

S

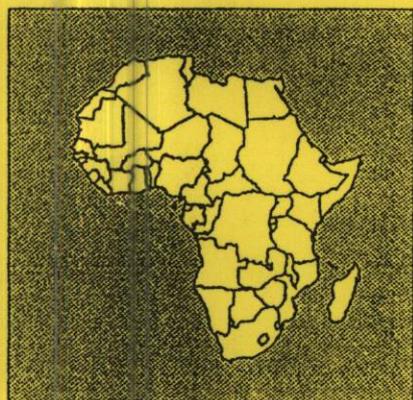
21

**LA GESTION DU DEVELOPPEMENT AUMAROC:  
ROLE DU SECTEUR PUBLIC,  
EVOLUTION ET IMPLICATIONS**

Premier Ministre  
Ministere des Affaires Administratives  
Royaumedumaroc

Document présenté à l'occasion  
de la Conférence régionale sur  
La gestion du développement  
en Afrique: Trente années  
d'expérience, les nouveaux  
défis et les priorités futures -

Addis Abéba, Ethiopie  
8-12 Mars 1993



Organisée par la Division  
de l'Administration  
publique, des ressources  
humaines et du développement  
social de la Commission  
économique pour l'Afrique

## SOMMAIRE

<b>I- EVOLUTION DE LA GESTION DU SECTEUR PUBLIC MAROCAIN.....</b>	<b>P 1</b>
A- L'importance traditionnelle du rôle du secteur public dans la gestion du développement au Maroc.....	P 1
B- L'expérience marocaine en matière de décentralisation de la gestion du développement et de l'investissement public .....	P 2
1- Bilan de la gestion du développement par les entreprises publiques.....	P 2
2- L'expérience marocaine de gestion locale du développement.....	P 4
<b>II- LES NOUVELLES POLITIQUES ET LEURS IMPLICATIONS SUR LA GESTION PUBLIQUE AU MAROC .....</b>	<b>P 8</b>
A - Le Cadre Général des Réformes .....	P 8
B - Les Réformes Economiques :.....	P10
1- La Restructuration du Secteur Public .....	P14
2- La politique de privatisation .....	P16
3- Les déréglementations .....	P21
C- Les Réformes Administratives .....	P23
<b>CONCLUSION GENERALE</b>	

## **I- EVOLUTION DE LA GESTION DU SECTEUR PUBLIC MAROCAIN**

Au lendemain de l'indépendance, les pouvoirs publics se montrent favorables à l'établissement d'un secteur public fort, appelé à être le principal moteur du développement et constituer le secteur de pointe de l'économie nationale.

Ce choix, qui met en exergue la part importante du secteur public dans la gestion du développement du Maroc, trouve son expression dans le principe de décentralisation économique fortement encouragé par les politiques de développement de ces dernières années.

### **A- L'importance traditionnelle du rôle du secteur public dans la gestion du développement au Maroc :**

Durant les 30 dernières années, l'Etat a largement pris en charge le développement économique et social du pays, les formes d'intervention du secteur public dans la vie économique ont été multiples comme la construction d'infrastructures lourdes, la création d'entreprises de production et la formation des hommes.

Outre la prise en charge des fonctions essentielles à la vie collective comme la sécurité intérieure et extérieure, la justice et l'éducation, l'Etat entreprend la construction de barrages, de routes, de ports, assure l'encadrement des prix, des marchés financiers et du commerce intérieur et extérieur et veille à l'établissement d'un tissu industriel, commercial et agricole diversifié.

L'élargissement du rôle du secteur public s'explique par la conjugaison de trois facteurs essentiels :

- la place traditionnellement primordiale et fondamentale de l'Etat dans la société marocaine et dont l'ancrage est fort ancien car l'histoire dynastique marocaine commença avec le Royaume Idrisside de Fès, fondé en 788, c'est-à-dire il y a 12 siècles ;

- le recours fréquent des autorités du protectorat aux formules de l'établissement public et de la concession du Service Public (en 1956 le Maroc comptait déjà une soixantaine d'entreprises publiques) ;

- Enfin, face à un secteur privé encore en phase de maturation, l'Etat a dû prendre en charge la responsabilité du développement en multipliant les investissements publics et les outils d'intervention directs dans les différents secteurs d'activité.

**B- L'expérience marocaine en matière de décentralisation de la gestion du développement et de l'investissement public :**

La décentralisation revêt au Maroc deux formes essentielles : une forme spatiale dont le symbole est constitué par les collectivités locales et une forme fonctionnelle représentée par les entreprises publiques.

La contribution des deux formes de décentralisation à l'effort de développement national est très appréciable même si les modalités de fonctionnement des entités les composant sont totalement différentes.

**1- Bilan de la gestion du développement par les entreprises publiques :**

Élément fondamental de réalisation des objectifs économiques nationaux, les entreprises publiques sont considérées par les pouvoirs publics comme des outils appropriés pour la relance de la croissance économique, la satisfaction des besoins collectifs et l'épanouissement du secteur privé. C'est pourquoi le nombre élevé de ces unités, la variété des domaines de leur intervention et le poids économique et social qu'elles représentent n'ont cessé de se développer parallèlement aux multiples réflexions tendant à la maîtrise de leur expansion.

Au Maroc, sans remonter à la période du protectorat qui a vu naître une soixantaine d'entreprises publiques dont la plus importante est sans aucun doute l'Office Chérifien des Phosphates (O.C.P.) créé en 1920, les premières années de l'indépendance seront marquées par une intensification du processus de création de ces entreprises, dans le but de permettre à l'action étatique de se déployer dans tous les secteurs clés de l'économie nationale.

C'est ainsi que tout en proclamant son attachement à l'économie libérale, l'Etat eut recours de manière progressive au procédé de l'entreprise publique. Les premières unités font leur apparition en 1957 dans les secteurs de l'artisanat, de l'industrie et du commerce.

Par la suite, la fin des années 50 va connaître une vaste opération de création d'organismes publics dans le domaine financier et bancaire au premier rang desquels il faut mentionner la Banque du Maroc. Au cours de la même période d'autres importantes créations verront le jour.

Il s'agit notamment de celles relatives à la Banque Nationale pour le Développement Economique (B.N.D.E.), à la Banque Marocaine du Commerce Extérieur (B.M.C.E.) et à la Caisse de Dépôt et de Gestion (C.D.G.). Auparavant, en 1958, le secteur des transports a vu la création de deux organismes d'intervention à caractère public : la Compagnie Marocaine de Navigation (C.O.M.A.N.A.V.) et la compagnie nationale de transport aérien, Royal Air Maroc organisée sous la forme de Société d'Economie Mixte dans laquelle la part de l'Etat est majoritaire.

D'autre part, dans le domaine agricole, deux offices, L'Office National des Irrigations (O.N.I.) et l'Office National de Modernisation Rurale (O.N.M.R.) sont mis en place (1960) en vue de promouvoir le développement rural, en s'occupant respectivement de la mise en valeur des zones irriguées et des zones non irriguées. Plus tard, en 1966, ces deux organismes seront remplacés par des Offices Régionaux de Mise en Valeur Agricole (O.R.M.V.A.).

Par ailleurs, durant les décennies suivantes, le secteur des entreprises publiques va continuer sa progression en empruntant trois formes essentielles :

- Poursuite du mouvement de mise en place de nouvelles entités économiques comparables à celles qui avaient été créées pendant les années 60. Plusieurs organismes s'inscrivent dans cette optique (création en 1963 de l'Office National d'Electricité (O.N.E.) et de l'Office National des Chemins de Fer (O.N.C.F.), création en 1968 de l'Office National des Pêches et apparition en 1975 des Etablissements Régionaux d'Aménagement et de Construction (E.R.A.C.).

- Réorganisation des entreprises publiques déjà existantes sur des bases nouvelles en parallèle avec l'évolution des missions de l'Etat et l'extension de ses responsabilités en matière de gestion économique. Ce fut le cas en particulier dans le domaine agricole qui a vu naître plusieurs offices et sociétés nationales : l'Office National du Thé et du Sucre (1963) en remplacement de l'Office National du Thé, l'Office National Interprofessionnel des Céréales et des Légumineuses (1973) à la place de l'ancien Office Chérifien Interprofessionnel des Céréales (1937). Mais c'est surtout la transformation en 1965 de l'ancien Office Chérifien d'Exploitations en Office de Commercialisation et d'Exploration (O.C.E.) qui constitue le couronnement de cet effort de modernisation du secteur des entreprises publiques.

- Enfin la troisième forme d'expansion du secteur public consiste dans la démultiplication de ces entreprises par le jeu de la filialisation et des techniques de prises de participation financière. Ce phénomène, largement pratiqué par les grandes entreprises publiques marocaines (1), va se traduire par le renforcement de l'infrastructure industrielle, notamment dans le secteur agro-alimentaire - par la création des Sucreries Nationales (en 1971, le Maroc possédait déjà 5 unités de transformation du sucre) ; par la nationalisation du secteur des assurances grâce à une politique de participation vigoureuse menée par la C.D.G. ou encore les prises de participation importantes réalisées par l'Office de Développement Industriel (O.D.I.) dans des domaines variés comme l'industrie métallurgique (Société Marocaine de Construction Automobile), l'industrie chimique (Maroc-phosphore) et la sidérurgie (Société Nationale de Sidérurgie (S.O.N.A.S.I.D.).

Ainsi, à la lumière de ces données, on constate que les entreprises publiques ont joué un rôle vital et primordial dans le développement économique et social du pays. Leur poids économique et social actuel reste considérable en dépit des implications des nouvelles politiques de restructuration poursuivies par l'Etat à leur égard. (Voir infra)

## 2- L'expérience marocaine de gestion locale du développement :

L'engagement du Maroc sur la voie de la décentralisation territoriale remonte aux premières années de l'indépendance. Aussi l'on peut affirmer aujourd'hui que la décentralisation a un enracinement incontestable, non seulement dans les institutions, mais également dans la pratique et les mentalités.

La première charte communale, qui remonte à 1960, a eu le double mérite d'abolir le système d'organisation du protectorat fondé sur l'appartenance tribale et ensuite de jeter les bases d'une nouvelle organisation des collectivités locales sur des critères socio-économiques. Cet effort de restructuration de la gestion du développement local sera couronné en 1976 par la promulgation d'un important texte sur l'organisation communale (Dahir du 30 septembre 1976).

---

(1) Ainsi à titre d'exemple, l'O.C.E. possédait, avant sa restructuration dans les années 80, 25 filiales et avait des participations dans le capital de 20 autres entreprises. La C.D.G., l'O.D.I. et d'autres organismes comparables avaient fait de même.

Cependant, les dispositions initiales de cette loi communale ont elles-mêmes été renforcées par de nouvelles mesures tendant à l'élargissement des capacités d'action des structures communales dans le domaine économique et social.

a- La volonté de l'Etat d'associer très étroitement les pouvoirs locaux dans le processus de développement du pays trouve sa traduction dans l'élargissement des compétences des conseils communaux et l'assouplissement des modalités de tutelle les concernant ; les ressources humaines et budgétaires des communes ont été substantiellement améliorées et le rôle des présidents des conseils nettement renforcé. Les communes disposent désormais de services administratifs et techniques propres. Elles peuvent, si la satisfaction des besoins des habitants de la localité l'exige, constituer des syndicats intercommunaux destinés à mettre en valeur les ressources communes dont elles disposent.

Ainsi de nombreuses dispositions de la charte communale au premier rang desquelles le conseil communal "décide des mesures à prendre pour assurer à la collectivité locale son plein développement économique, social et culturel", consacrent le rôle économique dévolu à la commune marocaine. Son Conseil est, au demeurant, habilité à fixer le programme d'équipement de la collectivité. Il élabore, en fonction des orientations et des objectifs du plan national, le plan de développement économique et social de la commune.

Par ailleurs, la charte reconnaît aux communes la prise en charge des services publics locaux soit sous forme directe ou sous forme indirecte à travers les régies autonomes (qui constituent des établissements publics locaux) ou les sociétés d'économie mixte locales. En fait, ces organismes, notamment les régies autonomes - déjà expérimentés dans les grandes municipalités marocaines - vont se révéler d'excellents outils d'intervention aux mains des communes pour la gestion de secteurs aussi importants que les transports urbains, la distribution de l'eau potable et de l'électricité et la gestion des réseaux d'assainissement.

D'autre part, un important effort a été déployé en direction des collectivités locales pour les aider à assumer leurs responsabilités de promotion du développement local. Si en 1976 le volume global des budgets des collectivités locales ne dépassait guère 22 millions de dirhams \*, celui-ci a été porté à 860 millions de dirhams en 1991 pour atteindre 960 millions de dirhams en 1992 dont les deux tiers ont été ordonnancés directement par les présidents des conseils communaux. Parallèlement, le personnel des collectivités locales a connu une évolution remarquable passant de 33.000 agents en 1976-77 à 105.000 agents en 1991.

\* 9 Dirhams  $\simeq$  1 \$ US

b- Suite à la relance en 1976 du processus de décentralisation et l'émergence, au niveau local, de nouvelles structures de décision et de gestion, l'Etat s'est attelé, tout au long de la décennie 80, à parfaire le fonctionnement des entités communales et à en consolider les fondements. C'est ainsi qu'une série de mesures importantes ont été prises dans le but de renforcer les capacités administrative, financière et technique du réseau des collectivités locales dans son ensemble.

Les réformes entreprises ont pris une triple direction : la restructuration des finances locales, l'enrichissement des compétences communales et la relance de l'action économique sur le plan régional.

1- Les finances locales ont fait l'objet grosso modo d'une action de revalorisation qui a porté sur l'aménagement de la fiscalité locale, la révision des modalités des transferts aux collectivités locales et enfin sur la dynamisation du rôle du Fonds d'Equipement Communal (F.E.C.).

Le réaménagement de la fiscalité locale comporte deux volets essentiels : le relèvement systématique des taux de certains impôts existants afin d'en augmenter le rendement, et l'instauration d'une trentaine de taxes différentes touchant tous les secteurs d'activité. L'objectif recherché étant l'amélioration des ressources propres des communes et la diminution de leur dépendance budgétaire à l'égard de l'Etat, et partant l'accroissement de leur capacité d'intervention dans la gestion du développement.

Les modalités des transferts du budget général au profit des collectivités locales ont connu une transformation fondamentale avec la décision du Gouvernement en 1985 d'affecter au profit de celles-ci une part au moins égale à 30 % du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (T.V.A.) . Le produit de la TVA assure déjà plus de 48% de la surface financière des collectivités locales ; il est prévu au cours de l'exercice 1993 que la TVA procure au secteur local 4,9 milliards de dirhams dont 2,6 milliards seront affectés à l'équilibre des budgets des collectivités locales et 2,3 milliards de dirhams seront réservés au financement de leurs investissements. Ce transfert, accompagné de critères de péréquation, va contribuer à une large spatialisation de l'investissement public et à l'amélioration du niveau d'équipement communal.

L'Etat s'est penché ensuite sur la réforme du crédit destiné aux collectivités locales, même si la part de l'emprunt dans le financement des projets locaux demeure faible (moins de 10 % des ressources totales et moins de 17 % des ressources d'équipement). On retiendra deux mesures principales dans ce domaine : le renforcement des moyens d'intervention du F.E.C. consacré finalement dans son rôle de banque au service du développement des collectivités locales, et la possibilité offerte désormais aux communes de recourir aux autres organismes de crédit pour le financement de la partie bancable de leurs investissements.

2- Le transfert de nouvelles compétences aux collectivités locales s'inscrit dans le cadre du renforcement de la participation de celles-ci au processus de développement national. En effet, cellule de base du développement, il est normal que l'action de la commune ne soit plus confinée dans la gestion administrative pure. Aussi l'Etat estime-t-il que l'expérience accumulée par les élus, les ressources financières et le potentiel humain mis à leur disposition les prédisposent à étendre leur action à d'autres secteurs d'activité. Il s'agit dans une première étape, de leur confier des responsabilités en matière de réalisation matérielle des écoles, des équipements sanitaires, agricoles, culturels, sportifs et touristiques. L'étape suivante verra une association des communes au fonctionnement de ces secteurs. Ces nouveaux transferts de compétence consacrent l'émergence au Maroc d'une nouvelle approche des problèmes de développement marquée par la priorité à la gestion décentralisée des demandes sociales.

3- La politique de régionalisation que le Maroc a entamée dès 1971 obéit à une double exigence : réaliser un développement équilibré et harmonieux des différentes parties du Royaume et opérer une décentralisation du processus de planification nationale.

Pièce maîtresse dans le dispositif national d'aménagement du territoire, la politique régionale va entraîner un redéploiement spatial des structures centrales, contribuant ainsi au rapprochement des centres de décision avec les réalités locales. En effet, les mesures de déconcentration à l'échelon régional ont été importantes ces dix dernières années. De l'enseignement (création des académies et naissance de nouvelles universités régionales) à l'urbanisme (création des Agences Urbaines, inspections régionales et des délégations) en passant par le secteur sanitaire et social (mise en place d'une gestion hospitalière à base régionale et création des Directions Régionales de l'Action Sociale), la région est en passe de devenir un cadre d'action prioritaire pour la plupart des départements ministériels. Ainsi, les décisions récentes prises en faveur de l'entité régionale (consécration de la région comme collectivité territoriale par la nouvelle constitution et prise en compte de l'objectif de développement régional par la loi de privatisation) ouvrent des perspectives nouvelles au développement des économies régionales.

Ces décisions s'inscrivent déjà dans les nouvelles orientations dont il conviendra de rappeler d'abord le cadre général d'insertion avant d'aborder les réformes proprement dites et leurs implications sur la gestion publique au Maroc.

## **II- LES NOUVELLES POLITIQUES ET LEURS IMPLICATIONS SUR LA GESTION PUBLIQUE AU MAROC**

### **A- Le Cadre Général des Réformes :**

La fin de la décennie 70 figurera sans conteste dans l'histoire politique et économique du Royaume comme une étape cruciale dans l'édification du Maroc Moderne, parce que témoin du parachèvement de l'intégrité territoriale du pays.

Cet événement est, dans sa triple dimension civilisationnelle, éthique et historique, plus qu'un fait politique majeur; il est, tout à la fois, l'expression de la permanence de nos Institutions et la continuité du fait politique, social et culturel Marocain par delà la parenthèse coloniale ; il est le ressort des grands desseins sociétaux qui nous habitent en cette fin de siècle.

Aussi, est-ce à la faveur de l'esprit fécond né de la Marche Verte - qui demeurera au-delà de sa signification purement politique, un bel exemple d'audace pacifique et de vitalité créatrice - que se sont précisés les contours de la nouvelle Société Marocaine et que, dans la mouvance, prirent forme les nouvelles configurations des politiques que l'Etat Marocain mettra progressivement en place à partir de la décennie 80.

- Il y eut d'abord un ensemble d'initiatives au plan politique qui permettront entre 1974 et 1977 la réactivation de nos Institutions représentatives (promulgation d'une nouvelle loi électorale, organisation des élections générales...)

- Puis des réformes dans le domaine de l'administration territoriale et de la planification économique s'attacheront, à partir de 1975-1976, à ancrer définitivement les principes de déconcentration, de décentralisation et de régionalisation des investissements dans le tissu administratif et économique marocain.

- Parallèlement, les efforts de l'Etat tendant à la promotion et au développement de l'initiative privée se poursuivront.

D'abord, ces efforts trouveront dans les années 70 leur juste récompense dans la promulgation de la loi sur la Marocanisation, la redistribution des terres dans le cadre de la Réforme Agraire, la mise sur pied d'un code des investissements agricoles, les mesures d'encouragement aux entreprises industrielles et artisanales exportatrices, ainsi que l'institution de régimes économiques et douaniers de faveur, etc.

Par la suite, ces efforts s'orienteront, en particulier à partir des années 75, vers la préparation de nouveaux codes d'investissements.

Le but est de doter à brève échéance le Maroc d'un véritable cadre incitatif qui assure les conditions adéquates à l'épanouissement de l'initiative privée, une meilleure mobilisation de l'épargne des particuliers, et le développement des exportations.

Enfin, des mesures fiscales intervenues en 1978 dans le domaine de la fiscalité immobilière constitueront l'amorce de la modernisation du système fiscal marocain \*.

- En un mot, c'est cette synergie du politique et de l'économique dans la mise en oeuvre des choix fondamentaux du pays ainsi que la constance - au plan de la philosophie politique et économique - dans l'approche des questions de développement qui, président continuellement aux grandes décisions par lesquelles le Maroc entend se frayer la voie du progrès et du développement.

En effet, les mesures précitées qui ont marqué la décennie 70 comme les politiques auxquelles elles donneront suite à l'entrée de la décennie 80, se couleront toutes dans le moule de l'option libérale :

Un pluralisme politique fondé sur les principes de la démocratie représentative, du multipartisme et du respect des libertés publiques, conjugué à un libéralisme économique bâti sur la libre-entreprise, l'économie de marché et le respect de la propriété privée.

Diptyque indissoluble que le Maroc érigea en véritable dogme dès son accession à l'Indépendance.

Pourtant, aussi bien son attachement aux vertus innovatrices de l'initiative privée que l'esprit de tolérance politique qu'inspire le multipartisme n'avaient, à une certaine époque, la faveur des partisans d'une gestion dirigiste et autoritaire des hommes et de leur devenir économique. Cette mission que le Maroc a écartée, a eu tout le loisir de faire long feu, restituant par la même leurs lettres de

---

\* En Avril 1985 a été promulguée la loi Cadre sur la Réforme Fiscale.

noblesse, à des choix sociétaux si injustement critiqués et auxquels le Maroc s'est montré si justement attaché.

C'est pourquoi lorsque le Gouvernement dut, en 1982-83, réagir vigoureusement aux contre-coups de la grave crise financière qui assaillit notre pays, les politiques d'ajustement qui furent adoptées, n'ont constitué ni une rupture brutale avec le passé ni un pari hasardeux sur l'avenir. Elles se sont, en toute logique, inscrites dans la même trajectoire des mouvements successifs qui ont accompagné les différentes évolutions de l'économie Marocaine depuis l'adoption du premier plan quinquennal 1960-1964 ; à savoir, le renforcement des options économiques libérales par un élargissement des capacités des mécanismes du marché et une plus grande flexibilité dans la gestion de l'économie par la libération des potentialités individuelles, et ce, dans un environnement politique et administratif toujours plus soucieux des libertés et des droits individuels et collectifs.

Tel est le cadre général des réformes de modernisation qui interviendront à partir de la dernière décennie. Nous concluons par les réformes politiques.

## **B - Les Réformes Economiques :**

Les réformes économiques auxquelles le Maroc s'attellera dans les premières années de la décennie 80 ont consisté , principalement, dans la mise en place d'un important programme d'ajustement structurel et de stabilisation. Ce programme visait la réduction des déséquilibres macro-économiques accumulés durant la période qui a succédé au boom du phosphate et qui se sont traduites par un endettement intérieur et extérieur élevé ainsi que par une grave crise de la balance des paiements.

L'attention fut naturellement portée sur la politique des investissements et la part du secteur public marocain dans la croissance économique.

Or au Maroc, le secteur public a constitué de tout temps la force motrice de la croissance économique et comme dans beaucoup d'autres pays, l'investissement public connaît, en période d'expansion économique, de fortes poussées.

Précisément celui-ci avait atteint, à la faveur des importantes entrées de devises consécutives aux majorations du prix des phosphates, des sommets jamais égalés.

En 1976, par exemple, les dépenses d'équipement de l'Etat étaient passées à près de 20 % du P.I.B. Plus tard, en 1981, on crédita la part du secteur public dans l'investissement total, à plus de 50 %.

Sans doute que ces chiffres n'ont pas de signification par eux-mêmes.

1) Ils n'ont de sens que pour autant qu'ils expriment en premier lieu, un curieux paradoxe, celui d'une économie libérale mais qui n'a pu contenir l'avancée inexorable du secteur public.

2) Ces chiffres, n'ont, en second lieu, de signification que si à contrario, on prend la mesure des objectifs assignés au secteur privé dans le financement du développement au Maroc.

En effet, pour importante que fût l'expansion de l'investissement public, celle-ci ne s'est pas faite au détriment des intérêts du secteur privé. Bien au contraire le rôle accru de l'Etat marocain dans la gestion du développement est allé souvent de pair avec une assistance soutenue à ce secteur.

Pour ne prendre que la période considérée, qu'il s'agisse de l'aide directe ou indirecte, l'Etat marocain a contribué grandement à l'épanouissement du secteur privé\*.

- Il y a les prises de participations financières des organismes publics au capital d'un certain nombre de sociétés privées. En 1976, le capital social de l'Etat était évalué à près de 2 milliards de dirhams.

- Il y a les prêts dont a bénéficié le secteur privé de la part des institutions financières publiques. En 1975, la Banque Nationale pour le Développement Economique, la Société Nationale d'Investissements, le Crédit Immobilier et Hôtelier et la Caisse de Dépôt et de Gestion avaient consenti à l'Economie un montant avoisinant les 2 800 millions de dirhams de crédits.

- Sans compter enfin que le système fiscal marocain est, en général, favorable à l'expansion du secteur privé.

---

\* En effet, pour prendre l'exemple des agriculteurs, ces derniers bénéficient d'un certain nombre de mesures destinées à les encourager et à leur permettre de faire face aux aléas climatiques, dans la perspective d'atteindre l'autosuffisance agricole. Parmi ces mesures : l'exonération des revenus agricole de tout impôt, la suppression des taxes et droits de douane à l'importation de matériel agricole, de bétail bovin, l'aliment de bétail, etc.

Aussi, l'hypertrophie du secteur public si fortement marquée en cette fin de décennie 70 ne doit pas masquer la contribution privée à l'effort de développement économique du Maroc.

Pour insuffisante qu'on puisse juger cette contribution, elle n'en est pas moins réelle, comparée à des pays qui ont atteint un niveau de développement similaire à celui du Maroc.

Ainsi, pour ne considérer que la période quinquennale qui a précédé de peu le programme d'ajustement structurel, (1973-1977) la part des investissements privés dans l'infrastructure économique représentait malgré tout 12 % ; dans le domaine industriel, la part des investissements privés s'élevait à 57%.

En 1982 (une année avant la crise de la balance des paiements), le secteur privé contribuait à hauteur de 43 % du total de l'investissement dans l'économie tandis que l'investissement public se situait à 54 % du total de l'investissement et la part de l'investissement direct extérieur à 3 %.

Le plan d'orientation pour le développement économique et social 1988-92 situera la part du secteur privé dans l'investissement total à 52 %. Selon une étude de la Banque Mondiale, la contribution du secteur privé s'élèverait en 1989 à 49 % de l'investissement total, alors que celle du secteur public serait descendue à 47 %.

Ces chiffres indiquent, à tout le moins, qu'il existe des capitaux privés prêts à s'investir.

3) Précisément la crise économique et financière que connût le Maroc dans les premières années de la décennie 80 mettait directement en cause le secteur public en tant que structure dont certains pans se sont développés d'une manière exponentielle, et en tant que mode de gestion du développement qui, malgré l'attention dont il bénéficie, s'est soldé, ici et là, par des contre-performances.

Depuis un certain temps déjà ce secteur ne fonctionnait plus selon toute l'efficacité requise \* et il était inquiétant de constater que les programmes d'investissements publics coûtaient à l'Etat des efforts financiers toujours plus disproportionnés avec leurs retombées effectives sur le développement économique et social du pays.

En effet, à la fin des années 70 et alors que le contexte interne et externe était des plus défavorables (hausse des taux d'intérêt mondiaux, revirement soudain des termes de l'échange du fait de la chute des prix du phosphate et de la hausse simultanée des prix du pétrole, les effets d'une sécheresse prolongée...), la gestion du secteur public imposait à l'Etat de recourir quasi-systématiquement aux marchés financiers extérieurs et aux déficits publics, afin de maintenir l'investissement public à un niveau élevé.

Cette situation était, à plus d'un titre, préjudiciable. Or pour réduire les déficits macro-économiques tant intérieurs qu'extérieurs enregistrés depuis 1975, autrement dit, pour sortir du cycle de l'endettement et des problèmes qu'il engendre, il était nécessaire d'entreprendre **un vaste programme de modernisation de l'économie marocaine.**

Pour sûr il ne s'agissait pas de faire de nouveaux choix mais d'approfondir **le choix de société** que le Maroc a toujours privilégié : renforcer les options libérales, affirmer plus nettement encore le caractère libéral des structures économiques du pays, encourager la vocation entrepreneuriale de ses hommes.

- Ainsi pour juguler la baisse de productivité du secteur public et enrayer les déficits qui l'ont accompagné, une nouvelle politique d'investissements dut voir le jour, fondée sur une responsabilisation accrue du secteur privé dans la gestion du développement (premier aspect des réformes).

- Ce qui sous-entend une restructuration du secteur public et un désengagement de l'Etat des secteurs ou transférables aux collectivités locales, ou privatisables (deuxième aspect des réformes).

---

\* Les rapports Etat/Entreprises publiques font partie d'un vieux débat au Maroc, qui a commencé dans la décennie 60. Il y eut plusieurs tentatives de réformes qui ont abouti en 1979 à la nomination d'un Ministre Délégué auprès du Premier Ministre spécialement chargé d'étudier les problèmes du secteur public et de présenter des propositions de réformes.

- De même, pour réduire les graves pénuries de devises nées de la crise et améliorer les résultats commerciaux, il était nécessaire par le biais des déréglementations de libéraliser la politique commerciale du Pays par l'abolition des mesures commerciales restrictives (troisième aspect des réformes).

En substance, tout ceci s'inscrit dans une approche du rôle de l'Etat dont ces politiques soulignent, tout à la fois, la **constance** et le **renouveau**.

L'inspiration libérale est dans l'essence des institutions marocaines, le renouveau est dans l'ordre des choses d'un monde qui change sans cesse.

#### 1- La Restructuration du Secteur Public :

a) Dans le cas du Maroc, la restructuration du secteur public, apparaît tout à la fois et sous des aspects faussement contradictoires, comme un acte de rupture ; la **rupture** avec un mode de pensée et d'action qui a longtemps présidé aux interventions économiques publiques et que symbolise aujourd'hui la volonté de désengagement partiel de l'Etat ; et comme un acte de **réhabilitation** de ce même secteur public, mais dans le cadre des rapports nouveaux que les pouvoirs publics lui ont définis, comme condition à son redéploiement.

Cette dialectique entre le désengagement de l'Etat, d'une part, et son engagement envers le secteur public d'autre part, commande au Maroc, comme partout ailleurs, le mouvement des réformes qui réorientent la politique de l'Etat en matière économique.

- Le désengagement de l'Etat est nécessaire pour permettre un déploiement large du secteur privé et la libre expression des initiatives individuelles. En cela, il n'est par douteux que le processus de privatisation entamé au Maroc aura des répercussions bénéfiques sur l'appareil productif.

- Dans le même temps, le processus de réforme du secteur public, initié dès les premières années de la décennie 80, loin de représenter, une préparation camouflée au démantèlement de ce secteur, s'inscrit en clair dans le cadre d'une nouvelle conception de l'intervention économique de l'Etat, autrement dit d'une refonte totale des schémas qui jusqu'à une date relativement récente, gouvernaient les rapports de l'Etat avec ses entreprises\*.

\* Pour la période 1981-1985, les transferts versés à ces entreprises au titre de l'équipement se sont élevés à plus de 10 milliards de DH, soit 22,5 % du budget d'investissement de l'Etat pour la même période.

b) Naturellement, une telle vision impose à l'Etat des engagements nouveaux à l'égard du secteur public, eu égard au rôle essentiel qu'il doit continuer de jouer.

C'est pourquoi un important programme de restructuration a été lancé en 1985-86, avec l'appui de la Banque Mondiale, dans le cadre du Prêt à la Rationalisation des Entreprises Publiques (P.E.R.L.)

En application de ce programme, les efforts de restructuration se sont concentrés sur 4 aspects :

- Primo - **Le redressement de la situation financière** des entreprises publiques, notamment par l'apurement des arriérés.

- Secundo - **La réduction des transferts budgétaires** du budget général aux entreprises publiques \* et l'octroi d'une plus grande autonomie dans l'établissement des plans de financement et de la fixation des tarifs.

- Tertio - **La rationalisation des rapports Etat/entreprises publiques** par le développement de relations contractuelles matérialisées dans des contrats-programmes.

Ces contrats, qui procèdent d'une nouvelle rationalité en matière de gestion publique, fixent de façon précise les engagements réciproques de l'Etat et de l'entreprise publique contractante. Il va de soi que ces engagements portent principalement sur des objectifs de performance et sur les moyens de les atteindre, induisant par là même les notions de responsabilité dans la gestion, d'efficacité et de productivité et aussi de cohérence entre les objectifs macro-économiques des entreprises publiques et de l'Etat (divers contrats-programmes lient actuellement l'Etat à d'importantes entreprises publiques).

- Quarto - **La compression des entreprises publiques** : élément central dans le processus de restructuration du secteur public, la compression du nombre des entreprises publiques \*, est la manifestation la plus remarquable de la nouvelle, conception qui a prévalu à la faveur du programme d'ajustement structurel et de

---

\* Les contributions budgétaires de l'Etat aux entreprises publiques qui s'établissaient au cours de la période 1979-82 à 2,4 % du P.I.B., sont tombées à 2 % du P.I.B. au cours des années 1983-86 pour atteindre au cours des années 1987-92 1% du P.I.B. Entre 1991 et 1994 ces contributions ne représenteront plus que 0,9 % du P.I.B.

stabilisation, quant aux limites qui doivent être fixées à l'intervention de l'Etat dans l'économie. Les nouvelles orientations privilégient une intervention sélective, stratégique et rigoureuse qui doit trancher définitivement avec les interventions pléthoriques, onéreuses et inefficaces qui ont caractérisé les expériences passées.

- **Une intervention sélective** : Au vu de la liste des entreprises privatisables, sont désormais exclues du champ du secteur public toutes les activités qui, au regard de la politique générale du pays et de ses choix politiques, économiques et sociaux, ne peuvent être considérées comme un instrument d'action de l'Etat, participant de près au succès d'une politique sectorielle déterminée.

- **Une intervention stratégique** : Les critères actuellement utilisés au Maroc conduisent à ne conserver dans le secteur public que les entreprises dont la mission revêt un caractère incontestable de service public et celles qui, abstraction faite du caractère de leur mission, opèrent dans un secteur jugé vital ou qui supposent une organisation, des ressources et une dimension excédant les possibilités des entreprises privées.

- **Une intervention rigoureuse** : L'entreprise publique doit obéir à des critères précis de direction et de gestion et utiliser tous les outils modernes de suivi des performances et d'évaluation des résultats.

## 2- La politique de privatisation :

a) La décision des pouvoirs publics de privatiser un certain nombre d'entreprises ou de participations publiques est le deuxième volet de la politique de désengagement de l'Etat. Elle consacre, sur la base d'un important texte de loi voté par la Chambre des Représentants le 11 avril 1990, le principe de la restitution à l'initiative privée un certain nombre d'entreprises industrielles et commerciales, voire financières.

---

\* Une enquête détaillée effectuée sur ce secteur en 1987 a révélé que l'Etat détenait des actions dans près de 650 entreprises dont 144 appartiennent intégralement à l'Etat.

Un secteur public en bonne voie de restructuration qui devrait, dorénavant, se déployer "court" mais de façon efficace et rationnelle tout en continuant à être fortement impliqué dans le développement économique mais "resserré sur ses missions essentielles de service public".

Naturellement de telles considérations sur la vocation du secteur public au Maroc sont récentes. Pourtant l'idée de "privatiser" est ancienne au Maroc. Dans un pays particulièrement soucieux du rôle que doit jouer l'épargne privée dans le développement économique, la volonté de l'Etat de se désengager de certaines activités industrielles et commerciales s'est affirmée à maintes reprises dans le passé et vraisemblablement dès 1963 \*.

Sans doute cette volonté n'a-t-elle pu donner lieu qu'à des actions ponctuelles, disjointes et aux formes variables de surcroît (réduction du capital public et vente d'actifs dans certains cas, leasing et contrat de gérance dans d'autres cas en particulier dans le domaine de l'hôtellerie, concessions de service public à des organismes privés, abandon de monopole dans le cas de l'Office de Commercialisation et d'Exportation (OCE) en matière d'exportation des produits agricoles et des conserves, etc...)

Au demeurant, si on exclut la démonopolisation qui a concerné l'O.C.E., toutes ces "privatisations" n'étaient pas sous-tendues par une philosophie d'ensemble et enveloppées dans une vision stratégique au regard des exigences et contraintes imposées au développement du système productif marocain.

Elles témoignaient, néanmoins, d'une certaine constance dans les principes.

b) C'est entre 1986 et 1988 que SA MAJESTE LE ROI s'attachera, dans différents discours, à donner aux privatisations une âme et des objectifs, à en montrer les multiples dimensions (humaine, sociale économique...) et aussi les écueils à éviter.

---

\* A cette date, en effet, l'Etat a réduit sa part du capital de la Banque Nationale de Développement Economique de 12 points par rapport au montant initial de 56 %

En particulier SA MAJESTE LE ROI expliquera, à l'occasion de l'ouverture des travaux de la Session de la Chambre des Représentants le 8 avril 1988, que "La décision de transférer au secteur privé une partie importante des activités industrielles et commerciales actuellement assumées par l'Etat ou ses entreprises publiques, ne procède pas d'une courte vue, ni d'un alignement sur des idées largement répandues. Elle est née d'une conception ayant le souci d'objectifs à long terme, prenant en compte les données passées, présentes et futures de l'Economie Marocaine".

SA MAJESTE LE ROI précisera, en outre :

"...la privatisation tend à dynamiser la modernisation de l'Economie Marocaine, à améliorer le niveau de vie des citoyens, à promouvoir l'Economie nationale en donnant toutes leurs chances à de nouvelles générations de citoyens, leur ouvrant l'accès aux responsabilités d'entrepreneur et à permettre au Maroc de participer beaucoup plus largement aux échanges internationaux".

La privatisation, dira encore SA MAJESTE LE ROI, lors de la nomination du Ministre de la privatisation "s'inscrit dans le cadre d'un développement à la fois humain et économique et surtout afin que les richesses que nous allons mettre à la disposition des citoyens ne soient pas accaparées par un groupe au détriment d'un autre ou un ensemble de personnes plutôt qu'un autre".

Ces différents propos du Souverain résument parfaitement la doctrine marocaine en matière de privatisation.

c) Le législateur en traduira fidèlement l'esprit en définissant un cadre conceptuel et en prévoyant les instruments permettant d'atteindre les objectifs assignés à la privatisation. Les plus remarquables d'entre eux sont :

- La relance de la croissance et l'emploi ;

- La modernisation de l'Economie ;

- L'ouverture sur le monde extérieur.

d) Pour atteindre ces objectifs, le Gouvernement doit, lors des opérations de transfert d'entreprises et de participations publiques au secteur privé, tenir compte d'une triple contrainte :

Primo - sauvegarder l'emploi afin que le désengagement de l'Etat ne se solde pas par un surcoût social dû au redéploiement de l'entreprise privatisée.

Secundo - éviter l'accaparement des richesses et la constitution de monopoles pour ne pas susciter des déséquilibres sociaux, ce qui irait à l'encontre de l'un des objectifs recherchés, à savoir l'élargissement de la base sociologique de l'entreprise marocaine ( par promotion de l'actionariat populaire).

Tertio - développer les économies régionales, car la privatisation doit être aussi un facteur dynamisant et revitalisant des programmes d'aménagement du territoire et de développement régional.

e) Quant au processus des transferts, il tient dans deux maîtres mots : pragmatisme et transparence.

- **Pragmatisme** d'abord, dans le choix du programme des transferts car les entreprises publiques candidates à la privatisation -112 par ordre de la loi- se recrutent dans les secteurs les plus variés de l'économie (les secteurs minier, bancaire et financier, alimentaire, les textiles et le cuir, l'agriculture et bien sûr le Tourisme). Les établissements hôteliers au nombre de 37 représentent le tiers des entreprises privatisables.

Il y a lieu de signaler que l'importance de ce programme réside également dans le choix de secteurs à fort impact économique. Le secteur industriel et financier représente, à lui seul, la moitié de la liste des privatisables.

- **Transparence** ensuite, dans la mise en oeuvre des opérations de transfert.

Le Ministère de la Privatisation estime le produit de la vente pour l'ensemble des établissements et participations publiques objets de la privatisation, à quelque 25 à 30 milliards de dirhams.

C'est dire les enjeux qui sont au centre de ce programme auquel il faut assurer toute la transparence nécessaire.

Cette transparence est dans le fractionnement du pouvoir de décision. Trois organes interviennent dans le processus de transfert : Un Ministre Chargé des Transferts, une commission des transferts à caractère interministériel et un organisme d'évaluation indépendant de l'Administration.

La transparence se reflète aussi dans la diversité des modes de cession prévus par la loi \*. Car le choix de tel ou tel schéma de privatisation doit être adapté au profil et aux caractères de l'entreprise et conforme aux objectifs attendus de sa cession.

C'est sur cette base que s'est engagé, depuis le mois de mai 1990, le processus des privatisations au Maroc. Il s'achèvera au mois de décembre 1995, date à laquelle, en vertu de la loi, le dossier des 112 privatisables devra être refermé.

La première opération de transfert a pu être lancée en octobre 1992 et il est prévu, d'ici la fin 1993 de clore les dossiers de 19 entreprises privatisables.

C'est dans cette optique que des mesures d'accompagnement ont été prises :

- D'abord des directives, contenues dans la **Lettre Royale** du 14 juin 1989, visant à simplifier et accélérer les procédures entourant l'acte d'investir. Cette lettre fixe des délais stricts de réponses des administrations aux candidats à l'investissement.

---

\* Les modes de cession sont la bourse, l'appel d'offres, une combinaison de ces 2 modes et la cession directe. Le recours à ce dernier mode n'est possible que dans des cas très particuliers et après avis conforme de la Commission des Transferts.

- La réforme du système comptable et l'organisation de la profession d'expert-comptable dans le but de protéger l'épargnant, de lui assurer une information régulière et fiable et permettre la vérification de ses comptes par des auditeurs reconnus et indépendants.

D'autres mesures sont à un stade avancé :

- Le projet de loi bancaire ;
- La réforme de la bourse des valeurs, en particulier grâce à l'organisation de l'intermédiation en bourse, l'institution d'un organe de contrôle des opérations boursières et la création d'organismes de placements communs en valeurs mobilières (O.P.C.V.M.) ;
- Le projet de création de zones franches industrielles et bancaires, etc.

On n'omettra pas de signaler les réformes successives qui sont apportées au système fiscal marocain et la baisse du taux des impôts qui les accompagnent (suppression du taux majoré de 30 % de la T.V.A., réduction du taux de l'impôt sur les sociétés, etc), mesures qui ont des effets directs sur les décisions d'investissement.

### **3- Les déréglementations :**

La politique de déréglementation constitue l'autre volet du désengagement de l'Etat ; elle a figuré parmi les politiques mises en oeuvre à partir de 1983, pour faire face aux déficits macro-économiques.

Son application à des secteurs particulièrement réceptifs à l'allégement des procédures et la levée des contraintes réglementaires, a permis un redéploiement réglementaire et un assouplissement dans les interventions de l'Etat.

Aussi n'est-il pas étonnant que le terrain de prédilection de la déréglementation ait été, en priorité, le Commerce Extérieur.

Sans doute la libéralisation de ce secteur était-elle d'autant plus nécessaire que le Maroc aspire grandement à développer ses échanges avec l'extérieur, et que, dans son désir d'ouverture sur les marchés internationaux, il peut compter sur un important potentiel manufacturier et la proximité d'un marché européen dynamique : autant d'atouts favorables, mais en mal d'une réglementation tatillonne.

Aussi, précédant la loi sur le Commerce Extérieur, qui ne verra le jour qu'en Novembre 1992 (cette loi consacre la principe de la liberté des importations et des exportations des biens et services)\*, diverses mesures de libéralisation assureront, à partir de 1983, la levée progressive du restrictions qui pesaient sur notre commerce extérieur :

- Allègement important du régime administratif des licences d'importation ;
- Réduction continue des droits de douane ;
- Mécanismes d'incitation à l'exportation ;
- Assouplissement des procédures, etc

Ces mesures prépareront, dans le mi-parcours, à l'adhésion du Maroc au G.A.T.T.

Il va de soi que la transcription de ces mesures dans l'ordre effectif passe par la médiation des structures administratives. Aussi l'amélioration des conditions de fonctionnement de l'ensemble de l'appareil administratif, a-t-elle été perçue, très tôt, comme une condition sine qua non du succès des orientations nouvelles en matière de gestion publique.

---

\* Tout en prévoyant les mécanismes propres à assurer la protection de la production nationale ainsi que des mesures de sauvegarde sous forme de droit compensateur, de droit anti-dumping...

### **C- Les réformes Administratives :**

En effet, l'administration stricto-sensu a été pour sa part partie prenante des changements. L'ampleur des mutations entraînées par la nouvelle politique économique, l'importance considérable des réformes politiques et constitutionnelles engagées rendent nécessaire l'adoption d'un plan de modernisation de l'appareil administratif.

En fait, devant l'urgence des problèmes économiques et le caractère mobilisateur du projet constitutionnel, la question de la réforme administrative se pose sous un jour nouveau : recherche d'une meilleure adaptation des structures et des mécanismes de fonctionnement de l'appareil administratif au nouveau contexte politico-économique.

C'est ainsi que les grandes mesures à caractère administratif prises ces dix dernières années constituent grosso-modo des réponses à trois exigences principales : l'exigence de démocratisation de la vie politique et sociale, l'exigence de l'expansion économique et du développement social et enfin celle de la rationalisation et de l'harmonisation des méthodes de travail.

1- La décentralisation administrative s'inscrit dans le processus de modernisation de l'Etat. Elle s'est manifestée dans trois domaines : l'instauration des tribunaux administratifs, le réaménagement de la carte communale et l'apparition de nouvelles entités territoriales.

a) - La Décision Royale de créer des tribunaux administratifs se rattache aux mesures visant la consolidation et le parachèvement de l'Etat de droit. (Voir infra)

On voudrait par cette réforme : -

- Renforcer la protection des citoyens en amorçant un rapprochement de la justice administrative des justiciables ;

- Rendre plus efficace le contrôle juridictionnel de l'administration en implantant ces tribunaux dans les sept régions économiques.

Bref par l'étendue de leurs compétences qui englobent et le recours en annulation pour excès de pouvoir et la mise en cause de la responsabilité des autorités administratives, l'Etat marque sa volonté de réformer en profondeur le système juridictionnel apportant ainsi à la pratique de décentralisation territoriale une dimension nouvelle, réelle et concrète.

b) - Le nouveau découpage communal répond au souci d'adapter les structures communales au développement démographique et aux mutations économiques et sociales affectant le territoire national. Cette opération, qui porte le nombre des communes de 859 à 1544, tend à renforcer l'ancrage social des structures communales et à consolider les bases de la démocratie locale. Précédé par un vaste mouvement de concertation, la révision de la carte communale a constitué une occasion inestimable pour l'approfondissement du dialogue entre le gouvernement et les forces vives de la nation.

L'accroissement du nombre de communes ouvre la voie à une large représentation du corps social et permet en outre une prise en charge efficace des demandes sociales, gage de l'amélioration des conditions de vie de la population.

c) - L'apparition de nouvelles entités administratives, liée à la multiplication des provinces et préfectures, témoigne à la fois du dynamisme de la vie sociale et de la capacité d'adaptation de l'administration territoriale. Sans parler de la **Communauté Urbaine** qui a d'abord fait son apparition à Casablanca dès 1977 avant d'être étendue au milieu de la décennie 80 à la capitale, et aux grandes métropoles régionales au début des années 90, il y a lieu de noter tout particulièrement la création, dans les grandes agglomérations urbaines (Casablanca, Rabat, Fès, Meknès et Marrakech), d'une nouvelle entité territoriale, la **Wilaya** \*. Les Wilayas seront relayées dans leurs mission d'urbanisme et d'aménagement du territoire par des **Agences Urbaines** ; ces institutions sont de véritables outils d'exécution de la nouvelle politique urbaine, élaborée cependant conjointement par l'Etat et les pouvoirs locaux concernés.

2- La simplification des démarches et des circuits administratifs vise la suppression des barrières procédurales et la levée des obstacles administratifs qui entravent le développement de l'initiative privée. Certes les réformes successives des codes des investissements ont entraîné une accélération du rythme de travail dans les administrations à caractère économique, mais celles-ci n'ont pas suffi à faire disparaître les innombrables récriminations des professionnels réclamant l'instauration "du guichet unique" pour simplifier davantage les démarches et les accélérer.

---

\* Il s'agit en l'occurrence d'une sorte de fédération de préfectures ou de provinces créée dans les régions urbaines dans le but entre autres d'y harmoniser les actions d'investissement programmées par les différents départements ministériels.

Aussi, voulant donner un nouvel élan au secteur privé dont l'intervention "ne pouvait se réaliser que si elle était encouragée et assurée d'un minimum légitime de succès", SA MAJESTE LE ROI a annoncé dans une lettre adressée au Premier Ministre le 14 Juin 1989 et relative à la procédure des investissements que "désormais, tout dossier régulièrement constitué, concernant un projet d'investissement, sera censé avoir obtenu l'accord de l'administration si celle-ci n'y donne aucune suite dans le délai de deux mois à compter du jour de son dépôt. En cas de rejet la décision devra être dûment motivée". Cette mesure ayant fait l'objet d'une diffusion très large dans toute l'administration par voie de circulaires ministérielles a été une excellente occasion pour les instances gouvernementales pour entamer une importante tournée d'explication à travers les régions économiques du Royaume en vue d'informer et de sensibiliser les entrepreneurs privés sur la portée considérable de la nouvelle réforme.

Par ailleurs, la lutte contre la complexification administrative s'est poursuivie en 1992 par l'allègement des dispositions procédurales relatives aux activités des organes administratifs indépendamment de leur relation avec le public (circulaire du Premier Ministre du 25 Novembre 1992).

3- De manière générale, durant les trente dernières années, la politique de réforme administrative s'est orientée dans trois directions fondamentales : la réforme de la fonction publique, la réforme des structures et le développement des ressources humaines. Actuellement un important programme de renouveau et de modernisation de l'administration est mis à l'étude par les différents départements ministériels..

a) Les traits saillants de la première action réalisée en 1963-1967 sont la simplification, l'homogénéisation et l'uniformisation des niveaux de recrutement et de déroulement de carrière. Le deuxième volet de cette politique, entamé dès 1973, visait la rationalisation des structures des administrations centrales, la définition de leurs missions et la répartition des tâches entre des entités de même nature dans tous les départements ministériels.

Toutefois, dès la fin des années 80, on assiste à une réorientation de la politique de réforme administrative marquée par l'importance accrue accordée désormais au **développement des ressources humaines**, à la formation et au perfectionnement des agents de l'Etat. En effet l'effort consenti dans ce domaine par les divers Ministères est remarquable ; les sessions de perfectionnement regroupent des milliers d'agents dans des domaines et des niveaux variés.

b) A présent, les pouvoirs publics étudient la possibilité de la mise en oeuvre d'un vaste programme d'action destiné à la modernisation des capacités de gestion de l'Administration Marocaine. "Programme de Développement du Management", s'inspire des pratiques managériales modernes et des démarches de projet qui tout en privilégiant une action globale du changement, visent à modifier les méthodes de gestion internes et les relations des services avec la collectivité.

Ce programme comporte une méthodologie précise et originale, définit les axes de réflexion prioritaires et spécifie les différentes phases de sa mise en exécution.

La méthodologie est à la fois précise et originale en ce sens qu'elle repose sur des principes directeurs communs à tous les projets de réforme émanant des différents départements ministériels, mais aussi des commissions provinciales. Ces principes sont :

- Le caractère réaliste et pragmatique des mesures envisagées au regard des différentes contraintes prévisibles ;

- La nature cohérente et harmonieuse des projets de réforme préconisés qui, cependant, n'exclut pas l'existence d'actions horizontales et verticales relativement autonomes ;

- La nécessité d'une démarche participative et consultative aussi bien en amont (préparation des projets de réforme) qu'en aval (en cours d'exécution).

Les axes de réflexion correspondent aux domaines d'action privilégiés par le programme considéré. Ceux-ci ont trait aux aspects réputés stratégiques dans tout système d'action collectif. Il s'agit des quatre axes suivants :

1° Les projets de réforme ministériels de modernisation. Leurs objectifs étant l'amélioration de l'organisation et du fonctionnement des administrations ayant procédé à leur élaboration sur la base d'un autodiagnostic mené par chacun des départements concernés.

2° Les projets de réforme fondés sur la déconcentration/décentralisation du processus décisionnel tant administratif que budgétaire au profit des instances rapprochées des réalités concernées par les décisions envisagées.

3° Les projets de réforme qui concernent les procédés de gestion et les modalités de contrôle. Les actions préconisées dans ce volet visent une utilisation rationnelle et optimale des ressources, la mise en place de la planification stratégique, la modernisation des contrôles administratif et financier et l'adaptation du dispositif législatif et réglementaire en vigueur avec les réalités nouvelles.

4° Les projets de réforme favorisant le développement des ressources humaines et mettant l'accent sur les aspects de motivation, d'évaluation et d'amélioration des qualifications et des capacités d'action des gestionnaires publics.

Le programme de modernisation dont la réalisation est scindée en quatre étapes sera dirigé par un **comité directeur** assisté d'un **secrétariat général** ; des **équipes multidisciplinaires de projet** (équipes de projet de ministère rattachés aux départements ministériels concernés, équipes de projet à caractère horizontal relevant à la fois des ministères concernés et du comité directeur) en réaliseront les principales composantes et enfin des **commissions provinciales** présidées par les autorités locales (Walis et/ou gouverneurs) superviseront le déroulement des segments du projet aux niveaux régional et local.

Les quatre phases du projet sont :

- La **phase de l'autodiagnostic** destinée au repérage des dysfonctionnements à la lumière des quatre axes précités ;

- La **phase d'élaboration du projet de réforme** qui, outre le fait qu'elle doit être respectueuse des principes directeurs du programme au premier rang desquels celui de la consultation, doit indiquer l'échéancier des différentes opérations ;

- La **phase d'exécution** proprement dite du projet ;

- Enfin la **phase de suivi d'évaluation et de réajustement**.

Telles sont les grandes lignes de ce programme de modernisation administrative dont les retombées positives débordent le cadre étroit du système administratif pour englober l'ensemble de la société marocaine au service de laquelle ce système fonctionne.

## **CONCLUSION GENERALE**

Telles sont les évolutions qui ont marqué trente années de gestion du développement au Maroc.

Pour sacrifier à l'esprit de concision, tout n'a pu être évoqué ; privilégiant le rendu des grands mouvements aux détails saillants, la synthèse aux descriptions d'expériences sectorielles.

Par contre on eût manqué à l'exhaustivité intellectuelle si nous avons conclu cette présentation générale sans tirer les enseignements importants suivants :

- Les politiques poursuivies par le Maroc depuis le début de la décennie 80 ont, sans conteste, engagé notre pays dans un tournant décisif. Elles n'ont pas seulement répondu à des impératifs conjonctuels liés à la nécessité de mettre en oeuvre le processus de restructuration de la gestion publique, mais il semble bien que leur impact se ressentira à l'échelle de la société globale.

Il ne peut plus échapper à l'observateur averti des réalités marocaines que les transformations qui sont en train d'intervenir dans la nature, l'étendue et les modalités des interventions étatiques, préparent à des rapports nouveaux avec l'Etat. Ces transformations vont, par touches successives, démanteler tout un mode de pensée articulé autour de l'infailibilité et l'irremplaçabilité de l'Etat-Entrepreneur, et faire prendre conscience, toujours plus, des alternatives prometteuses qui s'offrent en périphérie du pouvoir central (l'espace régional) et dans la société civile.

De telles mutations ne doivent rien au hasard, elles sont l'expression d'un projet politique, qui, depuis plus d'une décennie, s'assigne, comme objectif majeur, l'approfondissement de notre option libérale, dans le respect de l'authenticité marocaine et de ses valeurs arabo-musulmanes et africaines.

De ce fait, ces mutations loin de se désolidariser du politique ou le contrarier, accompagnent, en synergie, une évolution tout aussi significative, des idées et des comportements politiques, prônant la modernisation de nos institutions.

Ce thème de la modernisation est essentiel. En tant que concept, il doit être démystifié ; car nulle part la modernisation ne se pose sans une certaine acuité, partout elle est vécue comme une nécessité absolue.

Et puis il est patent que les grands défis auxquels sont confrontées aujourd'hui les Nations du Monde soumettent, sans cesse, les hommes ainsi que leurs politiques et leur gestion à la loi inexorable de l'adaptation.

Les institutions doivent s'inscrire dans ce cercle du progrès et du changement : épouser les mutations qui s'annoncent et anticiper sur celles qui se dessinent.

C'est dans cette optique qu'il convient d'appréhender l'initiative de révision de la constitution marocaine intervenue en septembre 1992.

Le texte adopté traduit parfaitement ce souci de modernisation, tout en marquant la continuité du système constitutionnel marocain.

1) - D'abord parce qu'il renforce **les assises du régime parlementaire** au Maroc et crée - de ce fait - les conditions objectives au déroulement d'une compétition politique ouverte et à l'établissement de relations responsables entre le Gouvernement et le Parlement.

2) - Ensuite parce qu'il érige la **concertation comme fondement à l'action politique, économique et sociale de l'Etat.**

Ainsi, après le Conseil National de la Jeunesse et de l'Avenir (C.N.J.A.) créé en juillet 1990 \*, le Conseil Economique et Social prévu par l'actuelle Constitution, apparaît comme l'expression d'une **nouvelle culture politique fondée sur le dialogue et la recherche du consensus.**

Il est désormais l'**Observatoire** dont disposent les pouvoirs publics (Gouvernement et Parlement) pour scruter l'horizon des réalisations dans le domaine économique, social et de la formation. C'est aussi un **laboratoire d'idées**, car le conseil aura vocation à mener la réflexion sur les objectifs de l'action de l'Etat dans les domaines économiques, sociaux et de la formation et à suggérer, le cas échéant, les adaptations qui lui paraissent nécessaires.

---

\* Le C.N.J.A est une institution consultative largement représentative des forces de la Nation, placée auprès de SA MAJESTE LE ROI et sous sa présidence, et chargée d'aider à définir et appliquer la politique en faveur de la jeunesse marocaine.

3) - Enfin le nouveau texte constitutionnel **parachève la construction des fondements de l'Etat de droit** ; il est un fait que la participation individuelle et collective à l'effort de développement, et l'amélioration escomptée du niveau de productivité sociale, ne sont concevables que dans un espace de liberté et de démocratie qui protège et stimule l'individu.

L'oeuvre entreprise depuis ces dernières années, en particulier la création, à l'initiative de SA MAJESTE LE ROI, d'un Conseil Consultatif des Droits de l'Homme placé auprès de lui, la libéralisation de certaines dispositions de la législation pénale, l'institution des tribunaux administratifs, etc... se situe dans cette perspective. Cette oeuvre trouve par ailleurs un épilogue logique **dans la création d'un conseil constitutionnel**, et dans la consécration, au plus haut niveau de la hiérarchie des normes des droits de l'Homme au Maroc.

Cette consécration revêt une double signification :

- D'abord, en affirmant, dans le corps du préambule, son attachement aux droits de l'homme, la constitution marocaine hisse cette question au rang des obligations fondamentales qui s'imposent à l'Etat et à ses institutions.

- Ensuite, en spécifiant qu'il s'agit des droits de l'Homme "tels qu'ils sont reconnus universellement" le Royaume du Maroc adhère à une vision universelle des droits de l'homme.

Ces réformes balisent la phase de transition actuelle et les projets qui l'accompagnent :

- Qu'il s'agisse de la poursuite de l'édification des bases de l'Union du Maghreb Arabe (l'U.M.A.) ;

- Qu'il s'agisse de l'accord de partenariat dans la perspective de la création d'une zone de libre-échange entre le Maroc et la C.E.E. ;

- Qu'il s'agisse du développement de l'économie régionale dans le cadre de la nouvelle région, entité décentralisée disposant de très larges pouvoirs ;

- Qu'il s'agisse de l'ouverture de l'économie marocaine sur les marchés internationaux de capitaux par la convertibilité (déjà amorcée) de notre monnaie.

- Ou qu'il s'agisse de la création de zones franches, etc.

**Aussi, il était important, de notre point de vue, de bien marquer l'importance et la signification de l'oeuvre de modernisation entreprise. Elle a été la condition à la poursuite de l'effort de restructuration, elle est l'atout pour préparer les institutions publiques et la société marocaine à affronter les défis de l'avenir.**