la fraude et l'argent sale, pour falsifier la volonté populaire et mettre à mal la démocratie.

En échange, notre choix s'est porté sur le mode de scrutin par liste, en concrétisation de notre volonté de réhabiliter l'action politique, organisée et responsable et de hisser l'opération électorale au niveau de la concurrence entre les programmes, les idées et les choix. Nous avons estimé que cette approche est d'autant plus positive qu'elle favorise le rôle d'encadrement des partis politiques, en droite ligne des principes de base

de la constitution, et l'établissement des alliances sur des bases claires et transparentes, avec pour références l'harmonie des choix et la concordance des programmes et des objectifs, ce qui, à notre avis, fournit les conditions objectives à la formation d'une majorité responsable et solidaire, d'où émanera un gouvernement fort et cohérent.

Si nous ajoutons au changement de mode de scrutin l'institution d'une liste nationale réservée essentiellement aux femmes, outre une série de mesures garantissant le bon déroulement des élections, nous aurons honoré notre engagement visant à développer et à démocratiser l'outil électoral, à garantir la liberté d'expression et le choix des élus en tant qu'enjeu principal pour la moralisation de la vie politique et l'édification des institutions auxquelles Sa Majesté le Roi appelle de Ses vœux, et qui ont été l'objet de l'action du gouvernement.

Le deuxième objectif résidait dans le rétablissement de la crédibilité de la gestion de la chose publique et la réconciliation du citoyen avec ses institutions partant du rôle de ces deux facteurs dans la bonne exécution des contenus de la politique socio-économique.

Nous avons ainsi choisi d'entamer deux réformes, qui avaient eu un effet positif sur la relation du citoyen avec l'organe exécutif. Nous avons, d'une part, entamé la moralisation de la gestion de la chose publique et poursuivi le parachèvement de l'édification de l'administration territorial, d'autre part.

Concernant la gestion de la chose publique, nous étions conscients que les initiatives que nous allions prendre pour la promotion de la pratique politique dans notre pays ne seraient en aucun cas suffisantes pour enclencher la réconciliation nécessaire entre le citoyen et ses institutions, le retour de sa confiance dans l'action législative, administrative et judiciaire, afin de gagner en contrepartie son adhésion dans le processus de changement.

De là émane la décision du gouvernement d'entamer le processus de moralisation de la vie publique, qui est un autre engagement de notre part, étant conscients qu'il n'y aura pas de vie publique normale sans jeter les fondements d'une gestion honnête et transparente de la chose publique dans notre pays.

Notre action dans ce domaine s'est déployée sous différentes formes, soit par l'élaboration de textes de loi, soit par des investigations, des audits et des sanctions disciplinaires et judiciaires qui ont touché nombre de secteurs et d'établissements publics, comme le Maroc n'en a jamais connus et avec une ampleur qui prouve la gravité de l'état dans lequel nous avons trouvé certains services du secteur public. A cet égard, je me dois de souligner la contribution remarquable de notre organe législatif et son rendement fructueux dans la concrétisation de cet effort national visant à mettre fin à la culture de l'impunité et à promouvoir celle du contrôle. Il s'agit là d'un acquis important qu'il convient de relever.

Il convient également de souligner l'action des différents secteurs gouvernementaux visant l'activation des moyens de contrôle interne en ce

qui concerne les deniers publics, le renforcement de l'éthique et la promotion de la transparence et de l'honnêteté dans la marche des services publics.

Nous avons toujours en mémoire notre engagement relatif à la nécessité d'élaborer un régime salarial dans la fonction publique, dans la mesure où nous avons élaboré un projet de réforme qui sera soumis au Conseil supérieur de la fonction publique qui se réunira pour la première de l'histoire du Maroc.

Il convient également de saluer l'effort déployé pour contraindre les administrations, les collectivités locales et les établissements publics à mettre en œuvre les jugements prononcés à leur encontre, afin de préserver les droits des citoyens, la probité de la justice et de consolider l'Etat de droit dans le monde des affaires. Durant cette législature, il a été procédé à l'exécution de 80 à 88 % des jugements prononcés entre les tiers ou concernant les compagnies d'assurances et de plus de 45 % des jugements prononcés contre les différents services de l'Etat.

Dans ce sens, nous avons entrepris la restructuration des tribunaux de commerce afin de garantir les droits des acteurs économiques. Nous avons affecté des fonds pour honorer la dette de l'Etat vis-à-vis des entreprises privées. Au même moment, les attentes grandissantes des citoyens et des entreprises nous incitaient à travailler pour le changement des modes de comportement de l'administration avec son environnement.

L'initiative royale, relative à la création de *Diwan Al Madhalim* intervient en réponse à ces aspirations, exprime une noble volonté visant la levée des obstacles qui se dressent entre l'administration et le citoyen, consacre un intérêt grandissant des différents secteurs gouvernementaux pour satisfaire les requêtes des citoyens.

Et s'il était difficile pour nous de parvenir, durant cette période, à redresser tous les dérapages, éliminer tous les dysfonctionnements et mettre fin à tous les aspects de la mauvaise gestion, et ce pour des raisons objectives que vous n'ignorez guère, il est à préciser dès à présent que le processus de moralisation mené par ce gouvernement a débuté par une méthode irréversible et avec un rythme progressif, appuyé par ce que nous avons arrêté en matière de lutte contre la corruption en coordination avec les acteurs de la société civile. Nous avons placé cette question dans un cadre élargi et à un niveau privilégié pour en établir le diagnostic et la manière de la contrecarrer.

En ce qui concerne le parachèvement de l'édifice de l'administration territoriale et en liaison avec notre volonté de réconcilier le citoyen avec ses institutions, notre orientation était d'œuvrer à l'élargissement des domaines de gestion de proximité de la chose publique, en s'inspirant du nouveau concept de l'autorité, consacré par S.M. le Roi, que Dieu L'assiste, en tant que choix stratégique pour rétablir la confiance entre l'administration et le citoyen et faire prévaloir la mission de développement qui incombe, en premier lieu, à l'administration territoriale et à toutes ses composantes.

A cet effet, nous avons œuvré en matière de démocratie locale à la consolidation de la crédibilité des organes élus de l'administration locale, ce qui nous a incité à mener une réforme globale du système de la décentralisation dans notre pays, conformément à l'appel lancé par S.M. le Roi lors du discours royal de Casablanca du 12 octobre 1999 ; réforme que nous avons à juste titre liée à une autre réforme non moins importante et qui tend à la consolidation du rôle des services de décentralisation relevant de l'Etat, en vue de créer les interactions nécessaires entre ses propres interventions et celles des collectivités locales en l'occurrence les régions, les préfectures, les provinces et les collectivités.

La lettre que S.M. le Roi a adressée au Premier ministre en janvier dernier sur la gestion déconcentrée de l'investissement constitue une importante base de référence à la lumière de laquelle s'effectuera la restructuration et l'organisation de l'administration territoriale dans son ensemble, la définition des domaines de ses attributions par rapport aux services centraux, l'adoption de modes de gestion optimale pour mener à bien son action et s'adapter à son environnement économique, social, administratif et local et, enfin, la réalisation de notre objectif visant à asseoir une administration citoyenne, proche des citoyens.

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les honorables députés,

Les questions intéressant le statut de la femme, qui figuraient parmi les priorités de l'action gouvernementale, ont été mises en œuvre à travers un chantier national à part entière, fondé sur une approche globale, intégrée et claire ayant pour but de remédier à sa situation économique, sociale, politique et juridique.

Il s'en est dégagé la méthodologie à adopter à ce sujet, méthodologie basée sur la distinction entre les responsabilités qui incombent à l'instance exécutive concernant l'intégration de la femme marocaine aux plans économique et social et la révision de la *Moudawana* qui relève, selon la constitution, des responsabilités de S.M. le Roi, Amir Al Mouminine, que Dieu Le préserve, qui a fixé, comme vous le savez, à la commission créée à cet effet un délai ne dépassant pas la fin de cette année pour proposer le projet d'une nouvelle *Moudawana*.

C'est ainsi que nous sommes parvenus à jeter, lors de cette période, les fondements d'une nouvelle culture concernant le traitement des questions intéressant la femme, avec comme référentiel notre religion islamique tolérante, une culture qui concilie l'identité et la modernisation, dans le cadre d'un dialogue fructueux et d'un partenariat efficient. Il est de bon augure que le traitement du dossier de la femme ait pris un rythme de même importance à ces deux niveaux, notamment durant ces deux dernières années.

Malgré les défis qu'ils nous restent à relever sur la voie de la préservation de la dignité de la femme marocaine et de la confirmation de ses droits

économiques, sociaux, juridiques et politiques, il est impératif de souligner le progrès sans précédent qu'a connu sa situation dans les domaines de l'enseignement et de la santé, de l'insertion économique et en matière de lutte contre la violence et la discrimination. Ce à quoi il faut ajouter ce que nous avons constaté ces dernières années comme prise de conscience notoire de la société toute entière vis-à-vis des questions intéressant la femme, en plus des répercussions positives des efforts collectifs de notre société civile et de la démarche suivie qui a facilité la coordination entre les secteurs concernés.

Assurément, le rôle de la femme dans notre société a pris un nouveau tournant, comme en témoigne le pourcentage croissant des femmes assumant des postes de responsabilité, ce qui sera confirmé, par la grâce de Dieu, par la participation politique massive de la femme attendue au cours des prochaines élections législatives, au sujet desquelles nous nous sommes mis d'accord pour qu'elles comportent une liste nationale de candidatures en vue d'inciter la femme à s'impliquer dans l'action politique.

Je tiens par ailleurs, dans la présentation de ce bilan, à rappeler les questions de notre communauté établie à l'étranger, enregistrant avec fierté son attachement à son Roi, à son pays et à son identité, ainsi que sa disposition à promouvoir l'économie nationale.

Si notre volonté est ferme pour réunir les conditions idéales d'une contribution édifiante de la communauté marocaine à la réalisation de l'œuvre de développement que nous souhaitons, notre action dans le domaine de l'émigration se poursuit également sans discontinuer puisque nous avons mis en place, sous la présidence du Premier ministre, deux comités ministériels, chargés respectivement de la problématique de l'émigration et de l'accueil et du transit.

Il va sans dire que beaucoup reste à faire sur ce qui doit être réalisé en faveur de nos frères et sœurs établis à l'étranger, mais nous avons fermement tenu, tout au long de cette période, à ce que la logique de la coordination et l'esprit de dialogue entre les différents intervenants prévalent dans le traitement de toutes les affaires intéressant l'émigration et les intérêts des émigrés, ce qui rendra plus visible la définition d'une stratégie aux contours précis dans le domaine de l'émigration.

Système éducatif adéquat et intégration dans l'ère des nouvelles technologies d'information

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Honorables députés,

Le gouvernement a fait de la réforme du système d'éducation et de formation l'une de ses priorités essentielles, du fait qu'elle ouvre la voie à la réalisation du progrès, du développement, de la stabilité sociale, de l'égalité, de l'auto-immunisation contre toutes les formes d'aliénation et à la

qualification de la jeunesse en vue de gagner les paris de ce siècle afin qu'elle demeure, comme l'a affirmé Feu Sa Majesté le Roi Hassan II que Dieu ait son âme, « la tête haute, les yeux scrutant l'horizon et les pieds bien sur terre ».

Afin d'édifier le système éducatif sur des bases solides qui puisent sa force dans les valeurs de la nation marocaine et ses racines civilisationnelles arabes, amazighes et islamiques, l'unanimité s'est faite autour de la volonté nationale de concrétiser les contenus de la Charte nationale de l'éducation et de la formation, particulièrement la déclaration portant sur les engagements fondamentaux et à leur tête le fait de considérer les années 2000-2009 comme décennie nationale de l'éducation et de la formation auxquelles il convient d'accorder la priorité après l'intégrité territoriale.

A cette fin, le gouvernement a mis en place un arsenal de lois et de règlements concernant ce secteur, basés sur trois axes :

1. la généralisation de l'enseignement obligatoire,
2. la garantie de la qualité de l'enseignement,
3. l'adaptation de notre enseignement au monde de l'emploi.

Concernant la généralisation de l'enseignement obligatoire à tous les enfants âgés de 6 ans, et qui doit être réalisé en 2004 par la grâce de Dieu, conformément aux dispositions de la Charte, le gouvernement a pris toutes les dispositions nécessaires, et nous nous réjouissons de pouvoir en recueillir les premiers fruits. Les chiffres dont nous disposons aujourd'hui nous rapprochent plus que jamais de la réalisation de cet objectif. Le taux d'accès aux écoles a connu une évolution progressive durant les années 1998-2001, et le taux de scolarisation des enfants de 6 ans a connu une évolution rapide, passant de 37,2 % en 1997-1998 à 77,2 % en 2000-2001, et environ 91 % en 2001-2002. Pour la catégorie d'âge 6-11 ans, cette évolution a été de 68,6 %, 84,6 % et 90 % durant les mêmes périodes. Le gouvernement a également accordé un intérêt à la formation professionnelle afin de réduire le chômage ainsi qu'à l'enseignement informel comme l'un des moyens de lutte conte l'analphabétisme.

Pour ce qui est de la garantie de la qualité de l'enseignement, l'objectif a été d'accompagner le progrès et de répondre aux besoins de l'époque. Cet objectif ne peut être atteint qu'en réunissant les moyens financiers et humains nécessaires, et c'est ainsi que le gouvernement a décidé d'augmenter le budget réservé à l'enseignement de 5 % annuellement au cours de l'actuelle décennie, alors que les lois et les mesures d'encouragement au profit du secteur privé permettront une hausse de la part de sa contribution de 3 à 20 % durant la même période.

Quant au 3^{e} axe relatif à l'adaptation de notre enseignement à ses différents stades au monde de l'emploi, les lois que nous avons instaurées ont facilité le lien entre les méthodes d'enseignement, les programmes de formation, les besoins des secteurs économiques et les exigences de notre pays dans les divers domaines, alors que l'organisation de l'enseignement

supérieur et, la recherche scientifique a été reconsidérée, l'indépendance des établissements universitaires consacrée et les ponts jetés entre ces établissements et les entreprises, en orientant la recherche scientifique vers le volet pratique et la maîtrise des technologies avec une augmentation progressive des moyens financiers dans la perspective d'atteindre le taux de 1 % du PIB à la fin de l'actuelle décennie.

Cette réforme constitue, ainsi que vous le constatez, une action avec une dimension profonde dans le temps qui s'inscrit dans le cadre du processus historique pour le progrès et le développement du pays et nécessite rigueur, patience et détermination pour atteindre l'objectif tracé, et c'est ce à quoi nous avons veillé, et nous attirons l'attention avec insistance pour persévérer sur cette voie.

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Honorables députés

Ce qui a focalisé l'attention de tous, c'est que l'avènement du gouvernement d'alternance et le projet de transition démocratique dont il a été porteur ont contribué à la création des conditions de l'expression culturelle libre avec des formes et des méthodes marquées par les effets des fardeaux du passé, des contraintes du présent et pariant sur l'avenir.

Il n'est pas étonnant donc que l'action du gouvernement dans la gestion de la chose publique en matière culturelle a été marquée par l'élaboration d'une stratégie intégrée et adaptée aux aspirations du Maroc du troisième millénaire basées sur le dialogue, la concertation et le partenariat avec les organisations et les acteurs concernés par la culture, et ce afin de créer une conscience culturelle interactive au service du développement durable, d'accompagner les exigences de la mondialisation culturelle et de relever ses défis civilisationnels, en veillant essentiellement à doter le pays de structures culturelles modernes et à préserver, qualifier et mettre en valeur le patrimoine.

Dans ce cadre, bien que les réalisations dans le domaine culturel ne puissent être appréhendées en termes de quantité mais en ce qu'elles favorisent l'éclosion des forces créatrices chez les catégories productives, le gouvernement a œuvré à l'élargissement et au développement des structures fondamentales favorisant la production, la diffusion et la préservation du produit culturel, à la création de plusieurs grands établissements culturels dont les plus importants sont la Bibliothèque nationale du Royaume et le Musée royal du patrimoine et des civilisations. Il a œuvré aussi à soutenir le théâtre, le livre, les arts du spectacle et les associations culturelles actives, ce qui a éveillé le sentiment national quant à l'importance de la question culturelle et en même temps sur le fait qu'une renaissance culturelle et scientifique ne peut être réalisée sans prendre appui sur les moyens de communication modernes.

Ainsi le gouvernement d'alternance a-t-il accordé au secteur des technologies de la communication, de l'information et de la poste

l'importance qu'il mérite en tant qu'outil permettant à notre pays de se doter des critères des pays émergents en matière d'utilisation des technologies de l'information dans la formation, la recherche scientifique et la communication. Le gouvernement s'est attelé, conformément à une stratégie élaborée à cet effet, à encourager l'utilisation des technologies de l'information au sein des entreprises, de l'Administration, des foyers, de l'école et de l'université, en garantissant une "fluidité du débit élevé", en réduisant le "fossé numérique", en allégeant le coût élevé de l'utilisation de ces technologies et en mettant en place les structures accompagnant les petites et moyennes entreprises afin de les inciter à les utiliser.

Rationalisation des finances publiques, réformes structurelles et choix des secteurs prioritaires pour le développement et l'emploi

L'effort du gouvernement s'est ainsi orienté vers le domaine économique dans le but de renforcer les conditions du décollage économique à travers la mise à niveau de notre économie et le renforcement de son immunité afin de s'engager dans la concurrence internationale et faire face au défi imposé par la mondialisation et les paris à venir de la nouvelle économie.

Nous avons ainsi œuvré à réunir les conditions adéquates pour réaliser un développement élevé, régulier et durable, en insistant dans le même temps sur le fait d'assurer une gestion saine et transparente des finances publiques qui préserve leurs équilibres fondamentaux, et c'était là notre premier engagement. Je ne prendrai pas de risque si j'entame mon propos en annonçant que la plupart des indices économiques et financiers qui renseignent sur l'état de toute économie ont connu une nette amélioration durant la période du gouvernement d'alternance, et ce malgré une conjoncture nationale et internationale très difficile marquée par trois années consécutives de sécheresse, la hausse des prix des produits pétroliers, l'influence de la compétitivité de certains produits importés en dépit de la réévaluation de notre monnaie nationale par rapport à l'euro, la nécessité de sauver plusieurs établissements publics en difficulté en raison de mauvaise gestion passée.

Cette conjoncture a également été marquée par la tendance à la baisse des recettes douanières en raison de la levée des barrières douanières prévue dans le cadre des engagements pris à l'égard de nos principaux partenaires commerciaux et par les retombées financières du dialogue social, sans oublier les conséquences de la récession de l'économie américaine sur l'économie mondiale qui s'est aggravée suite aux événements du 11 septembre 2001.

En dépit de ces nombreux dysfonctionnements imprévus qui ont pesé de tout leur poids sur le budget général, notre économie a pu résister et réaliser un taux de 3,8 % du PIB en moyenne annuelle de 1998 à 2001 contre 2,6 % durant la période 1993-1997, alors qu'il est prévu que ce taux atteigne 4,4 % en 2002.

D'autre part, nous avons pu, au cours des quatre dernières années, maîtriser l'inflation et la contenir à un niveau bas – moins de 1,5 % comme moyenne annuelle – afin de préserver le pourvoir d'achat des citoyens les plus démunis, alors que ce même taux dépassait les 4 % entre 1993 et 1997.

Le déficit budgétaire a été conscrit à un niveau supportable, à savoir un taux de moins de 3 % du PIB en général. Cette maîtrise a été accompagnée par l'évolution de l'épargne publique, ce qui a permis d'améliorer les conditions de financement des investissements au moment même où la moyenne annuelle des recettes fiscales a augmenté de 54 % entre 1997 et 2002 comparativement à la période 1992 et 1997.

Nous avons pu, durant la même période, réduire la dette publique globale en dépit de l'augmentation sensible de la dette intérieure. La dette publique extérieure a été réduite de 19,1 milliards de dollars en 1997 à 14,1 milliards de dollars en 2001.

La situation de nos finances extérieures s'est également améliorée puisque le compte courant de la balance des paiements a réalisé, pour la première fois, un surplus important et que nos réserves en devises ont atteint des niveaux records non seulement en raison des investissements étrangers mais également grâce à l'évolution positive qu'ont connue le secteur du tourisme et les transferts de nos concitoyens à l'étranger.

Concernant les transferts des Marocains résidant à l'étranger, après avoir quasiment stagné jusqu'à 1997, ils ont enregistré une augmentation annuelle moyenne de 21,7 % entre 1998 et 2001. Les revenus touristiques, dont l'évolution ne dépassait guère les 4 % au cours des années 1993-1997, ont connu eux aussi un saut important en enregistrant une augmentation annuelle de l'ordre de 20,5 %.

On doit déduire de ce bilan chiffré significatif, d'une part, la faculté du gouvernement à maîtriser de manière régulière durant cette période les équilibres financiers essentiels et la stabilité du cadre de l'économie nationale, deux conditions essentielles qui vont de pair pour réunir les conditions d'un développement économique sain et durable. D'autre part, il n'aurait pas été possible d'améliorer une partie des indices économiques et financiers sans les efforts déployés pour relever le niveau des investissements particulièrement ceux par lesquels nous avons cherché à renforcer leur cadre incitatif, améliorer l'environnement de l'entreprise et des affaires, poursuivre le processus de privatisation et de libéralisation, assurer la gestion efficiente de la chose économique, outre la priorité que nous avons accordée à certains secteurs les plus productifs et les plus créateurs de la valeur ajoutée. Ce sont là quelques facteurs que j'aborderai avec détails.

Oui, Monsieur le Président, nous avons placé l'amélioration du niveau des investissements national et étranger parmi nos priorités en tant que moyen efficace de rehausser le niveau du développement économique et relever ainsi le défi de l'emploi.

Nous nous sommes attelés dans ce cadre, conformément aux engagements que nous avons pris, à la dynamisation des mécanismes que prévoit la Charte des investissements de novembre 1995, concernant aussi bien le volet financier qu'administratif ou immobilier, à l'adoption d'un ensemble de mesures incitatives dans le cadre des lois de finance respectives, particulièrement dans les domaines des taxes douanières, des avantages accordés aux exportations, au tourisme et à l'habitat social.

La création d'une commission interministérielle présidée par le Premier ministre a constitué l'élément déterminant dans cette opération et l'outil essentiel pour faire face à la complexité des procédures administratives et surmonter les obstacles entravant la réalisation des programmes d'investissement.

Cette commission interministérielle a pu examiner, depuis sa création en septembre 1998, 139 projets, dont 117 ont été réglés, avec un investissement de près de 25 milliards de dirhams et la création de 32 000 emplois stables. Elle a également permis l'adoption de 63 accords d'investissement, dont 26 concernent le secteur touristique, permettant la création de 60 000 emplois avec un investissement atteignant 45 milliards de dirhams.

Dans ce même cadre et pour concrétiser l'idée de l'interlocuteur unique, conformément aux Hautes orientations contenues dans la Lettre Royale adressée au Premier ministre le 9 janvier 2002, intervient la création des centres régionaux d'investissement qui entameront leurs activités avant la fin de l'année en cours, avec la grâce de Dieu.

Ainsi, nous avons établi un diagnostic des dysfonctionnements que connaît l'environnement de l'entreprise et des affaires, et nous avons conclu à la nécessité de l'améliorer et d'accompagner les entreprises de mise à niveau dans une conjoncture d'ouverture de notre économie sur son environnement régional et international, en tant que condition incontournable pour renforcer la compétitivité et l'immunité des entreprises et garantir la transparence dans les transactions et, partant, inciter les investisseurs nationaux et étrangers et à soutenir l'économie nationale.

Dans ce contexte, nous avons œuvré à accélérer le rythme de modernisation du cadre juridique de l'environnement de l'entreprise et des affaires en promulguant des textes juridiques en vertu desquels est renouvelé le cadre général de l'action de l'investissement et revigoré l'esprit d'initiative.

Je n'ai point besoin de citer l'arsenal de lois et codes que vous avez bien voulu adopter au cours de cette législature, qu'il s'agisse du domaine économique général, du domaine financier et douanier, du domaine commercial et industriel, du domaine des assurances ou du domaine des petites et moyennes entreprises. Nous n'avons exclu de cette opération de modernisation aucun secteur économique susceptible de moderniser l'environnement de l'entreprise.

Dans ce même cadre s'inscrivent également les opérations de soutien à la mise à niveau, soit à travers la réduction de 11 % puis de 17 % du coût de l'énergie électrique, conformément au discours prononcé par S.M. le Roi à Jorf Lasfar, l'aménagement de nouvelles zones industrielles ou le réaménagement de zones existantes, réalisées avec la contribution du fonds Hassan II pour le développement économique et social en particulier.

Nos initiatives visant à soutenir l'opération de mise à niveau ne se sont pas limitées à ces domaines, mais elles ont englobé les volets du financement, et ce en renforçant les mécanismes de financement pour faciliter l'octroi de crédits bancaires, particulièrement à travers les fonds de garantie, et en facilitant l'obtention de ressources financières auprès de certains pays européens à des conditions préférentielles pour soutenir les programmes d'investissement des PME en particulier.

Nous avons œuvré enfin au renforcement des infrastructures technologiques de base en créant des centres techniques industriels et en soutenant les associations professionnelles, les programmes de formation des ressources humaines et l'amélioration de la qualité.

Grâce à cette approche volontariste à volets multiples dans la gestion des investissements, les résultats ont été extrêmement positifs puisque le taux d'investissement national a augmenté de 23 % au cours de la période 1998-2001, comparativement à la période 1993-1997. La part de l'investissement des établissements et des entreprises publics a doublé, passant de 14,7 milliards de dirhams en 1997 à 27,8 milliards de dirhams en 2001.

Nous avons enregistré également avec satisfaction le saut important réalisé par l'investissement étranger qui a atteint près de 7 milliards de dollars attirés par notre pays durant la période 1998-2001, ce qui signifie que ce qui a été drainé en l'espace de quatre ans dépasse ce qui a été collecté durant les 20 dernières années. 70 % de cette somme ont concerné des investissements directs créateurs d'emplois. Ce volume n'est pas dû aux deux opérations exceptionnelles que sont l'octroi de la deuxième licence de téléphonie mobile et la privatisation de 35 % du capital d'Ittissalat Al-Maghrib, car la moyenne du volume des investissements drainés annuellement durant les quatre dernières années était, abstention faite de ces deux opérations, nettement supérieure à la période précédente.

Monsieur le Président,

Ce bilan révèle sans nul doute le niveau de confiance dont jouit notre pays auprès des acteurs économiques et des institutions internationales, et il est pour nous un premier pas encourageant pour continuer sur cette voie. Cela nous conduit vers un autre engagement lié à notre politique économique, à savoir notre détermination à libérer l'initiative, en d'autres termes, passer de l'économie de rente dirigée basée sur des situations stables à une économie basée sur la liberté, la transparence, la concurrence, la hardiesse et le mérite. Ces facteurs ont conduit à la libéralisation de certains

secteurs économiques, soit par l'accélération de cette libéralisation soit en l'entamant conformément à nos engagements.

Je rappelle particulièrement ici le succès mérité que nous avons connu dans la libéralisation du secteur des télécommunications qui a placé notre pays parmi les pays en voie de développement les plus qualifiés pour intégrer la société de l'information du XXIe siècle. Je fais allusion également aux premiers pas que nous avons faits sur la voie de la libéralisation des secteurs du pétrole, du gaz et des transports, en particulier le transport routier et aérien.

Cela me rappelle aussi l'initiative consistant à ouvrir la voie au secteur privé pour contribuer à la gestion des infrastructures de base et des grands services publics, notamment la production de l'électricité, le secteur des autoroutes, la distribution de l'eau et de l'électricité, l'adduction d'eau et l'assainissement liquide.

Et c'est dans ce cadre que s'inscrit également la mise à jour entreprise, depuis 1998, du système de subvention des produits de première nécessité à travers la restitution de la subvention du sucre utilisé dans certaines industries, la libéralisation définitive du secteur des huiles et la réinjection des fonds de la Caisse de compensation dans des actions sociales ciblées au profit des populations et des régions défavorisées.

Tout en œuvrant à la libéralisation de certains secteurs économiques, nous nous sommes engagés, avec discernement et conviction, dans la poursuite du processus de privatisation, ce qui a favorisé l'instauration d'un climat propice à d'importantes opérations de cession. Ce faisant, nous étions motivés par la volonté de donner une impulsion à l'investissement et de renforcer l'économie nationale. Pour ce faire, et conformément à la vision perspicace de Sa Majesté le Roi, il a été procédé à l'affectation d'une part non négligeable des recettes de la privatisation et de la libéralisation à l'investissement productif, notamment par le biais du Fonds Hassan II pour le développement économique et social. Ces transferts ont rendu possible la conclusion de 56 conventions entre septembre 2000 et fin janvier 2002, relatives à des projets d'investissement d'un montant global de 25,6 milliards de dirhams, dont 6 milliards ont été financées par ledit Fonds.

Monsieur le Président,

La mise à niveau de l'économie que nous nous sommes fixée comme objectif ne peut se traduire en termes réels sans la mise en place des outils indispensables à une gestion économique efficace. C'est la raison pour laquelle nous nous sommes engagés à mettre en œuvre les garanties que requiert la suprématie de la loi et des règles de la transparence et de la concurrence loyale, ce qui nous a particulièrement incités à lancer l'opération de moralisation de la vie publique, thème que j'ai déjà traité en détails, et à poursuivre la réforme du secteur public suivant une nouvelle vision réformatrice introduisant une culture fondée sur la responsabilité et la rigueur

et qui nécessite la mise en place de nouveaux mécanismes de suivi, de contrôle et de redressement. C'est dans ce cadre que s'inscrivent la rationalisation et la restructuration de nombreux établissements et entreprises publics, dont une partie a été accomplie dans le cadre de contrats-programmes conclus avec l'Etat. Ces opérations ont été rendues indispensables par la nécessité d'améliorer la gestion et le repositionnement stratégique des établissements et des entreprises concernés au sein de l'environnement économique.

Nous avons en outre œuvré au renforcement et à l'extension du réseau de nos infrastructures de base, en ce sens qu'il s'agit là d'une responsabilité qu'on ne saurait dissocier de l'opération de mise à niveau économique. Dans cette perspective, il a été procédé à l'accélération du rythme de l'application du programme de construction des 1 500 km d'autoroutes et de la rocade méditerranéenne, dont le financement a été assuré et dont les travaux ont commencé. Il a été également procédé à la réalisation et au lancement des travaux d'un ensemble de complexes de production d'énergie. Nous poursuivrons, dans le même ordre d'idées, la mise en application du plan hydraulique par la construction de nouveaux barrages ainsi que l'élaboration d'un programme de mise à niveau des ports, comportant l'édification de nouveaux ports, à Agadir et Saïdia en particulier, en plus de l'agrandissement des ports existants.

Nous aurons ainsi garanti certaines bases indispensables à la mise en œuvre des politiques sectorielles de l'Etat. Ce qui représente un autre aspect de notre action dans le domaine économique basée sur l'application d'une politique sectorielle active et cohérente, en accordant la priorité aux secteurs les plus productifs et les plus prometteurs en matière de création d'emplois, et ce conformément à notre nouvelle vision relative à l'aménagement du territoire national dont les orientations et les principes fondamentaux ont pris forme dans une charte nationale qui permettra d'inscrire les plans de développement économique et social dans une dynamique globale et un processus à long terme d'aménagement du territoire, ainsi que dans une meilleure rationalisation des investissements publics et une répartition des tâches entre les opérateurs.

Concernant le secteur du tourisme, le gouvernement a œuvré, en concertation avec les professionnels du secteur en janvier 2001, à définir un plan aux contours précis ayant pour objectif la création de 160 000 lits et de 600 000 nouveaux emplois et l'accueil de 10 millions de touristes étrangers à l'horizon 2010. Nous avons inauguré la mise en œuvre de ce plan par le lancement, depuis quelques semaines, du programme de construction de 6 nouvelles stations balnéaires qui renforceront le volet balnéaire du secteur.

D'un autre côté, le gouvernement a annoncé en termes clairs la priorité qu'il accorde au secteur des communications et des technologies de l'information, en entamant la réforme du cadre réglementaire des communications et en précisant, en concertation avec les professionnels,

les axes prioritaires de la stratégie d'intégration de notre pays dans la société de l'information et du savoir en tant que prolongement naturel de la libéralisation du secteur.

Quant au secteur des pêches maritimes, nous avons considéré son développement comme un levier pour le renforcement de notre tissu économique et une contribution à la garantie de la sécurité alimentaire dans notre pays. Ainsi avons-nous procédé à l'introduction de changements fondamentaux sur les modes d'exploitation des ressources halieutiques, qui se sont traduits en particulier par la décision de notre pays de rompre le lien avec l'Union européenne après le non-aboutissement d'une nouvelle formule de coopération sur la base de la plate-forme proposée par le Maroc. Ces changements se sont manifestés également par le parachèvement des fondements de ce secteur à travers la tenue de la première réunion, au courant de cette année, du Conseil supérieur de la protection et de l'exploitation des ressources halieutiques, la révision de la législation régissant les pêches maritimes et la restructuration de l'ensemble de ses filières dans la perspective de l'élaboration d'une stratégie aux contours bien définis pour ce secteur vital, dans le but de préserver les ressources halieutiques nationales et de garantir une rentabilité durable.

Le secteur de l'artisanat et des métiers a bénéficié d'un intérêt particulier eu égard à sa contribution à notre produit intérieur brut et au volume des exportations, d'autant plus qu'il emploie environ deux millions de personnes, soit 20 % de notre population active, ce qui fait de lui une mine d'emploi, encore sous-exploitée.

A ce sujet, le gouvernement a engagé un processus de mise à niveau globale de ce secteur, sur la base d'une conception de ce que devraient être l'artisanat et les métiers et qui s'est concrétisée dans un livre blanc ayant abouti à l'adoption d'une Charte de l'artisanat qui va doter le secteur d'un cadre favorable à son développement.

S'agissant du secteur de l'habitat et de la promotion immobilière, considéré également comme prioritaire compte tenu de ses indicateurs positifs puisqu'il participe aujourd'hui avec plus de 5 % du produit intérieur brut et emploie quelque 450 000 personnes, nous avons retenu sa mise à niveau parmi nos premières préoccupations en prenant une série de mesures tendant au renforcement de son cadre juridique, ayant porté notamment sur les relations locatives, les hypothèques immobiliers et les copropriétés, ce qui est de nature à encourager la création de nouvelles entreprises et d'emplois supplémentaires. Mais la principale initiative gouvernementale en faveur de ce secteur reste la mise en place d'un programme national de lutte contre l'habitat insalubre et anarchique, que j'aborderai ultérieurement.

Vous aurez donc constaté que dans le domaine économique, nous avons engagé des réformes structurelles profondes d'une importance indéniable qui confortent les fondements du Maroc de demain et les échéances économiques à venir.

Ces réformes ont, toutefois, buté sur les préoccupations du gouvernement par la gestion de la réalité quotidienne, les contraintes qui pèsent sur les initiatives et les actions des personnes et des entreprises et sur la recherche de solutions aux situations d'urgence. Ce qui nous a amené, à titre d'exemple, à mettre en place des programmes de lutte contre les effets de la sécheresse, à nous pencher sur la situation de certains établissements publics pour leur sauvegarde et à traiter certains conflits sociaux aux retombées économiques dangereuses. Ceci m'amène à traiter du bilan de notre action dans le domaine social.

Mise en place des bases d'une société solidaire

Monsieur le Président,

Outre les facteurs déjà cités visant l'amélioration du niveau de l'investissement national et extérieur en tant que moyen unique pour gagner le pari de l'emploi, nous avons accordé une attention particulière, dès notre prise de responsabilité, à la question sociale, afin de palier au déficit chronique et dangereux affectant ses différents aspects, conséquence des accumulations ayant abouti au fil des années à l'élargissement de l'étendue de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans notre pays et en particulier dans le monde rural.

Conscients de l'impossibilité d'atteindre une quelconque efficacité économique ou développement durable sans mener un combat résolu contre le déficit social, le gouvernement a adopté, conformément à ses engagements, une stratégie globale intégrée pour le développement social basée sur une politique volontariste pour l'emploi des jeunes, d'une part, et sur une politique sociale solidaire, d'autre part, dans le cadre d'une paix sociale fondée sur un partenariat positif entre les parties productives. Ces deux politiques ont été concrétisées dans les programmes mis en œuvre par le gouvernement dans les domaines du traitement du fléau du chômage et des différents aspects de la pauvreté et de l'exclusion sociale, de l'amélioration des services sociaux de base, de l'accélération de la cadence de mise en place des infrastructures au profit des populations rurales et du soutien aux programmes d'habitat social.

Ces programmes ont été pris en compte dans les crédits affectés aux secteurs sociaux au sein des budgets généraux de l'Etat et qui sont passés de 41 % en 1997 à environ 48 % en 2002. Ils ont été exécutés parallèlement aux programmes de développement économique et de promotion de l'investissement, sur la base du principe de partenariat dans la gestion de la question sociale.

Il va de soi, Monsieur le Président, que l'emploi est le souci d'une grande partie des familles marocaines. C'est pourquoi la lutte contre le chômage a toujours été pour nous un défi majeur et pratiquement l'une de nos principales préoccupations. Nous avons adopté, à ce sujet, une approche basée sur le soutien de l'investissement comme locomotive pour la promotion

de l'emploi ainsi que sur la libéralisation des structures de l'économie nationale – tel qu'il a été précédemment souligné – en ce sens qu'ils constituent deux facteurs essentiels pour promouvoir la culture de l'initiative privée comme cadre idéal pour une réelle insertion professionnelle de larges catégories qualifiées de nos jeunes.

Partant de là, la politique du gouvernement était axée sur les programmes d'incitation à l'emploi tendant à la mise en œuvre de la loi relative aux stages de formation et d'insertion des jeunes diplômés, à la qualification professionnelle, aux crédits des jeunes promoteurs, à l'auto-emploi, aux conventions sectorielles conclues avec les établissements publics, aux programmes des pépinières d'entreprises, en plus du cadre incitatif mis en place au profit des investisseurs privés et de la charte des petites et moyennes entreprises venu combler un vide juridique qui a longtemps affecté l'activité de cette large catégorie d'entrepreneurs ayant un poids considérable dans notre tissu économique.

Cette politique a commencé à porter ses fruits, puisque le taux global du chômage a régressé sur le plan national de 13,9 % en 1999 à 12,5 % en 2001, alors que le taux de chômage en milieu urbain a chuté à 19,5 % en 2001 contre 22 % en 1999. En milieu rural, ce taux est resté stable grâce à l'efficacité du programme de lutte contre les effets de la sécheresse mis au point par le gouvernement et dont je parlerai ultérieurement. Quant au taux de chômage des non-diplômés, il a diminué sensiblement au cours de la même période, alors que le taux de chômage des diplômés s'est établi à 27 % grâce aux emplois créés par les différentes branches productives de notre économie nationale et dont le nombre a dépassé 130 000 en 2001, d'une part, et grâce à l'effort exceptionnel consenti par le gouvernement par la création de plus 70 000 emplois au sein du budget général de l'Etat entre 1998 et 2002, d'autre part. Autant que faire se peut, nous nous sommes efforcés de faire bénéficier de ces emplois en priorité les titulaires de diplômes supérieurs.

Le gouvernement a pris parallèlement des mesures en faveur des personnes handicapées et des diplômés spécialisés en agronomie, en plus des actions menées par l'Agence nationale pour la promotion de l'emploi et des compétences que nous avons mise en place afin de fournir des prestations aux entreprises et aux demandeurs d'emplois, comblant de la sorte une autre lacune qui pénalisait la gestion du marché national de l'emploi.

Conjointement à ces programmes, le gouvernement n'a pas omis de traiter les effets nuisibles des conflits sociaux professionnels complexes et des dangers potentiels qui s'ensuivent relatifs à la fermeture des unités de production, à l'atteinte aux opportunités d'emplois et à l'élargissement du cercle du chômage. Le gouvernement a ainsi pris des initiatives pour éviter la fermeture de nombreux établissements, en facilitant la conclusion de conventions tripartites dans le giron du Comité national de réconciliation et en insufflant une forte impulsion à la résolution des conflits majeurs, dans le cadre du Comité national de suivi du dialogue social.

En engageant de tels initiatives et programmes, le gouvernement aura ainsi consenti d'importants efforts dont les fruits commencent à apparaître. Cependant, l'aggravation de la problématique de l'emploi dans notre pays nous interpelle avec insistance et requiert la poursuite de son traitement par la conjugaison des efforts de toutes les composantes de la société – Etat, collectivités locales, entreprises publiques, secteur privé et société civile – en faisant preuve d'innovation dans l'élaboration de nouvelles formules de partenariat entre ces composantes. Chacune d'elles se doit de propager, à partir de sa position, l'esprit de créativité et d'initiative auprès de nos jeunes dans l'objectif d'assurer une insertion professionnelle productive et stable du plus grand nombre possible d'entre eux, pour renforcer les capacités nationales de développement et contribuer à l'œuvre de développement global de notre pays.

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Honorables députés,

La politique de solidarité sociale a constitué l'autre face de la stratégie adoptée dans le domaine social par le gouvernement, qui a axé ses efforts sur la lutte contre la pauvreté et les disparités spatiales et sociales, étant convaincu de la nécessité de renforcer la solidarité et l'entraide entre toutes les composantes de la société marocaine, ce qui a incité le gouvernement à mettre au point un programme permettant à de larges catégories de la société, notamment dans les villages et les banlieues, de bénéficier des infrastructures telles que les routes, les établissements sanitaires, l'électricité, l'eau potable et l'habitat, dans la perspective d'atteindre un niveau équilibré du développement humain à la hauteur de la position à laquelle nous aspirons dans le monde d'aujourd'hui.

A ce sujet, et comme vous le savez, nous avons consenti des efforts particuliers à l'endroit des populations de nos provinces du Sud, où divers projets de développement socio-économique et d'urbanisation ont été réalisés. La visite royale dans ces provinces est venue donner une forte impulsion à ces projets à travers la décision de Sa Majesté le Roi de créer une agence spéciale pour le développement des provinces du Sud. Il a été ainsi procédé au renforcement des infrastructures de base, à l'emploi de 1 350 diplômés, à la construction d'habitats salubres au profit des fils de la région et à l'accueil dans les meilleures conditions de nos fils égarés qui ont regagné la mère-patrie, et ce dans le cadre des programmes de logement “Al-Aouda” et “Al-wahda”.

En plus de ces opérations, nous avons tracé un programme spécial pour le développement décentralisé qui a eu un impact positif quant à la méthode à suivre dans d'autres régions du Royaume, notamment dans le monde rural. Eu égard à l'efficacité de l'approche qualitative adoptée dans ce cadre, basée sur la décentralisation et la déconcentration, l'association des citoyens au choix des projets et mode d'utilisation nouveau et solidaire des ressources

de la Caisse de compensation, sa généralisation à d'autres aspects d'interventions publiques dans le domaine social nous paraissent louables.

Nous devons souligner à ce propos le rôle important que joue le Fonds Hassan II pour le développement économique et social, soit à travers son appui aux projets d'équipement au profit des populations rurales par le biais de l'affectation d'enveloppes budgétaires aux associations de micro-crédits en vue d'en renforcer les capacités de financement, soit encore par son soutien financier à l'Agence de développement social afin de permettre à cet organisme, que nous avons créé, de s'acquitter de la tâche sociale qui lui incombe, consolidant ainsi l'orientation générale que nous avons adoptée en matière de lutte contre la pauvreté et les disparités spatiales et sociales.

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Honorables députés,

Dans ce contexte, il était nécessaire de s'intéresser à la problématique de l'habitat social, non seulement en tant que secteur social, mais aussi parce qu'il s'agit d'un domaine fructueux pour l'investissement et la promotion de l'emploi.

Soucieux de l'élaboration d'une stratégie à long terme en matière de lutte contre l'habitat insalubre et anarchique, Sa Majesté le Roi, que Dieu Le préserve, nous a chargés d'une mission ayant une portée sociale profonde consistant à mettre en place un programme national décennal dans ce domaine, de façon à nous prémunir contre les répercussions de ce phénomène dangereux sur la cohésion et l'équilibre de notre société. Ce qui explique notre souci d'élaborer ce programme suivant une approche réaliste et applicable. C'est ainsi que les formes d'intervention ont été définies avec précision et que le coût global a été fixé à 28,6 milliards de dirhams, dont plus de 54 % sont pris en charge par les contributions et les aides publiques, tout en veillant à l'assortir d'une stratégie préventive et de mesures d'accompagnement, à commencer par le parachèvement du cadre juridique organisant l'urbanisme et la réforme du mode de financement et des aides publiques, ainsi que la mise en place de mesures incitatives du secteur privé.

Monsieur le Président,
Honorables députés,

La restructuration du régime de prévoyance sociale dans notre pays constitue l'une des composantes de la politique sociale du gouvernement. Dans ce cadre, nous avons mis en place un projet de Code de couverture médicale de base qui fera date comme étant l'une des performances exemplaires du gouvernement d'alternance et couronnera les promesses que nous avons tenues devant Sa Majesté le Roi et devant le peuple marocain.

Ce projet, dont je vous avais présenté les grandes lignes, consacre le contenu pratique et concret que nous donnons à l'économie solidaire dans notre pays, conformément aux préceptes de notre religion tolérante, eu égard

à ses impacts profonds non seulement sur le plan social, puisqu'il constitue une composante essentielle du développement social, mais aussi sur le plan économique, en ce sens qu'il représente un domaine propice aux investissements productifs de nouvelles richesses et à la création d'opportunités d'emploi nombreuses et variées, outre sa contribution directe à l'amélioration des conditions générales de l'activité économique et à la promotion de l'investissement.

Le défi de ce projet est lié à un autre pari, celui de la mise à niveau de deux organismes fondamentaux du régime de la sécurité sociale dans notre pays, à savoir la Caisse nationale de sécurité sociale et la Caisse nationale des organismes de prévoyance sociale.

Je suis convaincu qu'avec l'adoption de cette réforme à dimension civilisationnelle nous aurons ouvert la voie à la généralisation de l'accès progressif de toutes les catégories sociales aux services médicaux.

Monsieur le Président,
Honorables députés,

La mise à niveau économique et sociale ne peut se faire sans une paix sociale basée sur un partenariat positif entre les acteurs de la production et sur une synergie des efforts consentis par l'ensemble des acteurs économiques dans un climat de confiance et d'engagement mutuels.

A cet égard, le gouvernement d'alternance s'est empressé de mettre en œuvre les engagements de l'Etat tout en veillant, d'autre part, à mettre en avant dans les rapports avec les acteurs de la production une nouvelle méthodologie dans le traitement des questions relatives au dialogue social.

Ainsi, le gouvernement ne s'est pas contenté de l'application de l'accord du 19 moharram 1421, qui a renforcé la vocation sociale de son action, mais il est allé encore plus loin en honorant les engagements des gouvernements précédents contenus dans la déclaration commune du 1er août 1996.

Dans ce cadre et à titre de rappel, je me contente de citer quelques étapes essentielles de l'exécution des décisions du dialogue social entamé par le gouvernement. C'est ainsi qu'outre le règlement du dossier des personnes renvoyées ou suspendues pour des motifs politiques ou syndicaux, nous avons honoré l'engagement de la promotion exceptionnelle des fonctionnaires et des agents en permettant à 106 000 fonctionnaires et agents de bénéficier de cette mesure spéciale qui a coûté au budget de l'Etat et des établissements publics une enveloppe de 6,8 milliards de dirhams répartis sur les années 2001 et 2002. Nous avons également créé 4 000 emplois pour la titularisation des agents temporaires, journaliers et occasionnels. Il a été procédé également à la révision du statut des fonctionnaires du ministère de l'Education nationale qui a mis fin au système du quota dans la promotion interne, liée désormais à la compétence et au mérite, ce qui a amélioré sensiblement leurs conditions matérielles. Le régime des pensions de 1997 a été également généralisé à tous les retraités. Ainsi avons-nous

satisfait les revendications tant réclamées par de larges franges de fonctionnaires et d'agents et honoré nos engagements à cet égard.

Nous n'avons pas omis non plus la situation des catégories démunies, puisque nous avons pris des mesures et des amnisties fiscales à leur profit, afin de leur permettre d'accéder aux services médicaux et sociaux. Nous avons pris également d'autres mesures au profit de petits agriculteurs en vue d'alléger leur endettement et au profit de jeunes entrepreneurs pour ce qui est du paiement des intérêts des crédits.

La logique que nous avons adoptée dans le traitement des dossiers du dialogue social a eu le mérite de dégager une nouvelle méthodologie partagée par l'ensemble des partenaires sociaux durant toutes les sessions du dialogue social et qui a inauguré un nouveau pacte social fondé sur l'ouverture des canaux de concertation et de dialogue, sur la conviction de la responsabilité commune dans la gestion du dossier social ainsi que sur le respect par chacun des partenaires des engagements conclus.

Résorption du déficit social et stratégie de développement rural intégré

Monsieur le Président,
Honorables députés,

Dans la déclaration gouvernementale, nous avons attiré l'attention sur le fait que le développement global et équilibré, avec ses exigences de mettre un terme aux disparités sociales et spatiales, nécessite des réformes profondes pour améliorer la situation en milieu rural au Maroc. Partant de ce constat et en référence à la stratégie de développement rural intégré que nous avons mise en place et dont la mise en œuvre a été assurée par le conseil interministériel permanent pour le développement rural, le gouvernement a mobilisé des ressources financières conséquentes qui ont atteint 9,5 milliards de dirhams en moyenne annuelle durant la période 1998-2002, soit une augmentation de 50 % par rapport à la période 1997-1998.

Nous avons veillé à améliorer le niveau des investissements dans les secteurs sociaux, éducatifs et des infrastructures de base. Quelque 5,7 milliards de dirhams ont été également investis dans le secteur agricole, toutes composantes confondues. L'investissement de ces ressources a permis de réaliser plusieurs acquis au profit de la population du monde rural.

Dans les domaines des équipements de base, nous avons œuvré à l'accélération du rythme de réalisation du programme de routes rurales qui comprend la construction de plus de 11 200 km, ce qui a permis la réalisation de 50 % du programme prévu. Il en est résulté, sans nul doute, un changement positif global des conditions économiques des régions concernées, notamment pour ce qui est de l'intensification des échanges, l'amélioration de la scolarisation et la réduction du coût du transport ainsi que la stabilité des prix.

Dans le domaine social et éducatif, les ressources importantes qui ont été investies dans le secteur de l'éducation et de l'enseignement entre 1998 et 2002 ont permis l'augmentation du nombre d'établissements de l'enseignement primaire, ce qui a ouvert la voie aux enfants du monde rural pour accéder à l'école. Leur nombre a atteint plus de 1 800 000 élèves, soit une augmentation de 28 % par rapport à l'année 1998. Le taux de scolarisation en milieu rural a atteint 75 %, alors que le taux de scolarisation des filles a atteint 70 %, en augmentation de 48 %, ce qui a réduit le déficit existant. Il s'agit là d'une importante réalisation dans ce secteur vital.

Enfin, la mobilisation des potentialités publiques et privées ainsi que celles de la société civile dans le cadre de la stratégie de lutte contre l'analphabétisme, mise en place par le gouvernement, a réduit de 75 à 60 % le taux d'analphabétisme dans le monde rural. Cette stratégie, qui adopte une nouvelle approche-pilote basée sur l'interaction entre la campagne nationale générale, les campagnes sectorielles et les programmes de la société civile et des entreprises, vise à ramener le taux d'analphabétisme de 47 à 35 % en 2004 et à 25 % à l'horizon 2010.

En matière d'eau potable, les efforts déployés et les programmes tracés ont permis une augmentation du taux de couverture de la population en eau potable de 28 % en 1997 à 43 % en 2001, alors que nous avons pris toutes les dispositions pour relever ce taux à 53 % au cours de cette année et atteindre, grâce à Dieu, 62 % en 2004.

Quant à l'électrification rurale, le gouvernement a œuvré pour accélérer le rythme de la réalisation de son programme pour atteindre annuellement 1 500 villages au lieu de 1 000 auparavant. Actuellement, 50 % de la population rurale bénéficie de l'électrification contre 15 %. Des dispositions ont également été prises pour poursuivre la réalisation de ce programme avec la cadence requise pour assurer, si Dieu le veut, la couverture de l'ensemble du monde rural en 2006 au lieu de 2010 comme il était prévu.

En plus de ces équipements, le gouvernement a mis en place un programme d'habitat rural basé sur le développement de pôles urbains moyens en milieu rural à travers la réalisation de programmes d'habitat, notamment dans les régions reculées, qui constituent le moyen efficace pour maîtriser l'exode et assurer les conditions nécessaires pour un développement équilibré du territoire national.

Le secteur agricole, l'un des piliers de notre tissu économique et de l'autosuffisance alimentaire, a été au centre de l'intérêt du gouvernement dont la politique a été basée sur deux axes centraux, le premier consiste en l'appui à l'organisation des agriculteurs, en contribuant à la création de coopératives agricoles qui constituent, pour les petits d'entre eux notamment, un cadre adéquat pour l'amélioration de leur vie économique et sociale. Le second vise à poursuivre la construction de barrages pour consolider et élargir les régions irriguées en donnant la priorité à la petite

et moyenne hydraulique, eu égard à son rôle dans la garantie d'une production agricole et la valorisation des ressources hydriques.

Des ressources importantes ont été investies dans ce domaine qui ont permis la construction de plusieurs barrages, dont cinq destinés essentiellement à l'irrigation, outre l'équipement de plus de 65 000 hectares supplémentaires pour l'irrigation et l'aménagement de 53 000 autres.

Ces réalisations ont été accomplies en adoptant une nouvelle méthodologie visant à intégrer l'ensemble des opérations pour éviter le gaspillage et la dilapidation des ressources, résultat du manque d'harmonie entre la construction des barrages et l'équipement des terres. Cette désharmonie a été à l'origine dans le passé de la perte de plus de 1,4 milliard de mètres cube d'eau, alors que 154 000 hectares de terres en aval des barrages sont restés non équipés, ce qui nous a incité à mettre en place une commission ministérielle de l'eau présidée par le Premier ministre, à laquelle nous avons confié la tâche de veiller à la coordination de la politique sectorielle dans le cadre d'une vision globale et harmonieuse pour la mobilisation, l'exploitation et la préservation de nos ressources hydriques conformément aux hautes orientations de Sa Majesté le Roi, que Dieu L'assiste.

Nous avons entamé la mise en œuvre des mesures nécessaires pour la réforme de ce secteur à tous les niveaux : mobilisation, distribution, utilisation des eaux et autres, et nous avons financé 40 projets intégrés qui couvrent 2,5 millions d'hectares dans les régions bours, dans la perspective de réduire les disparités régionales.

Parallèlement, nous avons réalisé des projets d'aménagement foncier de base pour améliorer la capacité productive des terres et soutenir les agriculteurs pour parvenir à une utilisation optimale des facteurs de production et à la préservation des eaux et des sols.

Monsieur le Président,
Honorables députés,

Nous ne pouvons parler de l'agriculture et du monde rural sans évoquer le phénomène de la sécheresse qui a pris un aspect structurel dans notre économie. Pour y faire face, il a fallu mettre en place un programme de développement déconcentré, basé sur la mobilisation de tous les acteurs et auquel d'importantes ressources financières ont été affectées dans le cadre du Fonds de développement rural. Ces ressources se sont élevées jusqu'à présent à 8 milliards de dirhams avec une priorité aux opérations structurelles et une préférence aux petites et moyennes entreprises locales dans l'œuvre de réalisation, en plus de l'adoption d'une procédure administrative simplifiée et rapide.

Effectivement, l'évaluation globale des projets réalisés a montré que les résultats ont été satisfaisants et ont permis à coup sûr d'alléger les effets négatifs de la sécheresse. Ainsi, aucune aggravation de l'exode rural ou perte inquiétante de ressources animales n'a-t-elle été enregistrée. Il s'avère, ainsi,

que les effets de la sécheresse sur le plan économique ont été réduits progressivement. Je me contente de rappeler les importantes réalisations de ce programme qui a permis la création de 19 millions journées de travail et l'alimentation en eau potable de plus de 1,6 million d'habitants.

Je ne manquerai pas de noter que ce programme a été l'une des performances les plus fructueuses et les plus efficientes que le gouvernement d'alternance a eu l'honneur de concevoir et de mettre en œuvre.

Soucieux d'assurer la continuité de la réalisation de ces opérations intégrées, le gouvernement s'attelle actuellement à mettre en place un régime approprié au Fonds de développement rural pour lui garantir des ressources financières stables. Nous considérons que cette mesure est d'une grande importance puisqu'elle permet de se départir des interventions antérieures de l'Etat en pareilles situations, marquées par l'improvisation.

Le gouvernement a œuvré également pour la restructuration de la Caisse nationale du crédit agricole pour en faire un instrument générateur d'une dynamique financière permettant de stimuler les échanges économiques en milieu rural, eu égard à leur rôle principal dans le développement rural. Le gouvernement a procédé dans ce cadre à un traitement satisfaisant de l'endettement des agriculteurs qui a nécessité une contribution directe de l'Etat d'un montant de 1,2 milliard de dirhams.

Je voudrais souligner enfin, que le secteur des eaux et forêts n'a pas échappé à nos préoccupations, puisque que nous avons mis l'accent sur sa dimension stratégique à moyen et à long termes, dans la préservation et l'amélioration des ressources hydriques, la sauvegarde de la biodiversité dont regorge notre pays. A travers la mise en place d'un cadre juridique sur les zones montagneuses, nous aspirons à permettre aux habitants de ces régions de mettre en valeur leurs propres ressources.

Suivant la démarche que nous avons adoptée en matière de développement rural, des programmes de développement sont en cours de réalisation dans les provinces du Nord et comportent des projets à caractère local et des projets d'aménagement du territoire telle la rocade reliant Tanger à Saïdia sur un trajet de 555 km avec un investissement de 5 milliards de dirhams, dont 80 km ont déjà été réalisés dans la perspective de désenclaver ces régions et offrir de larges opportunités d'investissement dans les régions du nord du Royaume.

Ainsi, Monsieur le Président, nous estimons que la situation du monde rural a enregistré durant le mandat du gouvernement d'alternance une amélioration à la fois importante et relative en dépit des trois années consécutives de sécheresse, ce qui prouve l'efficacité de la démarche que nous avons entreprise et qu'il faut poursuivre en privilégiant les réformes structurelles de fond ainsi que la rationalisation de l'exploitation de nos ressources naturelles.

Les bases d'une société moderne et démocratique

Monsieur le Président,
Honorables députés,

La présentation de ce bilan ne doit aucunement être perçue comme une autosatisfaction, même si l'on ne peut minimiser ce qui a été réalisé par le gouvernement d'alternance lors des dernières années, sous la conduite et la sollicitude de Sa majesté le Roi, que Dieu L'assiste. Je suis persuadé que cette étape, comme cela a d'ailleurs été souligné par le Souverain, a permis à « l'ancienne opposition d'acquérir la culture de gouvernement et à l'ancienne majorité de jouer le rôle de l'opposition constructive ».

Le nombre impressionnant de projets de loi adoptés au cours de cette législature demeurera présent à l'esprit. Il a en effet atteint 161 lois sur un total de 181 projets soumis aux deux chambres. Cette même législature a également été marquée par l'adoption de 20 propositions de loi, un nombre record. Ces chiffres font de cette législature la plus riche étape qu'a connue notre pays en matière de réalisations législatives.

Je demeure persuadé que beaucoup reste à faire. Je suis conscient, tout comme vous, de l'ampleur des défis qui interpellent notre pays, des préoccupations d'une partie de notre jeunesse face aux problématiques de l'emploi et de la marginalisation, des soucis des entreprises face à l'ouverture. Je suis également conscient que nous n'avons d'autre choix que d'aller de l'avant sur la voie de la réforme de nos institutions et de nos structures économiques et sociales.

Les défis et enjeux majeurs auxquels notre pays fait face sont aujourd'hui clairs et bien définis, de même que les principales réformes qui constituent les fondements d'un Maroc démocratique, moderne et solidaire au XXI^{e} siècle ont été entamées et doivent être conduites à terme et réussies. Ces réformes concernent les domaines des libertés publiques, de la décentralisation, de la régionalisation, de l'éducation, de la formation, des nouvelles technologies de l'information et de la protection sociale.

Les orientations et les positions exprimées par Sa Majesté le Roi, que Dieu L'assiste, sur toutes les questions cruciales constituent la plate-forme de notre mobilisation derrière le Souverain pour parachever l'édification d'une société démocratique.

Il nous incombe effectivement, avant tout, de faire du processus de transition démocratique dans notre pays et de la consécration du Maroc des libertés et des droits de l'Homme un processus irréversible. Dans cette optique, les prochaines élections seront cruciales.

J'appelle, depuis cette tribune, l'ensemble des citoyens, en particulier les jeunes actifs et dynamiques à exercer leur droit de vote et à faire de cette première consultation du XXI^{e} siècle dans notre pays une fête de la démocratie.

D'autre part, il nous incombe de poursuivre l'application progressive de la réforme globale du système de l'éducation et de la formation considéré comme l'une des clefs de l'avenir, car il n'y a point d'avenir sans l'éducation et la formation des générations montantes.

On ne peut ne pas donner au principe de l'égalité des chances, auquel nous sommes très attachés, toute sa signification et son étendue et ce, en consacrant le droit au travail à une large échelle, l'emploi étant la clef de voûte de la dignité de l'homme et le moyen par lequel il aspire au bien-être. Nous pouvons atteindre cet objectif en continuant à œuvrer à la réduction des disparités sociales par le renforcement des réseaux de protection sociale et des mécanismes de solidarité. C'est dans ce cadre que l'institution de l'assurance-maladie obligatoire constitue la première des priorités.

Nous nous devons de poursuivre l'amélioration de l'environnement de l'entreprise et de l'investissement, de continuer à soutenir les entreprises dans leur effort de modernisation et d'encourager l'initiative, la créativité, l'audace et le mérite, le renforcement de la compétitivité de notre tissu économique étant une condition incontournable pour l'amélioration du niveau de vie de nos concitoyens et l'élévation du rang de notre pays dans le concert des nations. Aussi devons-nous avoir toujours présent à l'esprit l'échéance 2010, de plus en plus proche.

Nous devons, enfin, avoir une totale confiance en l'efficience du choix de la politique de décentralisation et de régionalisation, car l'espace local et régional est la véritable source naturelle de l'esprit de créativité, d'innovation, de l'initiative, de l'enthousiasme et de l'action commune, espace qu'il faut valoriser en tant que véritable point de départ de l'inspiration des méthodes d'organisation de la société et de la conception de ses politiques.

Impressions personnelles

Monsieur le Président,
Honorables députés,

Permettez-moi de clore ce long exposé en vous faisant part d'une réflexion personnelle inspirée des années que j'ai passées dans la gestion de la chose publique.

Les Marocains, comme chacun peut le constater, ont une certaine tendance à ne pas prendre toute la mesure de leur valeur réelle. J'ai pu toucher du doigt aujourd'hui plus que jamais les énormes potentialités, les capacités importantes et le réservoir intarissable des compétences dont nous disposons et qui nous permettront de mener le combat de la modernité et du développement.

Oui, Mesdames et Messieurs, j'ai effectivement travaillé aux côtés de grands commis de l'Etat, de centaines de fonctionnaires anonymes qui œuvrent et qui croient en leur pays, de jeunes femmes audacieuses acquises à l'évolution, d'acteurs économiques prêts à relever le défi de la

compétitivité et de jeunes avides de progrès et de modernité. Je crois en l'avenir de notre pays et suis tout à fait convaincu de ses capacités d'affronter sereinement le nouveau millénaire.

Monsieur le Président,
Honorables députés,

Le gouvernement d'alternance que je conduis a eu l'honneur d'œuvrer aux côtés de deux grands Souverains auprès desquels nous nous sommes engagés à servir notre patrie dans un tournant précis du cheminement de notre peuple. De feu S.M. le Roi Hassan II, père de cette expérience, et de S.M. le Roi Mohammed VI, héritier de Son secret, nous avons appris la vertu du consensus, la prééminence de l'intérêt supérieur de la nation sur les intérêts personnels ainsi que le rejet des critiques et reproches qui s'éloignent de l'objectivité et de l'équité.

Fidèle à ces vertus et à mes engagements personnels et aux valeurs qui ont été miennes durant mon parcours de militant, j'ai pris conscience de l'ampleur et du poids de la responsabilité que j'assume en ma qualité de Premier ministre de Sa Majesté. Tout ceci m'a incité à privilégier la concertation, le sens de la conviction et le consensus, convaincu de la justesse de ce choix et de sa compatibilité avec les exigences du moment.

Aussi, je tiens à exprimer à mes collègues, membres du gouvernement, qui m'accompagnent dans cette marche, toute ma considération et ma gratitude pour les services rendus à leur patrie, eux qui ont pris conscience de la spécificité de l'étape que nous avons vécue et répondu à ses exigences, ce qui, par la grâce de Dieu, nous a permis d'accomplir toutes ces réalisations.

Nous implorons le Très-Haut de couronner de succès toutes nos actions et nous assister dans la concrétisation des attentes et aspirations de nos concitoyens au bien-être et à la prospérité, sous la conduite éclairée de S.M. le Roi Mohammed VI, que Dieu Lui accorde longue vie, guide Ses pas et comble le Souverain en la personne de S.A.R. le Prince Moulay Rachid et de tous les membres de l'illustre Famille Royale. Dieu exauce les vœux de ceux qui l'implorent.

Merci de votre attention. Paix et bénédiction de Dieu soient sur vous. »

Critique économique / On en parle…

« Sortir de la pensée unique », tel est l'objectif que s'assigne la revue *Critique économique* publiée depuis le printemps 2000 par un groupe d'économistes regroupés autour de Nourredine el Aoufi, et dont la troisième livraison vient de paraître. Sortir de la pensée unique, c'est d'abord, pour les contributeurs à ces trois livraisons, prendre acte de « l'épuisement des politiques d'ajustement structurel et de l'échec tonitruant des modèles de globalisation financière, notamment en Asie du Sud-Est ». Sortir de la pensée unique, c'est aussi, dans le Maroc de l'alternance, suggérer aux gestionnaires de la « nouvelle orthodoxie du développement » qui sont toujours aux commandes de l'économie marocaine, qu'il ne saurait y avoir une « réalité unique » qui s'imposerait à eux en même temps que les sacro-saintes lois du marché, qu'il s'agit de saisir comme « une construction sociale, culturelle, politique ; idem pour l'entrepreneur, l'entreprise, l'investissement, les comportements rationnels, etc. ». Au plan théorique, que l'un des principaux mérites de la nouvelle revue est de ne pas sacrifier au nom d'on ne sait quel pragmatisme d'étape, les animateurs de *Critique économique* annoncent clairement la couleur : la revue se veut « un espace de ralliement d'une communauté d'économistes critiques, un lieu d'exercice théorique et de débat doctrinal, un champ d'expression de l'hétérodoxie. » Dans les perspectives ouvertes par les théories de la régulation, l'économie des conventions et des institutions, il s'agit rien moins que de remettre en cause la « solution néo-libérale », ce qui ne peut se faire en termes purement économiques mais implique que la science économique s'ouvre largement aux autres sciences sociales, une ouverture dont témoigne les sommaires des trois livraisons déjà disponibles.

Correspondances, n° 64-65,
janvier-avril 2001, p. 26.

Critique économique

Critique économique est une revue spécialisée qui a pour objectif d'appréhender les questions économiques dans une optique privilégiant l'analyse en profondeur.

Pourquoi une telle perspective ? Parce que les problématiques économiques sont devenues, en ce début de siècle, à la fois complexes et indécidables, et que, par conséquent, leur intelligence implique la mise en œuvre d'un savoir collectif pertinent et renouvelé.

Par ailleurs, en l'absence d'une démarche scientifique explicitement critique, plusieurs stéréotypes ont fini par trouver un ancrage dans le sens commun contribuant à développer, ici comme ailleurs, des réflexes cognitifs prenant la "pensée unique" pour la "réalité unique". Il y a lieu de renouer avec l'esprit critique car il y a lieu de sortir d'une logique épistémologique absolutiste et se dégager d'un parti pris analytique où tous les chats sont gris.