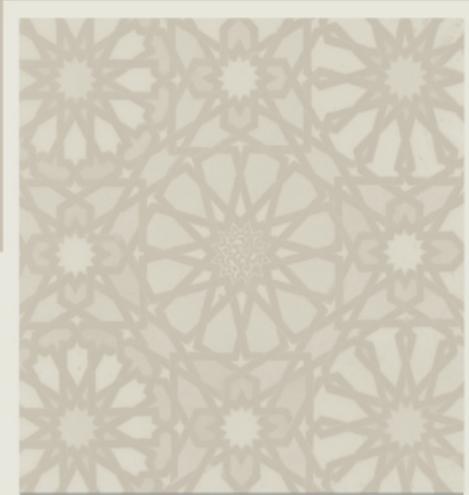




50 ANS DE DÉVELOPPEMENT HUMAIN
&
PERSPECTIVES 2025

Comité Directeur du Rapport



RAPPORT GÉNÉRAL

“L’avenir se construit et le meilleur est possible”

Avant-propos

« Il nous appartient de faire du Jubilé de l'Indépendance un moment historique privilégié, et de marquer une pause pour évaluer les étapes franchies par notre pays durant un demi-siècle, en matière de développement humain, en faisant le point des succès, des difficultés, et des ambitions, et en tirant les enseignements des choix opérés durant cette période historique, et des grands tournants qui l'ont marquée. Notre objectif est de consolider nos choix et orientations d'avenir, clairement et en toute confiance, en soulignant au passage, en toute objectivité, les efforts extraordinaires qui ont été consentis pour mettre le Maroc sur la voie de l'édification de l'Etat moderne. Telle est la plus belle manière d'être fidèle à la mémoire éternelle des artisans de l'indépendance de la patrie ».

C'est en ces termes que Sa Majesté Le Roi Mohammed VI, dans Son Discours du 20 Août 2003, inaugura un projet collectif et participatif d'étude, de réflexion et de débat sur l'évaluation rétrospective du développement humain au Maroc depuis son Indépendance, et sur la vision de ses perspectives pour les vingt prochaines années. Ce projet prit la forme d'un rapport intitulé « 50 ans de développement humain au Maroc et perspectives pour 2025 ».

La finalité première de ce projet est d'alimenter un large débat public sur les politiques à mettre en œuvre dans le futur proche et lointain, et ce à la lumière des enseignements de l'expérience des réussites et des échecs du passé.

Cette offre de débat est animée par une triple conviction :

- **La destinée de notre pays est entre nos mains.** Notre pays est à la croisée des chemins. Il a aujourd'hui les moyens de s'engager résolument sur la voie d'une grande ambition nationale, partagée par tous, et articulée autour du développement humain. Pour ce faire, la collectivité nationale a l'ardente obligation d'opérer des choix cohérents, d'accélérer le rythme et d'approfondir l'ampleur des réformes, et rompre définitivement avec des pratiques et comportements qui ont jusque là contrarié son développement.
- **Les vertus du débat public sont inestimables.** Rien ne remplace, dans la gestion de la vie publique, ces forums où idées, concepts et analyses s'agrègent au service d'un projet national partagé.
- **Seule la pratique démocratique consolidée peut engager de manière irréversible notre pays sur les voies de la réussite.** Exercée avec constance, portée par la responsabilité de chacun et la vigilance de tous, elle n'est ni un luxe ni une utopie.

Conduit dans le respect des principes de participation, d'indépendance scientifique et éditoriale, le projet a mobilisé plus de cent compétences nationales, relevant de l'université, de l'administration et de la société civile.

Le concept fédérateur du projet, celui du développement humain, a permis d'embrasser un large éventail de thématiques et de questions, souvent interdépendantes et difficilement accessibles par des approches uni-disciplinaires. L'utilisation de ce concept, relativement récent et toujours en cours d'approfondissement, a indéniablement enrichi les travaux menés dans le cadre du rapport.

Ces travaux ont été menés à un moment où d'importants chantiers de réforme sont lancés. Le pays traverse une étape historique marquée par de multiples processus transitionnels : démocratiques et politiques, démographiques et sociétaux, économiques et culturels. C'est une période de questionnements en profondeur, propice à la formulation de grands desseins, au renouveau du projet national et à l'accélération du rythme de développement du pays.

Pour autant, le Rapport ne perd jamais de vue que les dimensions qui déterminent le développement humain sont elles-mêmes largement déterminées, non seulement par les enjeux et les choix politiques, mais aussi par les différents contextes et conjonctures intérieurs et extérieurs, qui ont conditionné ou conditionneront ces choix. Procéder à une lecture de notre passé et de notre Histoire à la lumière de référentiels juridiques, éthiques et conceptuels d'aujourd'hui, sans relativiser l'analyse des politiques publiques par leurs différents contextes ou par les doctrines de développement qui prévalaient au moment de leur élaboration, aurait fait courir au rapport le risque de manquer d'équité et de loyauté envers les acteurs de cette période.

Le Rapport sur « 50 ans de développement humain au Maroc et perspectives pour 2025 » propose une base de connaissance et d'argumentation pour alimenter le débat, en tirant les leçons de l'expérience passée du pays et en indiquant des pistes de réflexion pour les deux décennies à venir. Il se veut une contribution citoyenne, animée tout autant par l'esprit patriotique que par l'exigence d'objectivité.

Son message fondamental est d'affirmer qu'avec le recul que confère la réflexion sur le demi-siècle écoulé, le Maroc d'aujourd'hui, en paix avec lui-même et avec son passé, fort de ses succès revendiqués et des leçons de ses échecs assumés, porté par ses femmes et ses hommes, par ses jeunes et ses anciens, est en mesure d'emprunter, avec confiance et détermination, le chemin qui mène vers un niveau de développement humain élevé.

Introduction Générale

Concepts et Trame

Animé par la volonté d'éclairer l'avenir de notre pays dans les domaines du développement humain, ce rapport se propose d'identifier les mutations qu'ont connues la société et l'économie marocaines durant le demi-siècle passé, de rendre compte des progrès réalisés et des blocages rencontrés durant cette période. **Cette introduction vise à dresser un premier bilan de la performance du Maroc indépendant et à expliciter la richesse et la portée du concept qui traverse et structure ce Rapport : le développement humain.**

1. LE CHEMIN PARCOURU DE 1955 A 2005 : QUESTIONS PREMIERES.

Ni entièrement rose ni irrémédiablement noir : au terme de cinquante ans d'efforts, le tableau des indicateurs du développement humain au Maroc montre un pays qui a profondément changé. Le Maroc actuel est bien différent de celui de 1955. Rappeler cet état de fait, aujourd'hui, relève, d'abord, d'un devoir de mémoire envers les hommes et les femmes qui ont œuvré pour mettre le pays, meurtri par le choc colonial, sur les rails du développement, face aux responsabilités nouvelles induites par la souveraineté retrouvée. Cependant, si cette conviction est portée par la sérénité du regard historique, elle ne doit pas se réduire à une autosatisfaction béate qui inhiberait toute évaluation rétrospective, objective et équilibrée. De même que nous nous permettons aujourd'hui d'évaluer ce qu'ont entrepris les générations successives durant le demi-siècle passé, nous devons aussi mesurer quels étaient leurs contextes, leurs contraintes et leurs ambitions.

Peut-on dire pour autant que le Maroc s'est développé pendant cette période ? La réponse est un oui franc. Cependant, sur tous les fronts du développement, les différents « oui » sont assortis de « mais » restrictifs. Mis ensemble, ils représentent autant de défis à relever. Dans le corps de ce Rapport, plusieurs indicateurs illustrent l'ampleur du chemin parcouru par notre pays et l'étendue de celui qui reste à faire.

Une question tout aussi essentielle est celle-ci : sur 50 ans, aurait-on pu faire mieux ? La réponse d'un observateur d'aujourd'hui sera un oui tout aussi franc. Il pourra en prendre pour exemple l'évolution de notre Indice de Développement Humain (IDH). En effet, bien que réel et tangible, notre processus de développement, mesuré par cet indice, a été trop lent pour répondre aux besoins d'une population qui a triplé dans le même laps de temps. La trajectoire comparée du Maroc fait apparaître une progression poussive de notre IDH par rapport à d'autres pays similaires ou au même niveau du développement à la fin des années 1950. L'IDH de notre pays était ainsi de 0,427 en 1975, puis de 0,506 en 1985, et 0,567 en 1995 avant de s'établir à 0,631 en 2005. Résultat : le Maroc perd des places au classement mondial de l'IDH. **Car en matière de développement humain, comme ailleurs, qui n'avance pas recule.**

Mais, à supposer que nous pouvions atteindre un niveau de développement humain plus en adéquation avec nos attentes, que ne l'a-t-on pas fait ? Nous ne saurions nous suffire du constat que nous étions certes en mesure de mieux faire, un constat dont la brutalité ne rend pas justice à la complexité inhérente aux problématiques de développement humain.

Les vraies questions sont ailleurs : Pourquoi n'a-t-on donc pu pas mieux faire, alors que notre pays recèle des atouts qu'aucun observateur ne pourrait nier ? A quoi sont restées en butte les promesses de notre potentiel au lendemain de l'Indépendance ? Quels déficits nous ont lestés et quels obstacles n'a-t-on pas su franchir ? Ce sont là les questions centrales qui traversent ce rapport. Elles

appellent une analyse plus lucide, plus pertinente et plus porteuse, mieux à même d'identifier les déterminants profonds de nos retards passés et les leviers réels de nos progrès futurs. C'est cette analyse qu'a tenté d'entreprendre le rapport, en faisant appel au puissant prisme qu'est le concept de développement humain.

2. DEVELOPPEMENT HUMAIN : UNE CLARIFICATION CONCEPTUELLE

Il est difficile de rendre compte, ici, de toute la richesse du concept de développement humain, de ses soubassements théoriques, de ses applications pratiques, des développements et des critiques scientifiques et méthodologiques dont il fait encore aujourd'hui l'objet. Une clarification conceptuelle peut, néanmoins, être proposée, étayée par un regard rétrospectif sur l'évolution des performances du Maroc sur l'échelle du développement humain que constitue l'IDH, désormais popularisé par les rapports du PNUD et devenu universellement accepté comme mesure des progrès réalisés par tous les pays du monde.

Le concept de développement humain ne peut revendiquer, en tant que cadre analytique formalisé et en tant que fondement des indices de mesure utilisés, qu'une quinzaine d'années d'existence. Ce concept est, en effet, né dans le cadre des travaux de l'économie du bien-être (welfare), notamment ceux du prix Nobel indien Amartya Sen. A partir de 1990, un cycle de conférences et de sommets organisés sous l'égide des Nations Unies a permis de concevoir et d'enrichir progressivement ce nouveau concept, à travers la conception de l'IDH, et plus tard d'une multitude d'autres indices complémentaires ou alternatifs.

L'hypothèse du développement humain pose comme préalable que ce dernier n'est pas réductible au revenu. De même, le principe de justice sociale fondé sur la redistribution des revenus est, à terme, inefficace s'il ne prend pas appui sur un niveau suffisant de potentialités humaines élémentaires. Dans une telle optique, la « pauvreté en termes de revenus », ou la « pauvreté monétaire », n'est qu'une composante de la privation de capacités. **A l'inverse, l'élargissement de la palette de choix des individus, de leurs libertés et de leur participation aux décisions est à même d'induire un processus autoentretenu de croissance économique et d'amélioration du revenu par tête. Le développement humain est un développement de la population, par la population, pour la population.**

Fondé ainsi sur les notions d'opportunités et de capacités humaines, le développement humain part d'une vision qui consiste à concevoir « le développement comme liberté ». Tout d'abord, la pertinence de la « perspective de la liberté » réside dans la distinction qu'elle permet d'opérer entre « libertés négatives » ou formelles et « libertés positives » ou réelles : ces dernières englobent, outre les droits politiques et civiques liés à la démocratie (droit de vote, d'expression, participation, etc.), les possibilités qu'ont les individus à mettre en œuvre leurs droits et libertés, à faire fonctionner les ressources dont ils disposent. En d'autres termes, les libertés positives traduisent une situation de capacité réelle (et non pas seulement juridique) des individus ou des communautés à traduire leurs positions formelles en dispositions réelles, en fonctionnements. Dans cette optique, les libertés sont à prendre à la fois comme processus et comme possibilités de développer les facultés individuelles.

Ensuite, il s'agit d'une perspective essentialiste du développement mettant en jeu et articulant trois valeurs ou « importances » de la liberté : une valeur intrinsèque, une valeur instrumentale et une valeur constitutive. En effet les libertés publiques, la participation politique, les droits démocratiques doivent être considérés du point de vue de leur importance intrinsèque, comme des « biens premiers » et « sans chercher à les justifier par leurs effets positifs sur le développement » (Sen, 1999). Mais la composante pratique et instrumentale de la liberté n'est pas moins importante dans le développement : les droits démocratiques

constituent autant d'incitations politiques favorisant les initiatives des individus, leur engagement à compter sur leurs propres forces et leur implication positive dans le développement.

Dans la même optique, les opportunités économiques, la justice sociale, la sécurité protectrice et la durabilité accroissent la capacité d'un individu de vivre librement. Un troisième rôle de la perspective de la liberté réside dans le fait que les libertés fondamentales politiques et sociales (liberté de participation ou d'expression, libre accès à l'éducation élémentaire, à la santé) ne sont pas de simples « conducteurs » ou catalyseurs du développement dès qu'ils sont constitutifs du développement.

Une définition qui résume ce background conceptuel du développement humain est proposée par le Rapport arabe sur le développement humain (2002) :

« Le développement humain peut être défini simplement comme un processus d'élargissement des choix. Chaque jour, chaque être humain fait toute une série de choix – d'ordre économique, social, politique ou culturel. Si les êtres humains sont bien au centre des activités entreprises en vue du développement, celles-ci devraient être orientées vers l'élargissement des choix dans tous les domaines de l'activité humaine au bénéfice de tous.

Ainsi défini, le développement humain est une notion assez simple qui comporte pourtant des implications considérables. En premier lieu, les choix humains sont accrus lorsque les êtres acquièrent des capacités supplémentaires et jouissent d'opportunités supplémentaires d'utiliser ces capacités. Il vise non seulement à élargir les capacités et les opportunités mais, aussi, à maintenir un équilibre approprié entre celles-ci afin d'éviter la frustration qui résulterait d'une grande disparité entre elles ».

Ce concept, objet d'élaboration continue à travers le monde et sujet de lectures tantôt restreintes, tantôt extensives, a le mérite de réunir au moins quatre vertus essentielles, qui ne réduisent en rien les autres conceptions du développement à dominante strictement économique, politique ou socioculturelle :

- **Il traduit une préoccupation humaniste permanente** selon laquelle la véritable richesse d'une nation, consiste avant tout en ses femmes et ses hommes ;
- **Il part d'une conception assez large que celle de la croissance économique**, en lui intégrant justice sociale, durabilité et contrôle des personnes sur leur destinée ;
- **Il déploie des indicateurs simples et accessibles** pour appréhender l'état comparé du développement national ou régional ;
- **Il s'appuie, enfin, sur une démarche d'appropriation des processus et de diffusion des bonnes pratiques**, et ne procède pas d'un quelconque modèle formalisé et figé en matière d'action.

Cependant, il faut lever certains raccourcis qui conduisent souvent à des oppositions erronées entre le développement humain et la croissance économique ou entre le développement humain et les politiques sectorielles et sociales, ainsi qu'à des confusions avec un spectre sémantique comprenant, entre autres, « développement des ressources humaines », « capital humain », « aide sociale », « protection sociale ». **Le développement humain se caractérise par l'articulation entre les logiques quantitatives de croissance économique et financières et les processus qualitatifs du bien être social.** Il doit permettre à toutes les catégories sociales et notamment aux plus faibles, un accès plus facile à la santé, à l'éducation et aux ressources nécessaires à la qualité de la vie.

Le développement humain ne saurait, par ailleurs, se réduire à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, qui n'en constituent qu'un aspect, certes significatif. C'est, au-

delà, une autre manière de concevoir le développement et le bien-être, holistique et comprenant un contenu éthique évident. Le développement humain comporte aussi une dimension de durabilité : il a pour objet de créer un environnement incitatif au sein duquel chaque être humain pourra accroître ses capacités et élargir ses choix sans remettre en cause ceux des générations futures. **La libération de ces capacités humaines et son corollaire, le renforcement de la responsabilisation des individus, doivent ainsi se faire dans un environnement incitatif, qui n'entrave ni ne vient contrarier les efforts des individus qui visent à prendre en main leur propre développement.**

L'Indice de Développement Humain (IDH)

Plusieurs indices n'ont cessé d'être formulés depuis l'élaboration de l'indice du développement humain dans le premier rapport du PNUD sur le développement humain (1990). Ces indices tentent de synthétiser des dimensions clés du développement humain et, partant, d'offrir des échelles de classement et de différenciation des nations et des régions.

L'IDH, par exemple, focalise le développement humain sur trois aspirations essentielles :

- vivre longtemps et en bonne santé, objectif appréhendé à travers l'espérance de vie à la naissance ;
- accéder aux savoirs élémentaires, objectif mesuré par les taux d'analphabétisme et de scolarisation ;
- disposer de ressources matérielles suffisantes pour mener une vie décente, objectif appréhendé à travers le niveau du PIB par habitant.

3. ARCHITECTURE DU RAPPORT

S'appuyant sur les éléments contextuels et conceptuels déclinés plus haut, le présent rapport tente de rendre compte de l'itinéraire du pays en matière de développement humain et ce, à travers le déploiement du concept sous-jacent qu'il propose : le potentiel humain.

Le potentiel humain peut être défini ici comme étant « l'ensemble des capacités humaines, effectives et possibles, intrinsèques aux individus ou provenant de leurs communautés d'appartenance et qui concourent à leur développement et à leur bien-être ». Le processus de développement humain consisterait alors principalement à libérer le potentiel humain, à le valoriser et à le mobiliser.

Fondant cette manière de voir le développement humain, le concept de potentiel humain est avant tout un concept opératoire. Il s'apparente à plusieurs autres concepts déjà consacrés, sans toutefois s'y réduire, comme celui du « capital humain », de « ressources humaines », « capacités humaines »... Le potentiel humain, en tant que concept, renferme un sens positif et un contenu dynamique. Celui-ci lui confère une connotation de volonté et d'action.

Partant, le Rapport s'articule autour de ce concept de potentiel humain en le considérant à la fois comme le moteur et la finalité du développement humain. Les progrès et les déficits du pays, Etat et société, en la matière y sont évalués rétrospectivement selon 5 axes:

- **L'évolution du potentiel humain du pays en tant que peuple** : démographie et population, société et patrimoine collectif, physique et culturel ;
- **La libération du potentiel humain du pays en tant qu'Etat** : trajectoire institutionnelle, construction démocratique et gouvernance;
- **La valorisation du potentiel humain en tant que vie et intelligence** : santé, éducation, accès aux services de base, protection sociale et lutte contre la pauvreté ;
- **La mobilisation du potentiel humain en tant que force de création des richesses** : économie et emploi ;
- **Le potentiel physique en tant que ressources et cadre du développement humain** : gestion des patrimoines naturels et physiques, territoires et infrastructure.

Au terme de l'examen des évolutions, des déficits et des acquis dans ces différents domaines, le Rapport propose une description synoptique de l'état du Maroc en 2005 et des grands questionnements qui le traversent. Il met en évidence les tendances lourdes impactant le devenir du pays et identifie les « **nœuds du futur** », qui constituent autant de problématiques majeures appelant des inflexions décisives.

Il décline ensuite deux visions contrastées de notre pays à l'horizon 2025, selon notre capacité à réussir ou non la consolidation des transitions déjà amorcées et à engager avec succès les réformes nouvelles dont nous avons besoin.

Enfin, des pistes stratégiques et des axes de dépassement sont formulées. L'ensemble de ces propositions constitue une base pour l'élaboration d'un Agenda 2025 qui devrait être le fruit d'un large débat entre tous les acteurs politiques, économiques et sociaux de notre pays. Le Rapport a délibérément évité de verser dans un discours prospectif ou programmatique, étant entendu que c'est aux acteurs politiques d'élaborer de tels programmes et d'en débattre légitimement.

50 ans de développement humain au Maroc et perspectives pour 2025

Chapitre I

Evolution du potentiel humain

Population, Mutations sociales et Dynamique culturelle

1. DETOUR D'HISTOIRE ET DE GEOGRAPHIE HUMAINE

Il est courant de présenter le Maroc (*Al Maghrib Al Aqsa*) comme un pays aux mille contrastes, s'efforçant de combiner l'attachement à une identité séculaire aux multiples confluent et une détermination à s'inscrire dans la modernité et à prendre sa pleine place dans le monde contemporain. Le Maroc est, en effet, un pays dont la géographie a été tantôt une source d'intérêt, d'attrait ou de convoitises, tantôt un facteur de difficulté ou d'isolement. Son histoire, lointaine ou récente et qui ne fut pas un long fleuve tranquille, a été marquée par des périodes diverses d'expansion et de faiblesse, d'ouverture et de repli, mais aussi par des mouvements humains, culturels et matériels qui ont façonné le peuplement du pays et forgé son socle identitaire.

Sans s'appesantir sur l'histoire lointaine du pays, il importe de retenir, de prime abord, que la nation et l'Etat au Maroc ne sont pas une pure création post-coloniale. L'Etat-nation marocain prend racine, au sein de frontières certes fluctuantes, bien avant la période coloniale qui n'a duré, par ailleurs, que moins d'un demi-siècle.

Conjugée aux facteurs religieux et ethniques qui ont assuré, à des degrés variables dans le temps et dans l'espace, l'unité de la nation et le contrôle de l'espace, la continuité dynastique a pu maintenir la profondeur historique de l'Empire Chérifien et nourrir la personnalité d'un Maroc qui cultive sa différence et qui s'est soustrait au Califat de l'Orient, puis à l'Empire Ottoman. La constance dans les formes de légitimité de l'Etat (« Bay'a », « Imarat Al Mouminine », ...) et la flexibilité de ses rapports avec les pouvoirs locaux tribaux, surtout en périodes de crise, ont constitué deux mécanismes importants de la genèse et de la consolidation historique de l'Etat/Nation au Maroc.

Le peuplement du Maroc rend compte de cette forte personnalité, réelle ou cultivée, et montre que le pays peut bien se prévaloir d'être une grande civilisation, qui a su entretenir une continuité tant de son organisation politique que de ses traits culturels et de ses traditions sociales : en témoignent la richesse et la vivacité de son patrimoine architectural, vestimentaire, culinaire, artistique, artisanal, etc. Un autre déterminant de cette personnalité, qui fonde aujourd'hui encore le sentiment d'appartenance nationale, a été la capacité du Maroc à préserver un pluralisme, même symbolique à certaines époques, se traduisant par la cohabitation séculaire de composantes diverses et d'origines multiples.

Pays carrefour, appartenant au monde méditerranéen, enraciné au Sahara et en Afrique, sensible à l'Orient et s'impliquant Outre-atlantique, le Maroc a connu des flux et des reflux importants de populations, d'origines diverses, qui ont connu un brassage singulier dont les débuts remontent à plusieurs milliers d'années. La terre et le peuple marocains ayant ainsi été, de tout temps, à la rencontre de mondes multiples et changeants qui les ont entourés. Le pays représente ainsi un véritable creuset de civilisations richement variées.

Le Maroc : une sédimentation historique, lointaine et féconde

A partir du Néolithique, on note l'existence d'une civilisation amazighe (berbère) qui date d'au moins 5000 ans. Les Imazighens (littéralement hommes libres) constituent la population la plus ancienne du Maroc. A ces amazighs sont venus s'ajouter, puis se fondre, des apports orientaux, européens et africains. Au gré de l'histoire, en effet, la terre marocaine a été fréquentée et même partiellement occupée par les phéniciens, les carthaginois et les romains. Ces trois civilisations méditerranéennes antiques ont laissé des traces d'organisations urbaines brillantes (Tingis, Lixus, Sala, volubilis et bien d'autres).

Les Vandales et les Byzantins n'ont fait que transiter un court instant par le pays : ni eux ni les trois civilisations précédentes n'ont participé au peuplement du pays de façon significative. Ce n'est pas le cas de l'apport Arabe à partir de la fin du septième siècle du calendrier universel.

Les arabes ont amené au Maroc plusieurs éléments essentiels, à savoir : une nouvelle ethnie de peuplement, une nouvelle langue et surtout une religion véhiculée par cette langue : l'Islam.

Les arabes se sont aussi alliés aux troupes amazighes islamisées pour conquérir la péninsule ibérique, liant, ce faisant, l'histoire de cette région avec l'histoire du Maroc pendant des siècles.

En 789, un descendant du Prophète, Idriss 1er, fonde le royaume Idrisside et la ville de Fès, première forme de l'Etat nation au Maroc et première capitale, qui allait avoir par la suite un rayonnement incomparable.

Pendant plusieurs siècles, le Maroc et l'Espagne musulmane vont avoir destin lié, les souverains Almoravides, Almohades et Mérinides venant souvent au secours de l'Andalousie musulmane. Les flux de populations andalouse et marocaine ont fécondé tour à tour les villes par delà les deux rives du Détroit de Gibraltar.

Le peuplement arabe du Maroc ne s'est vraiment effectué de façon consistante qu'au XII^{ème} siècle avec la tribu des Béni Hilal et au XIII^{ème} avec celle des Maâqil. Le brassage va ensuite continuer avec l'apport massif des andalous musulmans et juifs en deux phases, suite au reflux consécutif à la chute de Grenade à la fin du XV^{ème} siècle, et à l'arrivée des morisques expulsés d'Espagne au XVII^{ème} siècle. Ces nouveaux immigrants contribueront au renouveau de la civilisation urbaine marocaine.

Le Maroc a constitué aussi une destination pour de nombreux juifs d'Espagne refluant avec les arabo-andalous, ou fuyant l'Inquisition. Ces populations juives vont venir alimenter les communautés judéo-berbères qui étaient présentes au Maroc bien avant l'arrivée de l'Islam. La terre marocaine a constitué un creuset ayant permis ce brassage de populations juives d'ethnies diverses, qui se manifeste encore aujourd'hui par une forte spécificité culturelle et historique.

Enfin, ce « melting pot » national a bénéficié continuellement d'apports noirs en raison de la permanence des relations du Maroc avec l'Afrique subsaharienne par l'entremise de sa profondeur saharienne. Le métissage avec les ethnies noires était surtout le fait des régions méridionales du pays. Avec les corps expéditionnaires qu'envoyèrent les sultans Moulay Ismail, et Ahmed Al Mansour Ed Dehbi, ce métissage allait être diffusé dans le reste du pays.

A partir du milieu du XIX^{ème} siècle le peuplement du Maroc ne va subir que des ajustements mineurs : sous la forme de flux et de reflux de minorités européennes et algériennes.

Ce bref détour met en perspective le façonnage historique de la nation et du peuple marocains, préalablement à la description et l'analyse de leur évolution durant les 50 dernières années. L'interpellation de l'histoire, voire de l'anthropologie, procure des possibilités de compréhension et d'explication des phénomènes sociaux et économiques. Mais, le caractère intensif et inédit des changements qu'a connus le siècle dernier, avec les accélérations auxquelles ils ont donné lieu, doit constituer un élément principal de toute lecture de l'itinéraire du Maroc d'après l'Indépendance.

Concernant la période récente, l'identité marocaine s'est forgée également à travers la lutte pour l'Indépendance et à travers la mobilisation pour le parachèvement de la décolonisation du pays, notamment avec la récupération des provinces sahariennes. Les luttes contre le colonisateur (« pacification » entre 1912 et 1934, foyers multiples de résistance souvent coordonnées,...) ont ravivé l'appartenance marocaine et rallié les énergies populaires à un dessein plus national, transcendant les velléités régionales et tribales existantes.

Soumise au rythme accéléré du changement qui caractérise notre époque, la société marocaine a connu, connaît et connaîtra des transformations profondes dans sa démographie, ses structures et son système de valeurs et de comportements. Elle a connu également, durant les cinquante dernières années, une redynamisation de son patrimoine et de son activité culturelle. En outre, la diaspora marocaine affirme aujourd'hui, son apport à l'économie nationale, et agit en tant qu'acteur du pays et en tant que facteur de changement social.

Recouvrement de l'Indépendance du Royaume

Dès son indépendance, le pays a naturellement tenté de recouvrer son intégrité territoriale. Cette politique légitime de restauration de la souveraineté nationale sur les territoires spoliés par la colonisation, a été marquée par plusieurs étapes : intégration de Tanger en 1957 en mettant fin au statut international de la ville ; récupération de Tarfaya (en vertu du traité de Cintra du 12 Avril 1958) puis de l'enclave d'Ifni (en vertu du traité du 4 Février 1969) et enfin du Sahara Marocain (en vertu de l'accord de Madrid du 14 Novembre 1975).

Aujourd'hui encore, certaines villes et îles méditerranéennes sont sous domination espagnole. Egalement, l'entretien d'un conflit autour de la question du Sahara marocain prouve que les convoitises sur le pays n'ont pas cessé et qu'elles ont simplement changé de nature.

Les sections ci-après abordent l'état et l'évolution du potentiel humain national, sous l'angle de ces transformations. La période étudiée est celle qui s'étend de l'Indépendance à nos jours.

2. UNE DEMOGRAPHIE EN TRANSITION AVANCEE

Le Maroc s'installe aujourd'hui dans une transition démographique avancée. Le régime démographique de la population marocaine a profondément changé en un demi-siècle et a tendance à évoluer, avec une certaine accélération, sur les pas des pays à transition accomplie. Les projections démographiques laissent présager la poursuite de cette tendance qui ne manquera pas d'induire de nouvelles données, avec un impact sur l'ensemble de la société et des conséquences sur l'économie du pays.

2.1. Evolution de la population marocaine depuis l'Indépendance

Le premier recensement de la population organisé après l'Indépendance fut celui de 1960. Depuis, le Maroc entreprend chaque décennie un recensement général de la population et de l'habitat, dont le dernier a eu lieu en septembre 2004. Ces recensements permettent une meilleure connaissance, entre autres, du comportement démographique de la population marocaine. Le dispositif statistique national (en l'occurrence la Direction de la Statistique), ainsi que l'organe d'analyse et de projection démographiques (Centre d'Etudes et de Recherches Démographiques) ont acquis aujourd'hui une expertise reconnue en la matière.

Selon certaines estimations, la population marocaine s'élevait à près de 5 millions d'habitants au début du siècle dernier et à près de 9 millions en 1952, soit une croissance de 4 millions pendant toute la première moitié du 20ème siècle. Au cours de la deuxième moitié du même siècle, il a fallu seulement un peu plus d'une décennie (1952-1964) pour enregistrer un accroissement équivalent.

De 1960 à 2004, la population marocaine a été multipliée par 2,6, passant de 11,6 millions à 29,9 millions. Son taux d'accroissement annuel moyen a évolué en baissant de 2,6% au cours de la période 1960-1970 à 1,4% entre le recensement de 1994 et celui de 2004.

L'accroissement démographique est plus prononcé en milieu urbain qu'en milieu rural. La population urbaine s'est accrue, entre les deux derniers recensements, à un rythme annuel moyen de 2,1%, tandis que ce taux n'a été que de 0,6% pour la population rurale. Il s'agit d'une différence importante, qui ne permet toutefois pas encore de parler d'une décroissance démographique du monde rural, ni a fortiori d'un début de dépeuplement des campagnes.

L'accélération de la croissance démographique, observée surtout pendant les deux premières décennies de l'Indépendance,

a accentué la pression sur les ressources et a fini par peser sur les efforts entrepris en matière du développement économique et social. C'est là un fait, certes révolu aujourd'hui, qui ne doit pas être perdu de vue dans toute entreprise d'évaluation de l'effort de développement entrepris dans le pays ces 50 dernières années.

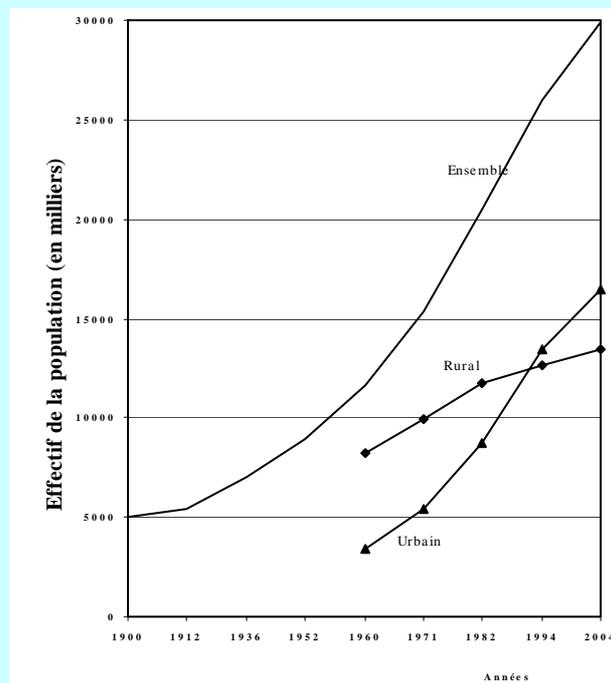
La décélération du taux d'accroissement de la population est la manifestation la plus évidente de la transition démographique, même si elle n'en constitue pas la seule expression. Celle-ci s'opère en effet par le biais d'une transition croisée de la mortalité et de la natalité et se traduit par une affectation du rythme de la croissance démographique et par une modification de la structure par âges de la population.

2.2. Caractéristiques et implications de la transition démographique

Au lendemain de l'Indépendance, la population marocaine se caractérisait encore par des niveaux élevés de mortalité et de fécondité. Mais à cette époque déjà, et sous l'effet des progrès sanitaires, la mortalité a commencé à baisser et à creuser l'écart avec la fécondité, ce qui a généré une croissance plus rapide de la population pendant les deux premières décennies de l'Indépendance.

A partir du milieu des années 1970, la deuxième phase de la transition démographique fut entamée, avec une fécondité qui n'a pas cessé de décliner. Les derniers recensements et enquêtes ont confirmé cette tendance et ont même montré que la transition de la fécondité au Maroc était l'une des plus rapides au monde.

Evolution de la population du Maroc (1900-2004)



Source: RGPH (2004) et CERED (1997), *Situation et perspectives démographiques du Maroc*

Une mortalité en recul

La mortalité est la composante négative de la dynamique démographique. Son évolution est le reflet du degré d'amélioration des conditions sanitaires des populations, de leur accès aux infrastructures d'assainissement et d'hygiène et de la qualité des soins préventifs et curatifs dispensés. Les données disponibles situent le taux brut de mortalité à 25,7‰ entre 1950 et 1955 et à 18,7‰ en 1962. L'espérance de vie ne dépassait pas les 43 ans pour la première période et 47 ans pour la seconde. La mortalité infantile et juvénile atteignait, quant à elle, des niveaux très élevés. Ce sont ces deux paramètres qui résument le mieux la baisse de la mortalité. En effet, **l'espérance de vie à la naissance des Marocains s'est inscrite en hausse régulière depuis l'Indépendance, passant de 47 ans au début des années soixante à 71 ans aujourd'hui** (72,5 ans pour les femmes contre 68,5 ans pour les hommes), **soit un gain moyen de plus de deux trimestres par an durant le demi-siècle passé.**

Il en a été de même pour la mortalité infantile qui a baissé à un rythme très rapide, passant de 149 pour 1000 naissances vivantes (170 ‰ en milieu rural et 100 ‰ en milieu urbain) en 1962 à 47,9 ‰ en 2004 (56,7‰ en milieu rural et 38,6 ‰ en milieu urbain). L'amélioration de l'infrastructure sanitaire et les campagnes de vaccination des enfants en bas âge contre les maladies de l'enfance (tuberculose, diphtérie, tétanos, coqueluche, poliomyélite et rougeole) ont joué un rôle primordial dans cette baisse.

La chute de la fécondité

La deuxième phase de la transition démographique a été enclenchée par la baisse de la fécondité. Entamée avec un certain retard par rapport à la mortalité (vers la fin des années 1970 et le début des années 1980), la chute de la fécondité au Maroc a été, à l'image des autres pays du Maghreb, l'une des plus rapides au monde. Le Maroc n'a, en effet, mis que 20 ans pour parvenir à des résultats quasi-similaires à ceux obtenus en cinquante ans par certains pays d'Asie. La fécondité atteint aujourd'hui des niveaux qui tendent vers celui du remplacement des générations, comme cela est déjà le cas pour le milieu urbain. Certes, **l'indice synthétique de fécondité, qui mesure l'intensité de la fécondité des femmes, est passé de 7 enfants par femme en 1962 à 2,5 en 2004** (2,1 en milieu urbain et 3 en milieu rural).

Il est dès lors clair que **le comportement procréateur des femmes marocaines** qui a connu une transformation profonde durant les 50 dernières années, explique en grande partie le changement du régime de fécondité et, par conséquent, la transition démographique d'ensemble. Ce changement peut aussi être considéré comme le reflet d'une certaine émancipation des femmes, rurales comme urbaines, par rapport à la fonction reproductive dans laquelle elles étaient confinées des siècles durant. Ce nouveau comportement procréateur s'est généralisé à mesure que se sont généralisées **les pratiques contraceptives**. Estimée à seulement 8% dans les années soixante, la proportion de femmes qui utilisent des moyens contraceptifs dépasse aujourd'hui les 60%. Déterminé largement par le niveau d'instruction, le taux de prévalence contraceptive est aussi légèrement plus élevé dans les villes que dans les campagnes (66 % contre 60 %).

La nuptialité, de plus en plus tardive, constitue ainsi l'un des facteurs principaux du changement du comportement procréateur des femmes marocaines. Le recul de l'âge au premier mariage, chez les femmes comme chez les hommes, durant les 50 dernières années, figure parmi les changements les plus remarquables au sein de la société marocaine : **l'âge moyen au premier mariage, qui était de 24 ans pour les hommes et de 17,5 ans pour les femmes en 1960, est aujourd'hui de 31,2 ans pour les hommes et de 26,3 ans pour les femmes.** Le taux de célibat des femmes âgées de 20 à 24 ans et de 25 à 29 ans est aujourd'hui respectivement de 61% et de 41%, alors qu'il ne s'élevait en 1960 qu'à 6% et 2,3%. **Pour les hommes, aujourd'hui,**

9 jeunes sur 10 de la tranche 20 à 24 ans, et près de 7 sur 10 pour celle des 25 à 29ans, sont célibataires. Il y a un peu plus de 40 ans, ces rapports n'étaient que de l'ordre de 6 sur 10 pour le premier groupe d'âge et d'un peu plus de 2 sur 10 pour le deuxième. C'est dire à quel point ces changements au niveau de la nuptialité pourraient influencer la variable de fécondité, sans parler de leurs implications sociales et sociétales. **Cette tendance se confirmant, la transition démographique ne fera que se poursuivre, vraisemblablement à long terme.**

S'agissant **des autres déterminants et motivations du changement du régime de fécondité**, plusieurs facteurs semblent intervenir concomitamment : l'amélioration du niveau de vie et du niveau d'instruction des femmes, le planning familial, la maîtrise de la mortalité infantile, etc.

Sur le plan des politiques publiques, il y a lieu de souligner la prise de conscience précoce chez les décideurs de la nécessité de maîtriser la variable démographique (d'aucuns parlaient d'« explosion démographique » ou de « péril démographique »). Trois événements historiques illustrent cette prise de conscience : le Mémoire Royal, rendu public en avril 1965, soumettant au gouvernement, aux partis politiques et aux organisations syndicales un programme d'action visant à mettre en pratique le contrôle des naissances ; la signature par Sa Majesté le Roi Hassan II, en 1966, de la déclaration des chefs d'Etat sur la population ; la création, la même année, de la Commission Supérieure et des Commissions Locales de la Population. Des décisions cruciales ont été prises permettant ainsi l'adoption d'un programme de planification familiale en abrogeant la loi interdisant la propagande anticonceptionnelle (Décret de juillet 1967). En outre, les différents Plans de développement économique et social adoptés au Maroc au cours des quatre dernières décennies n'ont pas manqué de soulever la question de la croissance démographique et de plaider plus directement en faveur d'une politique de population à même de réduire la croissance démographique du pays (Plan 1965-67, Plan 1968-72).

D'autres facteurs sont intervenus en toile de fond pour retarder les mariages ou pour rationaliser le nombre d'enfants. La **scolarisation, le prolongement de la période des études et l'entrée sur le marché du travail sont des manifestations directes d'une amélioration du statut de la femme** qui a eu un effet net sur le recul de l'âge au mariage et sur le comportement procréateur des couples. Le durcissement des conditions économiques et sociales (chômage, logement, ...) constitue un autre facteur non moins décisif.

Par ailleurs, il faut noter que le débat public sur la question démographique n'a pas été marqué, comme ce fut le cas dans beaucoup de pays, par des crispations idéologiques et politiques tranchées. Sans être absente du débat public, la démographie n'a pas constitué, malgré son caractère crucial pour le développement économique et social du pays, un sujet majeur de polarisation pour les acteurs politiques et la société civile

Conséquences de ces changements sur la structure des âges

Si les dynamiques démographiques passées et actuelles intéressent le présent, elles sont également redoutables pour l'avenir, de par leur lourdeur et de par les phénomènes démographiques et sociaux nouveaux dont elles sont porteuses. C'est ainsi que la modification de la structure par âge de la population est l'une des implications profondes et critiques de la transition démographique. Des problématiques fondamentales, telles que l'éducation, l'emploi, l'épargne, les dépenses publiques, la santé, la protection sociale et l'aménagement du territoire, en dépendent très étroitement et de manière durable.

Conséquence de la croissance démographique assez rapide durant les deux premières décennies de l'Indépendance, **le profil démographique par âge de la population marocaine** se caractérise aujourd'hui encore par sa jeunesse et par la croissance des tranches en âge d'activité. La part des moins de 15 ans atteint actuellement les 30%,

tandis que celle des 15-59 ans s'élève à plus de 62%. Quant à la proportion des personnes âgées, il y a lieu de remarquer sa relative stabilité sur les 50 dernières années, s'établissant aujourd'hui à 8%. Si cette jeunesse de la population a constitué un potentiel humain considérable, elle a néanmoins imposé des défis quantitatifs aux diverses politiques publiques, notamment dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'emploi. Cependant, les effets de la transition amorcée ces 30 dernières années sont surtout porteurs d'enjeux pour le futur.

Une fenêtre démographique jusqu'à 2015

Le rapport entre inactifs et population en âge actif, dit taux de dépendance démographique, renseigne sur la charge ou l'opportunité qu'induit une structure des âges en matière de développement. Cet indicateur clé de la transition démographique a amorcé une tendance à la baisse qui devrait se poursuivre jusqu'à 2015. Il résume, en fait, trois conséquences majeures déjà perceptibles :

- la diminution de la part des moins de 15 ans ;
- l'expansion extraordinaire de la part des 15-59 ans, avec une décélération à partir de 2015 ;
- le vieillissement, plus important, de la population.

Cette **baisse du rapport de dépendance** est limitée dans le temps. La période qui lui correspond est qualifiée de « **fenêtre d'opportunité démographique** » qu'il s'agit de transformer en « dividende démographique », comme cela fut le cas dans plusieurs pays notamment en Asie.

L'enjeu de cette fenêtre d'opportunité démographique est capital pour notre pays qui devrait en tirer pleinement profit, en mettant au travail les cohortes de jeunes qui arrivent sur le marché de l'emploi. Si tel n'est pas le cas, la population marocaine vieillira inéluctablement à un rythme plus rapide que sa capacité à créer de la richesse. En effet, la population âgée de 60 ans et plus va commencer à augmenter sensiblement à partir de 2015-2020 (les nombreuses cohortes nées en 1955-1960 arrivant toutes à l'âge de la retraite). Au-delà de cet horizon, le pays va connaître un processus de vieillissement accéléré et le rapport de dépendance actifs/inactifs se dégradera singulièrement. Le Maroc ne vieillira pas seulement par la base (suite à la réduction des générations jeunes), mais également par le sommet (suite à un allongement de l'espérance de vie).

2.3. L'urbanisation et la dynamique des villes

Au début du siècle passé, le Maroc était encore caractérisé par un taux d'urbanisation relativement faible, qui ne dépassait guère 8%. Le premier recensement de 1960 estimait le taux d'urbanisation à environ 29%, contre 55,1% en 2004 ; ceci est le résultat du croît naturel de la population citadine et, principalement, de la dynamique migratoire des campagnes vers les villes et des reclassements administratifs qui ont étendu les périmètres urbains des villes ou promu des centres ruraux au statut urbain. Ainsi, la population urbaine, qui ne dépassait pas 3,4 millions en 1960, a presque quintuplé pour s'établir à 16,5 millions en 2004.

L'analyse comparative montre cependant que le rythme d'urbanisation au Maroc, certes plus élevé que celui de la croissance démographique elle-même, est resté relativement modéré. En plus, et comme souligné plus haut, l'urbanisation s'est déroulée sans que le monde rural ne voie sa population, en nombre absolue, se ralentir de manière prononcée ou décliner, bien au contraire.

La multiplication des villes et des centres urbains est une réalité qui se confirme au Maroc, avec des rythmes différenciés selon les régions du Royaume et une concentration sur le littoral. En 1960, le Maroc comptait 112 villes, dont 11 grandes villes et moyennes (plus de 50 000 habitants). En 2004, ce nombre dépasse les 350 villes, dont 54 ont une taille de plus 50 000 habitants. La population urbaine marocaine se concentre dans ces dernières. Cette catégorie de villes qui représente, aujourd'hui, 15 % de l'ensemble des localités urbaines marocaines abrite, à elle seule, près de 8 citadins sur 10. La chaîne urbaine atlantique regroupe 14 villes, dont une agglomération de presque 3 millions d'habitants qui est celle de Casablanca ; trois villes d'un peu plus de 500 000 habitants (Rabat, Salé et Tanger) et enfin 9 villes d'un peu plus de 100 000 habitants.

Dynamique des villes au Maroc

| Taille des villes | Nombre | | Poids démographique (%) | |
|-------------------------|--------|------|-------------------------|-------|
| | 1960 | 2004 | 1960 | 2004 |
| 100 000 et plus | 8 | 26 | 64,6 | 66,7 |
| 50 000 à 100 000 | 3 | 28 | 7,1 | 11,8 |
| 20 000 à 50 000 | 12 | 60 | 11,5 | 11,3 |
| Moins de 20 000 | 89 | 238 | 16,8 | 10,3 |
| Total | 112 | 352 | 100,0 | 100,0 |

Source : Haut Commissariat au Plan, RGPH 1960, 2004.

La dynamique urbaine au Maroc, processus historique appelé à se poursuivre, pose ainsi plusieurs questions de fond en termes d'aménagement du territoire, d'organisation des activités productives et de compétitivité. Cette question est d'autant plus cruciale que l'émergence de grands pôles urbains constitue aujourd'hui, avec la mondialisation, un critère déterminant d'attractivité et que **nos grandes villes affichent une tendance à la saturation.** Les deux grandes villes du Royaume, qui attiraient dans le passé d'importants contingents de migrants ruraux, affichent des taux d'accroissement global faibles : 0,8% pour Casablanca et 0,1% pour Rabat. Cette saturation s'est effectuée au profit de villes satellites, ce qui pose la question de l'intégration des différentes fonctions urbaines de ces villes et des métropoles (questions abordées au chapitre 6 du présent Rapport).

La migration rurale a été un facteur et un corrélat de la dynamique urbaine. Depuis le début du siècle, les campagnes n'ont cessé de perdre de leur population en faveur des villes. Partant d'environ 8.000 personnes annuellement au début du siècle dernier, le solde migratoire a connu une augmentation progressive, passant à 45.000 annuellement entre 1952 et 1960 et à 106.000 personnes par an entre 1994 et 2004. **La sécheresse**, couplée à un **sous-équipement patent du monde rural**, a été un des facteurs déterminants de la migration vers les villes et les centres urbains.

Cependant, selon des études réalisées par le CERED, la migration rurale n'expliquerait que 34 à 40% seulement de la croissance urbaine. Ce constat pousse à **tempérer la thèse de l'exode rural massif**, phénomène que le Maroc n'a pas connu durant son passé récent. Mais tout pousse également à redouter un tel phénomène à l'avenir au regard des mutations que devra connaître l'agriculture marocaine, sous les effets conjugués de la sécheresse et de la libéralisation du commerce des produits agricoles. Dans le contexte économique et social actuel, **une aggravation de l'exode rural** risque de compromettre la compétitivité des villes et d'accentuer la pauvreté urbaine et périurbaine. L'avenir du monde rural est ainsi une question d'ordre stratégique qui se dégage de la lecture spatiale de la démographie nationale. Il ne saurait être envisagé qu'en rapport avec celui des villes, d'autant plus que les expériences étrangères indiquent que c'est dans les villes que se jouera le sort du développement des pays.

Par ailleurs, l'expérience historique montre aussi que l'urbanisation, outre le transfert du réservoir du potentiel humain vers les villes, constitue un vecteur puissant de

transformation sociale et de développement humain. **En s'urbanisant, la société marocaine s'est ouverte à de nouvelles valeurs et connaît de multiples mutations.**

3. UNE SOCIÉTÉ QUI CONNAÎT DES MUTATIONS PROFONDES

Tout ce qui traverse la société marocaine, comme valeurs et normes, comportements et pratiques, acteurs et énergies internes, fait partie intégrante du potentiel humain du pays, et plus précisément sa composante qualitative (« capital social »).

La dynamique interne de la société marocaine connaît des mutations profondes.

C'est une société qui s'urbanise et dont les modes de vie changent ; une société qui connaît des changements notables sur le plan de la structure familiale et de la participation féminine, une société qui développe de nouveaux canaux d'expression et qui connaît l'émergence de nouveaux acteurs et une transformation de ses registres de valeurs. Si la géographie et l'histoire spécifiques du pays ont contribué à façonner progressivement le socle identitaire du peuple marocain, c'est le contact avec la colonisation qui a initié le grand tournant dans les mutations que connaît la société marocaine depuis plusieurs décennies.

3.1. Le changement des modes de vie et la diversification des « occupations sociales »

Même s'il a évolué à un rythme inférieur à celui d'autres nations, le niveau de vie moyen des Marocains a progressé de manière régulière depuis l'Indépendance. En témoignent les Enquêtes nationales sur le niveau de vie des ménages, mais aussi les différents changements observables au niveau des modes de consommation, de mobilité, de logement et de pratiques sociales en général.

En termes de consommation totale des ménages, une amélioration du niveau des dépenses par tête ainsi qu'un changement dans la structure de ces dépenses ont été enregistrés. En effet, et sans inclure les pratiques encore présentes d'autoconsommation, de production domestique et d'échanges non monétarisés, la dépense moyenne par tête s'est inscrite à la hausse (en l'absence de données sur les revenus, le niveau de vie des ménages reste approché indirectement par le volume de leurs dépenses). Cette évolution a toutefois été atténuée par l'érosion qu'a connue le pouvoir d'achat des familles marocaines pendant certaines périodes d'inflation. Elle est restée tributaire des performances agricoles surtout en milieu rural. La société marocaine est également traversée par une progression des inégalités, en termes de niveau de vie, entre catégories de ménages, entre hommes et femmes, mais surtout entre villes et campagnes.

Un signe non négligeable de l'évolution du niveau de vie, et surtout des modes de vie, a été la modification, même relative, de la structure des dépenses des Marocains. La proportion de la dépense alimentaire s'y est aujourd'hui réduite, alors que les biens alimentaires étaient prépondérants dans le panier de consommation dans les années 60. Les autres dépenses relatives à l'équipement et aux loisirs commencent à prendre un poids significatif. Couplée au développement de la scolarisation, l'amélioration générale du niveau de vie a permis à la société, surtout dans les villes, de s'installer dans un certain consumérisme. L'alimentation, l'hygiène, l'habillement, la mobilité, le logement... sont autant d'aspects de la vie sociale qui ont subi des transformations profondes. Mais ce sont aussi autant d'espaces qui expliquent, ou dans lesquels s'exprime une certaine dualité de la société marocaine ; une dualité perceptible entre groupes ou qui est vécue à l'intérieur des mêmes groupes, voire à des niveaux individuels quand il s'agit des valeurs et des comportements.

Le changement a concerné également les formes du travail et les « occupations sociales » en général. Beaucoup de métiers ont basculé dans les secteurs modernes de l'économie. Parallèlement, le salariat, forme moderne du travail introduite avec le Protectorat, a continué à se développer, même si sa base s'est vite essoufflée, affichant aujourd'hui une stagnation, voire un recul. **Les difficultés de l'économie à assumer la démographie ont progressivement nourri le secteur informel** (l'emploi informel représenterait aujourd'hui près de 40% de l'emploi total non agricole) **et maintenu les formes de sous-emploi dans les campagnes. Le sous-emploi et l'informellisation des activités ont servi, certes, d'agents de régulation sociale et de soupapes en périodes de crise, mais ils ont néanmoins impacté l'économie, le fonctionnement de la société et les stratégies des individus et des groupes.**

3.2. Les mutations de la famille et la participation féminine

Des transformations structurelles de la famille marocaine

La famille marocaine, trame de base et agent de reproduction et de socialisation, a été un champ de grandes transformations durant les 50 dernières années. Celles-ci ont touché autant sa structure que les rapports entre ses membres, bousculant ainsi le modèle familial traditionnel patriarcal, caractérisé par son étendue et par la concentration de l'autorité du père, chef de famille, sur les femmes et les enfants. Certains traits de ce modèle gardent toutefois une certaine continuité. Il en est ainsi de la référence qui est faite à la religion et à la tradition et de l'attachement quasi exclusif à la structure familiale et à l'institution du mariage. L'Enquête Nationale sur les Valeurs (ENV), menée dans le cadre des travaux du présent Rapport, a confirmé le constat que, malgré ces changements, la solidarité familiale en général, tout comme l'importance donnée au lien du mariage, sont toujours fortement valorisées par la grande majorité des marocains.

La famille au Maroc a évolué, d'abord, dans sa structure, devenue plus diversifiée et tendant vers le modèle de famille nucléaire. Les données de l'Enquête Nationale sur la Famille révèlent l'existence de 282 types de ménages à structures complexes, parmi lesquels, 183 se caractérisent par la cohabitation d'au moins trois générations. Ces ménages complexes sont plus nombreux en milieu rural qu'en milieu urbain. Ainsi, **la famille nucléaire (composée de deux parents et de un ou plusieurs enfants non mariés) tend à se développer, représentant aujourd'hui plus de 60% de l'ensemble des ménages** (51% en 1982).

L'avenir des familles étendues, au sens de proximité résidentielle et de cohabitation, s'avère d'ores et déjà compromis, à cause notamment des difficultés de la vie quotidienne et du penchant des jeunes couples à l'autonomie résidentielle. Il s'agit ici d'une tendance qui devra s'affirmer à l'avenir, puisqu'elle ne s'est pas encore opérée au Maroc. En effet, en dépit de la régression du nombre d'enfants par femme, la taille moyenne des ménages a continué à progresser jusqu'à la fin des années 1990, passant de 4,8 membres en 1960 à 6 membres en 1995 ; les effets de la croissance démographique antérieure ont continué à peser sur la taille moyenne des ménages. A cet égard, on pourrait se demander si la crise socio-économique et surtout la montée du chômage des jeunes et l'insuffisance des revenus n'auraient pas entraîné un ralentissement de la « décohabitation familiale ».

Cette évolution ne préjuge en rien du sort de la solidarité familiale qui, elle, continue d'exister sous des formes diverses et variées, au-delà des frontières domestiques et notamment en situations de crise. Cependant, quelques constatations au niveau national et l'expérience des pays développés donnent à penser que l'ampleur et les manifestations de la solidarité familiale s'exposent à des mutations nécessitant, dès à présent, de commencer à mettre en place des mécanismes de protection sociale et de solidarité organisée en services publics, notamment en faveur des enfants victimes de divorces, des seniors vivants seuls et des personnes aux besoins spécifiques. La catégorie des

familles monoparentales et celle des familles dont le chef de ménage est une femme font leur apparition dans le champ social marocain. **Les dernières enquêtes indiquent que plus de 20,2% des ménages sont dirigés par une femme ; 8% des ménages sont monoparentaux** (9% en milieu urbain).

Une transformation des rapports internes à la famille

La famille marocaine a aussi évolué sur le plan de ses rapports internes, notamment entre hommes et femmes et entre parents et enfants. En effet, les rapports intergénérationnels au sein de la famille sont en train de changer dans le sens d'une plus grande individualisation et autonomie des adolescents et des jeunes par rapport à leurs parents. En outre, les profils traditionnels des célibataires et des personnes âgées ne sont plus ce qu'ils étaient auparavant et les pratiques de la cohabitation et du mariage relèvent de nouveaux modes d'agencement entre la nouvelle génération et la précédente.

Cette évolution ne se passe pas sans créer des tensions au sein de la famille, du fait d'un certain nombre de phénomènes nouveaux, tels le recul de l'autorité du père et les conflits qui s'en suivent avec les enfants, le travail rémunéré des femmes au sein des couples qui introduit de nouvelles formes de négociation autour des dépenses et le réaménagement des rôles au sein de la famille. Ces tensions s'accompagnent parfois de pathologies sociales, perceptibles à travers la violence contre les enfants ou encore la violence contre les femmes et la propulsion des enfants dans des situations de pauvreté, surtout visibles dans les rues des grandes villes.

Bien que la famille continue à constituer un cadre d'appartenance et de sécurité pour ses membres, on assiste à une évolution vers l'individualisme et à l'émergence de catégories diversifiées et souvent fragiles. C'est le cas notamment des enfants, dont la perception de la valeur strictement économique est en train de régresser et pour lesquels un nouveau statut social est en train de se construire. Il en est également ainsi des adolescents, des femmes célibataires, des femmes chefs de ménages et des personnes âgées. Ces dernières gardent encore leur statut symbolique et souvent un pouvoir de décision ; mais certaines études indiquent que la vieillesse au Maroc serait mieux vécue par l'homme que par la femme.

L'individualisme dans les rapports familiaux ne veut toutefois pas dire l'indépendance complète des individus. En effet, tandis que l'interdépendance matérielle entre parents et enfants va en diminuant, du moins chez les catégories sociales moyennes et supérieures, l'interdépendance affective et émotionnelle résiste, jusqu'à un certain point, aux effets des transformations économiques et sociales. Même les parents, et parfois leurs enfants disposant d'une certaine aisance matérielle préfèrent encore résider à proximité de leurs proches. En même temps, les jeunes, et la société en général, trouvent encore honteux d'emmener leurs vieux dans des hospices (L'Enquête sur les Valeurs montre bien cette résistance). **C'est dire que l'indépendance économique des parents et des enfants n'exclut pas l'interdépendance émotionnelle.** C'est dire, en somme, que la modernisation n'emprunte pas nécessairement une voie unilinéaire et ne débouche pas forcément sur la famille occidentale. **La famille marocaine constitue ainsi une composante essentielle du potentiel humain de notre pays ; elle est encore un réservoir de solidarité.**

Des changements qui redéfinissent les rapports homme/femme

Les changements que connaît la famille marocaine ne sont rendus possibles que grâce à un changement parallèle des rapports entre les sexes, du statut de la femme et de sa participation sociale. Des indices tels que le travail féminin, le comportement matrimonial et la violence domestique en révèlent la nature et la portée.

Mises à part les disparités bien connues entre hommes et femmes en matière d'instruction, d'emploi et de revenu, certaines enquêtes réalisées sur le travail féminin au Maroc montrent l'impact du travail des femmes, hors ou dans le ménage, sur les relations maritales. Le travail de la femme est, pour elle-même, source d'autonomie économique, de considération sociale et d'opportunité de participation à la vie publique. Il est, pour la famille, source de soutien financier et d'ouverture élargie sur son environnement socioculturel. Il constitue un passage obligé pour relever le statut social de la femme et promouvoir son pouvoir de décision. Il constitue, pour l'ensemble de la société, une contribution décisive au développement économique, à la justice et à la cohésion sociales, à la généralisation du bénéfice des libertés et des droits fondamentaux et au progrès global de la démocratie.

Cependant, et loin d'induire une nouvelle division des tâches entre les époux, le travail féminin hors du foyer semble plutôt en reproduire certains aspects traditionnels, dès lors que le travail domestique est toujours perçu comme une activité essentiellement féminine. Il n'est ainsi pas surprenant de remarquer que même les femmes qui intègrent le marché de l'emploi consacrent encore une proportion importante de leur temps au travail au sein de leur foyer. En effet, selon l'Enquête nationale sur le budget temps (1998), 22% du temps des femmes marocaines est consacré aux travaux ménagers et à l'entretien de la famille.

Le comportement matrimonial des Marocains a connu lui aussi des changements notables, à la tête desquels se trouvent la montée progressive du célibat et le changement affectant les pratiques du mariage. Comme cela a été déjà souligné plus haut, la proportion des célibataires au Maroc est passée entre 1960 et 2004 d'environ 20% à 46% pour les hommes et de 17% à 34% pour les femmes. Ce phénomène de célibat, perceptible notamment chez les 25-35 ans, est souvent expliqué par des facteurs économiques, sociaux et culturels, tels que les durées d'études, les délais d'attente d'un emploi stable, la difficulté d'accéder à un logement décent et indépendant, le coût de la dot et des festivités de mariage et, pour certaines jeunes filles, la crainte de tomber dans la situation de divorcée, largement dépréciée par la société.. Soulignons au passage que le célibat, comme le divorce, constituent aujourd'hui deux phénomènes sociaux mal vécus dans notre société, surtout par les femmes dont ils affectent le statut social.

Les pratiques du mariage au Maroc ont aussi connu des transformations décisives. A la différence de leurs ancêtres, les jeunes d'aujourd'hui maîtrisent nettement davantage le choix de leur partenaire, autant que le moment du mariage, et réussissent beaucoup mieux à faire passer leur bonheur individuel avant les exigences de la cohésion groupale, comme l'a souligné une étude du CERED sur la famille à Fès (1991).

Réforme du code du statut personnel

L'ensemble des changements ayant affecté le statut des femmes et le fonctionnement des familles ont été favorisés, par ailleurs, par une modernisation du cadre législatif régissant la sphère familiale, en l'occurrence « le Statut personnel » (la Moudawana). En 2004, et au terme d'un long parcours d'amélioration progressive des droits de la femme, souvent semé de résistances et d'incompréhensions, la famille marocaine a pu disposer d'un nouveau Code qui institue la réciprocité des droits et des devoirs entre les conjoints et qui fonde désormais le rapport conjugal sur l'égalité, le consentement, la concertation et le partage des responsabilités domestiques et familiales. En réorganisant le divorce, en protégeant les droits des enfants et en imposant des restrictions à la polygamie, le nouveau code renforce également le rapport conjugal. La nouvelle Moudawana est le fruit d'un mouvement féminin dynamique, de la vision sage et du courage politique de Sa Majesté Mohammed VI. Un autre long chemin reste cependant à parcourir entre le texte et la pratique.

Le nouveau Code de la Famille

Le Code de la famille repose sur un principe de base, celui de rendre justice à la femme, de consolider la protection de l'enfant et de préserver la dignité de l'homme. La responsabilité est désormais partagée entre homme et femme au sein du foyer. La femme n'est plus assujettie, au même titre que ses enfants, à la protection de l'homme avec qui elle partage désormais cette aptitude de responsabilité. Son statut de mineure, notamment en matière de signature contractuelle de l'acte de mariage, disparaît avec celle de l'habilitation du tuteur. De même, le Code de la famille reconnaît à la femme un statut de citoyenne, répondant en cela à la stipulation de l'article 6 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme qui reconnaît une égalité en termes de droits et de devoirs.

Le Code s'illustre également par la fixation égale de l'âge au premier mariage (relevé de 15 à 18 ans pour les femmes). La réforme a aussi permis au mineur de 15 ans de choisir le parent en charge de sa garde, en cas de divorce. Dans ce cadre, l'épouse autant que le mari, est habilitée à dissoudre les liens du mariage, sous contrôle judiciaire. En outre, la polygamie est désormais soumise à des conditions très difficiles à réunir.

Par ailleurs, le code de la famille a expurgé de son texte toute connotation sémantique qui assujettirait la femme à un statut dégradant par rapport à l'homme. A ce propos, rappelons que dans l'acception précédente de la Moudawana, son droit à être prise en charge économiquement était notamment justifié par l'obligation de satisfaire à ses besoins primaires (alimentation, soins de santé, habillement), dans l'unique but, clairement stipulé, de récompenser son obéissance. En instaurant les nouveaux tribunaux de la famille, le législateur vise à ce que ces derniers renforcent les droits individuels et la cohésion au sein des familles.

3.3. Les jeunes dans la dynamique du changement

La jeunesse constitue un atout formidable pour le pays et constitue sa chance pour l'avenir. Jamais la conjugaison de l'avenir et de la jeunesse n'a eu une telle signification et une telle portée que celle qu'elle revêt pour le Maroc d'aujourd'hui. Aujourd'hui les moins de 30 ans représentent plus de 60% de la population ; les 15-34 ans 40%.

Au-delà de leur catégorisation statistique, les jeunes représentent un potentiel humain considérable, dont la valorisation constitue un défi crucial pour la collectivité nationale.

Paradoxalement, ce formidable potentiel d'avenir est mal connu en termes sociologiques et culturels. Le déficit de connaissances que le Maroc a accumulé sur sa jeunesse est patent et doit être comblé si l'on veut être à la hauteur des enjeux. Les rares études qui ont été consacrées à la jeunesse mettent notamment en évidence sa désaffection préoccupante vis-à-vis de la politique (après les deux décennies 60 et 70 où une frange de la jeunesse a connu un engouement parfois même excessif en la

matière). On note aussi une certaine prise de distance par rapport au système de valeurs des générations précédentes. La situation et les préoccupations des jeunes ruraux sont souvent différentes de celles des jeunes citadins, l'insuffisance des opportunités et les difficultés que connaît le monde rural ne faisant qu'aggraver ces différences.

De même, malgré les nombreux défauts du système éducatif, la jeunesse marocaine est de plus en plus instruite et de plus en plus qualifiée. Le taux de chômage qui l'affecte aujourd'hui en est d'autant plus choquant et inacceptable. Au-delà du chômage, les problèmes vécus par la jeunesse sont si nombreux et si complexes qu'ils dépassent les compétences de quelques départements ministériels (jeunesse, éducation, sports, culture).

Le Maroc doit aujourd'hui se mettre en harmonie avec sa jeunesse. Le pays se trouve, à cet égard, interpellé par des questions que le temps ne fait qu'accentuer et poser en des termes de plus en plus pressants. D'abord, le maintien d'un certain désintérêt perçu envers les questions des jeunes risque de compromettre le renouvellement de la classe politique et l'émergence de nouveaux leaders ; il risque aussi de pousser ce potentiel entre les mains des extrémismes ou dans les voies de la drogue et de la migration par le bas ("*harragas*") ou par le haut (fuite des cerveaux). Ces trois signaux deviennent aujourd'hui alarmants et appellent des réponses spécifiques fortes.

Partant, l'inclusion de la jeunesse doit être totale et multidimensionnelle : politique, économique, sociale, culturelle et sociétale. Le pays parviendra-t-il à développer des chantiers économiques et sociaux dédiés à cet impératif d'inclusion : dans l'économie du savoir, à travers la culture, les arts et le sport ?

D'autre part, la problématique de la jeunesse et celle de l'emploi ont destin lié ; la cohésion sociale, la stabilité politique du pays et le développement économique et humain en dépendent largement. Comment faire aujourd'hui pour que l'économie marocaine intègre l'offre additionnelle, principalement jeune et de plus en plus nombreuse, qui arrive sur le marché du travail ? Le dynamisme entrepreneurial connaîtra-t-il le sursaut qu'appelle ce grand enjeu à cette époque particulière ?

Enfin, la question de la jeunesse se pose en termes de ses rapports avec la société et de l'attitude de celle-ci envers ses jeunes. En particulier, la société permettrait-elle aux jeunes suffisamment d'espaces d'expression, de diversité et d'innovation ? Aurait-elle suffisamment confiance dans ses jeunes pour qu'ils puissent prendre à bras le corps les chantiers du développement du pays ?

3.4 Le changement social et le rapport à la religion

L'Islam, religion de la quasi-totalité des Marocains, constitue une composante essentielle de leur identité. La religion, aussi bien que son rapport à la société et au changement social, peut être abordée comme une Norme/Valeur ; il s'agira alors de chercher jusqu'à quel point la société correspond à la norme. Une autre approche consiste à prendre la société, à travers l'histoire récente, comme point de départ, et d'analyser ce que les musulmans marocains, individus et groupes, font du religieux. Si la première approche est une affaire normative (qui ne s'inscrit pas dans le cadre de ce rapport), la deuxième est plutôt d'ordre sociologique et anthropologique, visant à saisir l'évolution des expressions de la religion, en relation avec les changements qu'a connus la société marocaine depuis l'Indépendance. Dans la section qui suit, c'est cette deuxième approche qui est retenue.

Par le fait que la religion est imbriquée dans le social, le culturel et le politique, la société marocaine a toujours produit plusieurs expressions du fait religieux dans le respect de l'unité culturelle et politique. On ne peut pas parler uniquement de ses expressions savante et populaire, comme cela a été étayé dans le discours

colonial. Si les interprétations et les adaptations de la religion au début du Maroc indépendant se focalisaient sur des pôles distincts : celui des *fouqaha* traditionnels, celui des tendances salafia appelant à la réforme et liés au mouvement nationaliste, et celui des adeptes du soufisme, elles évoluent aujourd'hui vers d'autres expressions au sein de la société.

La religion constitue d'abord une voie d'accès à la piété et à la spiritualité pour tout musulman, à travers un ensemble de pratiques et de rituels. Elle est aussi une référence culturelle et un marqueur identitaire. Elle s'étend dans la dynamique sociale au politique et parfois à la mobilisation idéologique qui y a recours pour légitimer et revendiquer une position dans l'échiquier politique et celui des débats d'idées. La religion est ainsi au centre des enjeux sociaux et politiques, nationaux et internationaux. La société marocaine n'a pas échappé à ces tendances.

Si la majorité des Marocains continuent à vivre leur islamité en « bons musulmans », une tranche de la jeunesse instruite, qui a profité des acquis de l'éducation, estime qu'elle connaît mieux la religion que ses parents et revendique aujourd'hui le droit de l'aborder autrement, par exemple par le retour aux sources de l'Islam ou par une vision plutôt libérale ou encore par une approche d'intégration du champ religieux dans les institutions de l'Etat. A partir des années 1970, la généralisation relative de la scolarisation a produit des transformations radicales dans le tissu social. La majorité des jeunes adultes nés après l'indépendance sont alphabétisés, alors que leur parents ne le sont pas, ou le sont autrement. Cela a conduit à revisiter la culture des pères, ou à sa reconstitution sur de nouvelles bases et à partir de nouvelles compétences acquises par l'éducation. **C'est ainsi que les études qui ont été réalisées sur les jeunes ont montré que la religion est au centre des enjeux intergénérationnels.**

Le rapport de la société marocaine à la religion n'est pas aujourd'hui étanche à l'impact des influences internationales, aux montées des intégrismes globalisés, ni à l'effet de l'ouverture libérale du marché des produits religieux (livres, cassettes, CD, Sites web, médias télévisuels). C'est ainsi que la politique religieuse nationale et le référentiel de la tradition religieuse local ne demeurent point seuls à œuvrer au niveau de l'encadrement religieux du citoyen. On assiste à une réorganisation du champ religieux qui se traduit par différentes expressions, légitimées parfois par des interprétations de l'Islam.

En effet, la diversité des interprétations autour de la religion, et qui a toujours existé dans la société musulmane, a produit à travers les pays musulmans, et même au-delà de ces pays, une profusion d'interprétations qui ont parfois abouti aux dérives des fatwa, ce qui a poussé les pays occidentaux même à créer des instances représentatives. Au Maroc, si l'institution de « Imarat Al Mouminine » constitue, comme cela a été le cas à travers l'histoire de la dynastie Alaouite, une source de légitimité, elle se présente aujourd'hui comme une institution garante de l'unité culturelle des marocains. Ainsi il œuvre sur le plan conceptuel et pratique à résoudre la problématique de la relation religion/politique.

Il est à souligner que les débats qui se créent autour du rapport de la société à la religion dégagent au moins trois tendances : la première fort majoritaire qui place l'institution de Imarat al Mouminine au centre de l'Etat marocain, la deuxième est une tendance qui consiste à islamiser tous les niveaux de la société en revendiquant une lecture de la religion atemporelle transcendant l'histoire ; et une troisième qui appelle à une sécularisation de la société, seule à même, selon ses tenants, de garantir la liberté des interprétations, corollaire de démocratie et de liberté d'expression. Par delà ces tendances, d'autres voix essaient de nuancer l'une ou l'autre. L'observation des pratiques religieuses des marocains autant que celles des institutions (l'Etat et l'administration) montre que le pays sans renoncer à ses références religieuses est en voie d'intégrer l'institution religieuse dans l'espace public. Ce processus mérite qu'on s'y arrête et surtout qu'on l'accompagne par un effort d'*ijtihad* pour permettre à la religion de garder

sa centralité et d'être un vecteur de progrès et consécration des valeurs universelles de dignité et de liberté de la personne humaine.

3.5. La question de la mobilité sociale

La morphologie de la société marocaine traditionnelle a été profondément bousculée et transformée suite au contact avec la colonisation. Mais, les changements se sont accélérés depuis l'indépendance du pays, à l'image de la stratification sociale : les modes de mobilité sociale ont donné lieu à l'émergence de nouvelles élites et de nouvelles couches moyennes et à la réorganisation des solidarités.

De nouvelles couches sociales

Tout en maintenant, voire en renforçant, les structures sociopolitiques traditionnelles, marquées par des hiérarchies de droits ou de pouvoirs (Caïds, A'yan, Chorfa, 'Ulama...), le Protectorat a contribué, à travers de nouvelles activités économiques, en milieu urbain, dans les mines, l'industrie et les fermes de colonisation, à l'apparition de nouvelles formes de différenciation et de stratification, engendrant de nouvelles couches sociales.

Ce changement s'est effectué principalement dans la société urbaine, d'abord par l'apparition d'un salariat nourri par la migration rurale, ensuite par la création progressive de couches moyennes issues de l'instruction moderne et des nouveaux secteurs de l'économie et, surtout, de l'administration. Dans l'espace urbain, se dessine la nouvelle configuration sociale : Médinas, villes nouvelles et bidonvilles ont constitué des espaces sur lesquels se sont greffées des catégories sociales diverses.

En milieu rural, l'architecture sociale demeura longtemps basée sur la tribu, dans laquelle se trouve une multitude de détenteurs locaux de pouvoirs et de chefferies, allant des petits amghars aux grands Caïds, comme ceux de l'Atlas. Le Protectorat fit le choix d'opérer à travers les structures et les hiérarchies existantes (caïdat, jma'a, 'orf, zawya, ...). Cependant, les structures sociales rurales n'échapperont pas à la dynamique de changement, relativement plus lente qu'en ville, à travers la colonisation des terres, le contact avec les colons, le travail salarial (même occasionnel) dans les fermes, l'introduction de nouveaux biens de consommation et moyens de production et la monétarisation graduelle des échanges.

Le recul du rôle institutionnel et social de la tribu a constitué un des grands changements que le Maroc a connus depuis son indépendance. Ce recul est différencié selon les régions et n'aboutit pas encore à la disparition totale des fonctions politiques et de solidarité de l'institution tribale.

Une mobilité sociale facilitée par l'administration, l'éducation et l'économie

Au cours des premières décennies de l'Indépendance, la société marocaine a connu de nouveaux modes de mobilité sociale, conséquence de la dynamique enclenchée au temps du Protectorat et du développement de l'administration et de nouveaux secteurs de l'économie. En outre, la mobilité spatiale, phénomène lié à l'attrait que représente la ville pour les ruraux et au manque d'opportunités dans les campagnes, a été également vécue comme une sorte de mobilité sociale.

Si durant le Protectorat, les rouages essentiels de l'économie furent contrôlés par les étrangers et l'accès des marocains aux nouveaux statuts et fonctions d'élite, y compris la fonction publique, demeura fort restreint (comme en témoigne le nombre limité de fils de notables qui ont pu recevoir une instruction et rejoindre de telles élites), avec

l'Indépendance, l'Etat est peu à peu devenu une source principale d'opportunités, de mobilité et d'ascension sociales, en tant que pourvoyeur d'éducation, d'emplois, de capitaux, de fonds fonciers, de marchés publics, de licences diverses, etc. Le développement de l'administration et des services publics a été un véritable générateur des élites actuelles et notamment des nouvelles couches moyennes. Par exemple, les effectifs du personnel de l'Etat ont connu une croissance rapide : de 32 000 en 1954, parmi lesquels beaucoup d'étrangers, ils sont estimés en 2002 à 679 638, tous marocains, soit une multiplication par plus de 21 en un demi siècle.

Jusqu'au début des années 1980, l'éducation a été un facteur majeur de mobilité sociale, procurant l'accès des diplômés aux nombreuses opportunités d'emplois dans le secteur privé et, surtout, dans le secteur public. Partant, elle a permis à ses bénéficiaires d'améliorer leur niveau de vie et, le cas échéant, d'accéder aux cercles de décision. Comme cela va être abordé plus loin, le système éducatif national a pu, malgré les difficultés qui ont jalonné son histoire, procurer à l'administration et à l'économie marocaines des cadres qui ont assuré la relève et contribué au développement et à la gestion du pays.

La mobilité et l'ascension sociales ne se sont pas uniquement opérées par le biais de ces trois canaux principaux que sont l'école, l'administration et l'économie formelle. Plusieurs autres leviers ont été utilisés, tels que l'économie informelle et l'émigration. Mais, le revers de la course à la mobilité et à l'ascension sociales se reflète dans l'étendue du commerce illicite, de la contrebande et des réseaux corporatistes et clientélistes. **La mobilité sociale reste toutefois un des thèmes les moins appréhendés par les statistiques et les sciences sociales au Maroc, demeurant ainsi un véritable champ pour la recherche à l'avenir. Il en est de même de la question centrale de la classe moyenne.**

Le rôle crucial des couches moyennes

Une des conséquences les plus importantes de cette mobilité sociale est la formation de couches moyennes, souvent présentées comme un potentiel déterminant en matière de développement économique et social, de démocratisation et de dynamisme social en général. Ces rôles de la classe moyenne sont cependant difficiles à appréhender dans le cas du Maroc, d'autant plus que cette classe reste encore une série de couches ou de strates mal identifiées. Elle se définit principalement par défaut et de manière résiduelle : sont considérées comme couches moyennes de la société toutes celles qui n'appartiennent ni à l'élite supérieure ni aux pauvres et aux vulnérables. Certaines estimations la situent à 44,2% de la population en comparaison aux couches pauvres et vulnérables (47,3%) et aux couches supérieures (la bourgeoisie d'affaires, l'élite politique et l'élite du savoir-faire moderne : 8,5%).

La formation des couches moyennes doit beaucoup aux mesures prises au lendemain de l'indépendance. En effet, la marocanisation des cadres, associée à des recrutements massifs de fonctionnaires, la distribution des terres de colonisation, la marocanisation, le lancement de grands travaux et de projets industriels publics ont facilité la mobilité sociale au cours des années 60 et jusqu'au milieu des années 70. Au cours des décennies 70 et 80, le secteur privé, particulièrement le secteur des services, a fait largement appel à des cadres moyens et, dans une moindre mesure, à des cadres supérieurs. Cette demande, conjuguée à celle de l'administration publique qui continuait à recruter, notamment dans les secteurs sociaux, a permis à l'éducation de jouer son rôle d'ascenseur social donnant aux couches moyennes leur morphologie actuelle. **Il est difficile, néanmoins, d'affirmer que ces couches représentent une classe homogène, ayant une conscience d'appartenance commune et un système de valeurs et de comportements uniformes.** Il s'agirait davantage d'une nébuleuse qui regroupe un large spectre de catégories socioprofessionnelles dont les conditions sociales et le mode de vie sont variables : cadres, professions libérales, fonctionnaires et cadres

moyens, commerçants, petits et moyens entrepreneurs, agriculteurs, artisans, prestataires de services, etc.

Si le rôle des couches moyennes est sans doute crucial, il demeure cependant difficile, dans l'état actuel des connaissances sociologiques, d'en rendre compte de manière rigoureuse. Certaines interviennent en tant que locomotive de la société, vecteur de modernité et des valeurs de progrès, amortisseur social et espace efficace de solidarité. D'autres paraissent plutôt conservatrices et passivistes, réticentes à toute adaptation aux mutations technologiques et socioculturelles, voire sensibles aux appels extrémistes. Mais le poids sociopolitique de ces couches, dans leur ensemble, est attesté par leur présence dans les circuits administratifs et la bureaucratie (majorité de fonctionnaires), le secteur de l'éducation et de la formation des nouvelles générations (majorité d'instituteurs et d'enseignants), le secteur des médias qui contribuent la façonnage de l'opinion, à la tête de nombreuses PME du pays, et enfin, dans les formations politiques et dans les organisations syndicales et professionnelles.

Partant de nos retards en matière de développement humain et connaissant, par ailleurs, le rôle d'avant-garde et de moteur qu'a joué la classe moyenne dans le développement de beaucoup de pays, on est aujourd'hui en droit de se demander si notre classe moyenne s'est suffisamment élargie pour jouer pleinement ses rôles en matière de développement économique, social et politique du pays ; ou bien si elle a failli dans ce rôle stratégique en ne réussissant pas à tirer la société vers le haut, à cause notamment d'un conservatisme qui l'aurait caractérisée. Chacune de ces deux thèses peut paraître plausible jusqu'à un certain point. En outre, on peut penser que l'Etat n'a pas réussi à mobiliser massivement les couches moyennes et à en faire un partenaire largement actif et suffisamment innovant dans la stratégie du développement. En tout état de cause, de nombreuses expériences montrent que cette classe devrait être hissée au rang d'acteur critique et de cible privilégiée des politiques de développement, ce qui est déjà en ébauche, à travers les récentes politiques publiques en faveur de la promotion des PME, par exemple, ou encore à travers les mesures d'extension de la protection sociale.

Même en l'absence de données chiffrées, plusieurs analyses attirent l'attention aujourd'hui sur le phénomène de paupérisation qui touche certains pans des couches moyennes au Maroc. En témoigne, en particulier, le transfert de la pauvreté et du chômage qui s'opère par des mécanismes divers vers les catégories les moins bien loties de cette classe. Aujourd'hui, avec la crise de l'école, l'essoufflement du recrutement dans l'administration et l'incapacité du secteur privé à prendre le relais à l'échelle requise, l'ascenseur social semble connaître un blocage qui aggrave ainsi la perception des inégalités et fragilise la cohésion sociale. **Cette question est à mettre, par ailleurs, en perspective avec le délitement amorcé des solidarités traditionnelles.** En effet, le capital latent de solidarité qui caractérisait la famille et la société marocaines tend aujourd'hui à s'affaiblir sous l'effet du changement social, de l'évolution économique et de la montée de l'individualisme. Bien que la famille, par nécessité économique, demeure un refuge pour les jeunes, l'image des réseaux familiaux traditionnels, producteurs de valeurs de solidarités et de sécurité pour les individus, n'est plus aujourd'hui aussi forte que par le passé.

3.6. L'émergence de nouveaux acteurs et de nouveaux canaux d'expression sociale

Devant l'insuffisance des solidarités institutionnelles par rapport à l'ampleur des besoins sociaux, on a assisté à l'émergence de nouvelles formes de solidarité portées par de nouveaux types d'acteurs qui animent aujourd'hui le vaste spectre de la société civile du pays. Celle-ci ne se réduit d'ailleurs pas aux seuls acteurs opérant dans les domaines de l'action de solidarité sociale directe, mais comprend aussi de nombreuses associations de débat, de plaidoyer et de revendication.

La société civile impacte aujourd'hui le fonctionnement de toute la société marocaine et s'impose comme acteur central du développement humain. Il en est de même, particulièrement, des autres acteurs nouveaux et des autres groupes sociaux qui s'affirment : acteurs locaux, mouvements des femmes, jeunes, etc. Couplés au développement des médias, sur lequel ils s'appuient, ces divers acteurs constituent aussi de nouveaux canaux d'expression sociale.

Emergence et développement de la société civile

Le Maroc, qui dispose depuis 1958 d'un Code des associations, a vu l'émergence d'une nouvelle génération d'acteurs non gouvernementaux et non partisans a émergé au sein de la vie associative marocaine, dans les années 1980 et plus nettement à partir des années 1990. Ces nouveaux acteurs se sont montrés capables de contribuer, de façon concrète et souvent efficace, à l'effort de développement et à la démocratisation du débat public dans le pays. Pour ce faire, ils ont su mettre à profit le climat de décrispation politique et l'élargissement des sphères de liberté pour investir l'espace du débat et de l'action publiques, touchant à d'importantes questions d'ordres social, économique, politique, éthique, culturel, civique, humanitaire et environnemental.

En effet, l'accentuation de la demande sociale, la remise en cause implicite et explicite du monopole étatique de la gestion de plusieurs secteurs économiques et sociaux et les changements qui caractérisent la conduite des politiques publiques ont été autant de facteurs qui ont favorisé un essor et un dynamisme de la société civile, sans précédent dans le pays. On compte ainsi aujourd'hui plus de 30.000 associations à travers le pays.

Cependant, il convient de noter que, jusqu'à une période récente, les rapports du mouvement associatif à l'Etat étaient marqués par une méfiance mutuelle que seule l'ouverture du pays à la démocratie a pu dépasser. Ainsi, selon les époques, les initiatives du tissu associatif ont été encouragées, ou simplement tolérées, et parfois même empêchées. Les autorités publiques, au lendemain de l'indépendance et au temps de la conflictualité politique, ont nourri une certaine méfiance envers les corps intermédiaires.

Ces corps intermédiaires, dont le mouvement associatif constitue une composante importante, étaient alors considérés, à certains moments -d'ailleurs limités-, soit comme des facteurs de troubles, soit comme des germes de puissances rivales, soit encore, comme des groupes de pression susceptibles de pervertir le sens de l'action de l'Etat. C'est pourquoi il n'est pas un hasard que le renouveau des associations ait d'abord revêtu un caractère culturel, plus ou moins ethnique ou régional, souvent parrainé par des notabilités officielles.

Le mouvement associatif aura pris des années pour se doter du profil et du dynamisme qui le caractérisent à présent et pour qu'il obtienne la large et pleine reconnaissance dont il jouit aujourd'hui au Maroc. Mais, l'émergence de la société civile a aussi des côtés qui suscitent des interrogations légitimes : Comment asseoir un partenariat constructif entre elle et les pouvoirs publics, sans pour autant diluer les responsabilités propres de l'Etat ? **Comment prévenir que l'attrait du mouvement associatif ne pousse trop de personnes de valeur, et surtout de jeunes, à s'y enfermer, au détriment de leur participation à la non moins importante vie politique du pays, au risque d'un appauvrissement de l'encadrement et de l'action démocratiques ?** Comment dissuader les tentations d'instrumentaliser certains pans de la société civile à des fins étroitement idéologiques, sectaires, voire extrémistes ? Ces risques, bien réels, interpellent aussi bien les pouvoirs publics, les partis politiques que les leaders de la société civile elle-même.

Dans la pratique, et quelle que soit leur nature (associations de plaidoyer, associations culturelles, associations professionnelles, associations de développement, associations de bienfaisance, etc.) plusieurs traits communs caractérisent ces groupements dans l'ensemble : un essor et un renouveau, une tendance à la coopération au sein de réseaux (réseautage), un sens du service au public et de l'intérêt général. La société civile marocaine s'est vite affirmée comme une composante essentielle du capital social et du potentiel humain du pays et a fait preuve de capacités d'innovation remarquables en matière de gouvernance et de développement.

Le mouvement des femmes

La réforme de la Moudawana et, plus récemment, la décision royale de réformer le Code de la nationalité (droit des enfants nés de mère marocaine à acquérir automatiquement la nationalité de leur mère), décision annoncée lors du discours du Trône du 30 juillet 2005, constituent des gages bien réels et symboliquement très forts à l'endroit des femmes de ce pays. Leur portée institutionnelle va au-delà du cadre juridique pour affirmer un choix sociétal et une adhésion de conviction à l'un des principes fondamentaux du développement humain. L'acquis de la femme marocaine est exemplaire dans le concert des pays arabomusulmans. Il est le couronnement de l'action soutenue d'un mouvement des femmes dynamique, militant et persévérant, et qui a joué un rôle fondamental dans l'élargissement de la participation citoyenne, dans l'émancipation politique de la société civile et dans la participation au débat démocratique sur des sujets qui concernent, certes la condition féminine, mais qui à beaucoup d'égards, la transcendent pour rejoindre le débat général sur les droits, les libertés et l'égalité des chances.

Le mouvement des femmes a ainsi été à la fois le produit de l'ouverture politique et démocratique et l'un de ses principaux acteurs. Résultat d'un long processus d'évolution et d'enracinement, il a pu devancer les perceptions dominantes et la société. Durant les 50 dernières années de cette évolution, on peut y discerner trois périodes importantes: d'abord, la période post-indépendance durant laquelle le champ d'action du mouvement des femmes s'inscrivait dans le cadre élaboré par le réformisme marocain de l'époque et la participation des femmes à la sphère publique s'opérait à travers des organisations officielles, partisans ou syndicales. ensuite, la période débutant dans la deuxième moitié de la décennie 1970 et durant laquelle s'ébauche les prémices d'une réouverture politique au Maroc, alors qu'au niveau international, la décennie de la femme est décrétée par les Nations Unies (1976-1985) et la Convention pour la lutte contre toutes les formes de discrimination à l'égard de femmes est adoptée (CEDAW 1979), soit donc une phase cruciale pour le mouvement des femmes.

Enfin, la période débutant au milieu des années 80 et qui allait connaître l'intensification de la réflexion et du débat public sur la condition féminine, y compris la prolifération d'écrits dus à des femmes sur la question. On y assiste à l'émergence de l'individualité féminine et à l'apparition de nouvelles associations féminines, en tant que structures organisationnelles et idéologiques autonomes et parfois spécialisées. Celles-ci sont ainsi parvenues à rompre avec des décennies de subordination ou de dépendance envers diverses instances politiques. Au cours des années 1990, avec le premier amendement de la Moudawana (1993) et, ensuite, dans le sillage des débats sur le Plan d'action pour l'intégration des femmes au développement (1999/2000), plusieurs autres organisations féminines ont été créées, renforçant ainsi l'autonomisation, le pluralisme et la diversité du mouvement, tout en élargissant son implantation géographique.

Le mouvement des femmes anime aujourd'hui le débat démocratique au Maroc et participe à l'émergence de nouvelles élites féminines et à la prospection de nouveaux espaces de libération et de participation du potentiel que représente la femme marocaine. Il est important de souligner, à cet égard, que l'une des

contributions les plus remarquables du mouvement pour les droits des femmes a été de faire de certains sujets, considérés dans le passé comme des tabous ou comme faisant partie de la sphère privée, des questions éminemment politiques. Parmi elles, on citera, à titre d'exemples, le statut des mères célibataires, le travail domestique des petites filles, la violence à l'égard des femmes et, plus particulièrement, la violence conjugale et le harcèlement sexuel qui viennent d'être incriminés par le nouveau Code du travail et par la révision partielle du Code pénal intervenue en 2003. En insérant ces questions dans l'agenda politique et social du Maroc actuel, le mouvement pour les droits de la femme a aussi constitué un levier important de clarification idéologique et politique et d'élargissement des espaces du débat public. Il en est ainsi de même, désormais, pour les questions relatives à l'égalité de traitement en matière de travail et d'initiative économique et la question relative à la représentation politique.

Cependant, le mouvement féminin marocain devrait être conforté dans son rôle de force de proposition pour l'amélioration de la condition des femmes, pour atténuer les risques de la récupération politicienne ou extrémiste ou de la reproduction des modèles et des pratiques non démocratiques qui pourraient fragiliser les différents types d'organisations de la société civile.

4. TRANSFORMATION DU SYSTEME DES VALEURS

Le système de valeurs des Marocains a souvent fait l'objet de caractérisations divergentes, oscillant, par exemple, entre une fierté idyllique et une stigmatisation infondée. Le déficit de connaissance en la matière, doublé d'une complexification certaine de ce système, ne permet pas d'en livrer une lecture unique, ni de repérer un cheminement uniforme de son évolution durant le demi-siècle passé.

C'est ce qui a motivé la conduite, dans le cadre des travaux de ce Rapport, **d'une enquête nationale sur les valeurs** (ENV 2004), la première de son genre au Maroc. Cette enquête, ainsi que les analyses qualitatives auxquelles elle a donné lieu, indiquent que le référentiel des valeurs dans notre pays est en transformation amorcée et qu'il passe aujourd'hui par une phase de transition, caractérisée par une cohabitation, tant bien que mal assumée par les Marocains, entre des valeurs traditionnelles qui se décentent et des valeurs nouvelles qui émergent et qui se consolident. C'est cette tendance à la « prolifération des normes » que les uns qualifient parfois de « crise de valeurs » et les autres de prémices d'une modernité qui s'installe, sans parler des divers clichés et du caractère pathologique dont le référentiel des valeurs est parfois taxé.

Les Marocains puisaient, pour l'essentiel, leurs valeurs dans l'Islam, le patrimoine amazigh, la civilisation arabo-musulmane, les us et coutumes, ainsi que les traditions communautaires et tribales spécifiques au pays. Ce système, installé dans la durée, est constamment nourri de l'intérieur et influencé par des apports externes et par les contacts de la société marocaine avec son environnement. Mais, à l'instar des structures sociales, c'est surtout le contact avec la colonisation qui a secoué le répertoire traditionnel des valeurs au Maroc et a mis à l'épreuve le système de représentations et de préférences, avec l'introduction de nouvelles valeurs liées aux rapports au temps, à l'espace, à l'individu et aux liens sociaux en général. Durant les deux dernières décennies, la mondialisation et le développement des médias ont, pour leur part, exposé la société marocaine à de nouvelles valeurs et à de nouveaux référentiels, plus universels.

Enquête Nationale sur les Valeurs Quelques conclusions

1. Famille

- Le **mariage** est encore très fortement valorisé et est directement considéré dans sa relation à la procréation ; mais la norme de la famille restreinte tend à dominer progressivement.
- Le **libre choix du conjoint** tend à devenir partout la norme dominante.
- Si la **valeur d'obéissance** de la femme demeure largement évoquée, la tendance est à admettre l'égalité des membres du couple dans des domaines précis tels que le nombre d'enfants et leur éducation.
- La **perception des enfants** est positive chez la population, malgré que 12% les considèrent comme une charge et une source de dépenses.
- les **valeurs traditionnelles de solidarité familiale** restent centrales : par exemple, la **prise en charge des personnes âgées** de la famille est perçue, à 97%, comme une obligation incombant à leurs enfants

2. Religion et tradition

- Le **rapport au religieux** a tendance à devenir anonyme, direct et individuel par suite du changement dans le marché de l'information religieuse.
- Les **sources de l'information religieuse** sont principalement la TV marocaine (30%) et les imams des mosquées (30%).
- 72% des enquêtés déclarent faire **leur prière de manière régulière**, mais ce taux n'est que de 50% chez les jeunes et les étudiants.
- Les **ferveurs associées à l'Islam populaire traditionnel** (*ziara* et culte des saints) tendent à devenir marginales. 53% de la population n'a jamais visité de « *sadate* » (marabouts).

La transformation du système des valeurs s'opère ainsi à travers une sédimentation complexe plutôt que par rupture et substitution. Deux principaux mouvements parallèles de transformation ou de résistance peuvent être relevés à cet égard, étant entendu qu'un décalage peut toujours exister entre les idéaux exprimés par les valeurs et leur déclinaison dans la pratique qui n'est pas toujours guidée par elles. L'encadré plus haut en présente certaines illustrations dégagées par l'ENV.

Le premier mouvement concerne le référentiel traditionnel, oscillant entre valeurs en recul et d'autres qui continuent à s'affirmer, valeurs dites en décantation. Ces dernières concernent notamment la sphère familiale et interpersonnelle et les valeurs identitaires de « la marocanité ». En effet, la famille et le mariage continuent à être valorisés. L'obéissance (ta'aa) comme valeur continue à fonctionner, au sein de la relation familiale, mais elle est souvent nuancée par celle du respect. La valeur de droit (al haq) se renforce et intègre le référentiel moderne. Les autres valeurs relatives à l'identité marocaine, à l'amour du pays, à l'engagement collectif et au lien social sont toujours prégnantes, ce qui indique **que le socle identitaire national demeure solide.**

Des valeurs traditionnelles relevant en particulier de catégories morales, telles que Niya (croyance et confiance), Kelma (parole d'honneur), Baraka (don de Dieu), s'inscrivent plutôt en recul. Ce mouvement traduit une tendance à la rationalisation du champ des valeurs.

Le deuxième mouvement concerne les nouvelles valeurs qui émergent dans la société marocaine et qui intègrent son référentiel identitaire. Corollaire de l'ouverture et des changements sociaux, ce mouvement concerne surtout les modes modernes d'organisation sociale et politique et la place de l'individu en tant qu'acteur autonome. Ainsi, des valeurs comme celles des droits de l'homme, de l'égalité entre les sexes, du droit des enfants, de la citoyenneté, de l'Etat de droit, de la justice sociale et du mérite sont aujourd'hui autant de valeurs émergentes qui façonnent les rapports des Marocains à la société et à l'Etat. **Les valeurs consacrant l'individualisme font partie, elles aussi, de ces valeurs émergentes,** même si elles restent atténuées par l'attachement encore fort aux groupes et aux formes de collectivité, et par les difficultés économiques et sociales.

Enquête Nationale sur les Valeurs Quelques conclusions

3. Valeurs et politique

- L'intérêt des enquêtés pour l'action politique semble faible, contrairement à celui porté vers l'action associative qui est de plus en plus valorisée.
- Les caractéristiques morales l'emportent sur le vocabulaire politique : les notions de droite-centre-gauche ne sont pas en général comprises, mais 90% pensent que le meilleur élu devrait être caractérisé par le *mâaql*
- 60% des enquêtés pensent que le processus démocratique avance au Maroc (bien qu'à une vitesse variable selon les individus); 64% ont une confiance totale dans l'avenir de leur pays.
- Globalement, l'attitude à l'égard de la participation de la femme à la politique est positive

4. Travail et loisirs

- Le travail est fortement valorisé (77%), tandis que, de manière normative, l'esprit rentier, l'argent facile, les moyens illégaux d'accès à la richesse sont désapprouvés
- Les valeurs liées aux loisirs sont encore peu fréquentes. En dehors de la télévision, peu d'activités sont citées. Les programmes de TV préférés par les enquêtés sont les informations, les films et feuilletons et les émissions sportives
- Plus de la moitié des enquêtés ne prend pas régulièrement de vacances. Et ceux qui le font recourent majoritairement au mode du logement familial.
- 73% des enquêtés ne pratiquent pas de sport. Seuls 8% le pratiquent de manière régulière.

Ces deux mouvements cohabitent au sein de la société marocaine, comme d'ailleurs dans les sociétés ayant un référentiel identitaire similaire ou comparable, même si un clivage est perceptible entre tendances et comportements plutôt traditionalistes ou plutôt modernistes. Cette cohabitation concerne aussi bien l'urbain que le rural, comme le montre l'ENV. Celle-ci a mis en évidence des différences somme toute minimales entre valeurs de la population urbaine et valeurs de la population rurale. Mais, ils se retrouvent aussi à l'échelle des individus qui sont amenés à s'installer dans des répertoires hybrides.

Il est ainsi courant de dire que les Marocains assument avec une certaine sérénité l'ambivalence des deux groupes de valeurs, traditionnel et moderne, en déployant les unes ou les autres au gré des situations où ils se trouvent, sans que cela ne leur apparaisse contradictoire. Cette ambivalence, produit d'un processus qui se prolonge, explique par ailleurs bon nombre de contradictions aujourd'hui observables dans la sphère tant publique que privée : entre attitudes modernistes et comportements traditionalistes, entre l'adhésion à une société du mérite et de citoyenneté et le recours aux clientélismes et aux situations de rente et de privilèges, entre attitudes libérales à l'extérieur et comportements conservateurs à l'intérieur du foyer, ...

S'agissant, enfin, des rapports entre valeurs et développement humain, les débats qui ont eu lieu au cours de l'élaboration de ce Rapport se sont avérés partagés entre deux visions principales : d'une part, une appréciation plutôt positive des valeurs à grand potentiel de solidarité et de celles qui fondent la personnalité marocaine ; d'autre part, un regard plutôt sceptique sur la lenteur avec laquelle la société marocaine se dessaisit d'une culture encore dominante d'irresponsabilité, de fatalité et de laxisme. Parmi les questions évoquées dans ces débats figurent la responsabilité de l'Etat dans la re-consécration de certaines valeurs traditionnelles jugées désuètes, ainsi que la tendance répandue dans la société à apprivoiser des faits et des objets modernes en les diluant dans des cadres ancestraux, jugés déphasés. **Ainsi, apparaît le rôle central de l'Etat dans la régulation des valeurs et la consolidation du socle des valeurs émergentes de citoyenneté, de responsabilité, du mérite et de démocratie.**

5. PATRIMOINE ET DYNAMISME CULTUREL : DIVERSITE ET VITALITE

Le patrimoine du pays et son dynamisme culturel et artistique constituent un potentiel important et un apport original et précieux à la civilisation et à la culture mondiales. Au cours de ces 50 dernières années, la société marocaine a pu, plutôt bien que mal, sauvegarder les pans essentiels du patrimoine national et enclencher un renouveau de la création culturelle et artistique, après une période de léthargie, en partie imputable à la conflictualité politique et à l'absence d'une réelle politique culturelle. En effet, les générations de l'après-indépendance ont réussi globalement à sauvegarder et à faire vivre, d'abord dans leurs formes originales et ensuite en les modernisant, les multiples expressions du patrimoine séculaire du pays. C'est ce patrimoine qui continue aujourd'hui à procurer au Maroc l'image d'une nation enracinée dans l'histoire et le dote de multiples atouts touristiques et culturels, sans parler des gisements intarissables qu'il représente pour les générations actuelles en termes d'inspiration et de créativité.

Les illustrations sont nombreuses. Elles concernent, entre autres, l'architecture, de la plus humble à la plus monumentale (Médians, Ksours, Kasbas, Douars, architecture moderne et urbaine,...) ; les métiers traditionnels sous toutes leurs formes : travail du bois, du plâtre, de la poterie, des métaux, du cuir, des bijoux, des costumes, etc. L'artisanat marocain occupe encore aujourd'hui une grande partie de la population active ; à cela s'ajoutent la musique, la danse, les rythmes, les arts graphiques, les traditions littéraires orales et écrites à travers leur riche diversité amazighe, arabo-musulmane, ou leur pluralité linguistique, mais aussi : le théâtre, la parodie, les contes, les spectacles populaires, la gastronomie, et les expressions cinématographique et télévisuelle.

On notera, cependant, que le patrimoine anthropologique et architectural du pays commence à montrer des signes d'érosion, en raison de l'insuffisance de l'effort de préservation et de valorisation dont il a pâti durant les décennies passées. Il en est de même du patrimoine oral et de tous ces « savoirs tacites locaux » qui glissent dans l'économie informelle et qui ne renouent pas encore avec un dynamisme qui les intégrerait dans les sphères modernes de l'économie et de la société. Ces deux constats sont d'autant plus alarmants que la mondialisation culturelle et la standardisation qui l'accompagne sont porteuses de risques réels pour les cultures nationales et locales.

Sur le plan de la production artistique et culturelle, il importe de souligner l'essor qu'a connu le Maroc pendant les premières années de l'Indépendance et qui s'est prolongé jusqu'au début des années 1970, avant de connaître un immobilisme qui a duré plus de deux décennies. A partir du début des années 90, et avec l'ouverture politique et le développement des médias, les prémices d'un nouveau dynamisme culturel et artistique s'annoncent dans différents domaines, comme cela peut être illustré en matière de production littéraire (voir encadré), ainsi que dans les domaines de l'architecture, des arts contemporains, du cinéma et du théâtre.

50 ans de production littéraire au Maroc : le livre

Une précision statistique : la production littéraire marocaine est très sous-évaluée dans les statistiques nationales et internationales. Les données du graphique ci-contre ont été reconstituées à partir de la base de données bibliographique de la Fondation du Roi Abdul-Aziz Al-Saoud à Casablanca.

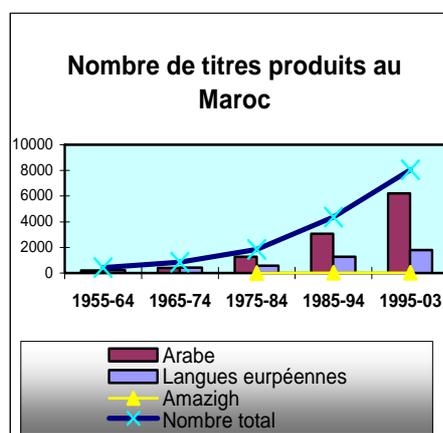
❖ Evolution globale de l'édition marocaine

L'édition marocaine, de l'Indépendance à aujourd'hui, a connu deux phases majeures. La première a été caractérisée par une très faible production éditoriale (3113 livres publiés de 1955 à 1984). Ce n'est que lors de la deuxième phase (de 1985 à 2003) que celle-ci a pu se développer (12400 livres publiés).

En parallèle, la production amazighophone a évolué progressivement au fil des années (52 livres publiés de 1975 à 2003). Quant à la production francophone, elle a connu un fléchissement continu par rapport à la production arabophone qui n'a cessé de s'accroître durant les dernières décennies.

❖ L'époque des vaches maigres : 1955-1984

Production éditoriale très limitée, due à l'impact des conditions culturelles et sociopolitiques à cette époque ci.



❖ L'essor relatif de l'édition marocaine : 1985-2003

Une nette évolution de la production marocaine, due aux mutations socioculturelles qu'a connu le Maroc durant cette période et à l'accroissement du nombre des éditeurs et des imprimeurs, en plus de l'élargissement du réseau des professionnels.

❖ Deux remarques non moins importantes :

- Marginalité du livre religieux : une exception marocaine
- La traduction : un potentiel sous-utilisé

Source : Rapport thématique « Productions culturelle », 2005

La culture marocaine d'expression amazighe est aujourd'hui en pleine renaissance. Connue pour être, avant tout, une culture orale, cette composante de la culture nationale a adopté les modes modernes de diffusion, grâce notamment au dynamisme du mouvement associatif amazigh qui a commencé à voir le jour à la fin des années 1960 et au début des années 1970. L'expression culturelle amazighe qui a débuté par la poésie et la musique va s'étendre à d'autres genres artistiques comme le théâtre, le sketch, le film – vidéo et le roman. Le Discours Royal d'Ajdir (2001) et la création de l'Institut Royal de la Culture Amazighe (IRCAM) ont conféré à l'Amazighe une reconnaissance formelle dans la politique linguistique, culturelle et médiatique du pays, levant ainsi la marginalisation

dans laquelle cette culture était maintenue et lui ouvrant de nouvelles perspectives d'affirmation et de renouveau.

On ne saurait clore cette section sans évoquer les nouvelles dynamiques qui traversent le domaine de la création artistique et culturelle dans le Maroc d'aujourd'hui, dans un contexte de mondialisation et d'effervescence médiatique qui font que la culture est devenue un espace de concurrence et une source de richesse pour ceux qui en maîtrisent les outils. Le rôle de la diaspora marocaine est important à ce niveau, en ce sens que c'est grâce notamment à elle que la culture marocaine est en train de trouver une place, même encore timide, à l'échelle internationale.

6. LA DIASPORA MAROCAINE : UN POTENTIEL REEL

Bien que l'émigration marocaine vers l'Europe ait été tardive par rapport à d'autres pays du Sud, la population des Marocains résidant à l'étranger (MRE) n'a cessé de croître durant le demi-siècle passé, devenant aujourd'hui une des premières communautés étrangères dans certains pays d'accueil et un réel potentiel pour son pays d'origine. Le fait migratoire marocain est, au moins à ses débuts, le produit d'une politique explicite de l'Etat, remarquable par sa continuité, et de processus variés d'évolution et d'adaptation guidés par des motivations individuelles, principalement d'ordre économique. L'image des « Marocains du monde », ainsi que leur contribution au développement du pays, ont connu un renouveau depuis le milieu des années 1990, qui dépasse les seuls aspects quantitatifs et financiers classiques et qui prend appui sur une émigration plus qualitative, évoluant vers des modes de fonctionnement proches de ceux des « réseaux diasporatiques » les plus importants dans le monde.

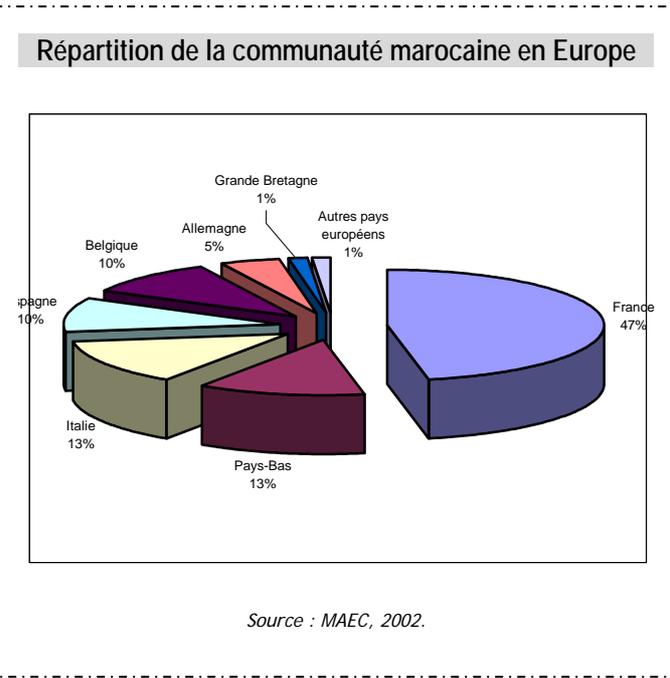
Bien que présente durant la période coloniale, l'émigration marocaine, est un fait central de toute la période d'indépendance ; elle a commencé dans les années 1960. Les premières conventions de main-d'œuvre furent signées en 1963-64, accélérant l'émigration vers les pays européens d'accueil, principalement la France et le Benelux, avant que cette émigration ne soit significativement décélérée par la fermeture des frontières européennes en 1973-74. Les émigrés marocains en France sont passés de 33.000 en 1962 à 260.000 en 1975, soit environ une multiplication par 8 au cours d'un peu plus d'une décennie.

A partir de 1974, suite à la fin de « la migration officielle », la migration marocaine a pris de nouvelles formes et a adopté de nouvelles stratégies et de nouvelles destinations. Les Marocains établis en Europe ont su d'abord s'adapter aux restructurations industrielles induites par la conjoncture économique européenne, en se reconvertissant dans de nouvelles activités, en particulier dans le commerce et les services. L'émigration s'est poursuivie ensuite par le biais des procédés du regroupement familial et des formes de migration saisonnière. L'impact des politiques européennes de « retour dans les pays d'origine », quant à lui, est resté négligeable. La deuxième vague de la migration marocaine, survenue dans les années 1980, a pris comme destinations de nouveaux pays d'immigration, en particulier l'Espagne et l'Italie. D'autres destinations, restées marginales, ont été également prisées par les Marocains, tels que la Libye, les pays du Golfe et l'Amérique du Nord.

La croissance des effectifs des RME n'a jamais faibli. Ce sont, en 2002, plus de 2,6 millions de Marocains qui résident à l'étranger (Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération, 2002), soit l'équivalent d'environ un dixième de la population totale du Royaume. L'Europe constitue le pôle d'attraction par excellence des migrants marocains (85%), suivie des pays arabes (9%) et de l'Amérique du Nord (6%).

Les Marocains émigrés constituent un potentiel dont l'apport au pays ne s'est jamais démenti, même en périodes de crise dans les pays d'accueil. Les transferts des MRE, indicateur quantitatif de cet apport, contribuent significativement à l'équilibre de la balance des paiements du pays, au même titre que la totalité des recettes du tourisme ; leur épargne investie au Maroc représente près de 40% des dépôts à vue et à terme du système bancaire marocain. Mais, le plus remarquable est, de plus en plus, leur rôle de force de changement au sein de la société marocaine et de relais important pour le rayonnement extérieur du pays.

Les « Marocains du monde », qui affluent massivement pour passer leurs vacances au Maroc, témoignent d'un attachement profond à leur pays et constituent une source de vivacité pour l'ensemble de la société. Ils la poussent à s'ouvrir sur le monde moderne, à interroger sa culture et ses valeurs. Ils constituent aussi aujourd'hui une chance pour l'émergence de nouveaux pans de l'économie nationale, centrés sur le savoir et alimentés par les nouvelles générations de la diaspora marocaine.



**50 ans de développement humain
au Maroc et perspectives pour 2025**

Chapitre II

Libération du Potentiel Humain

**Systeme politique, Institutions
et Gouvernance**

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

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

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

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

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

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

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

Comment parachever l'intégrité territoriale, construire la démocratie, définir et mettre en œuvre un modèle de développement économique et social ? De telles questions avaient été légitimement reléguées à l'arrière-plan sous le feu et dans l'unité du combat pour l'indépendance. Celle-ci acquise, ces questions ne pouvaient que ressurgir de façon lancinante, pressante et parfois dramatique. Or, il va de soi qu'elles ne pouvaient recevoir de réponses, comme partout ailleurs, qu'en fonction de référentiels idéologiques et d'intérêts politiques forcément divergents. De telles divergences, du reste déjà perceptibles, en germes, au sein même du mouvement national stricto sensu, du temps du protectorat, vont donner lieu, par la suite, à des

conflits et à des scissions, mais aussi à des alliances mouvantes, des partis directement issus de ce mouvement, ainsi qu'à l'apparition de nouvelles formations politiques.

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

1.2. Parachever l'intégrité territoriale

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

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

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

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

1.3. La centralisation comme héritage

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

Outre la mise en place rapidement réussie des instruments de souveraineté intérieure et extérieure, le pays a pu assurer le maillage administratif du territoire, sauvegarder sa stabilité politique à long terme et la sécurité de ses populations et apparaître, globalement, comme un pays et un Etat organisés, sûrs et crédibles.

En outre, et malgré son dénuement aux lendemains de l'Indépendance, le pays a vite pu organiser et marocaniser son administration publique, qui a pu évoluer et mener d'importants projets de développement, assurer tant bien que mal les services publics

nécessaires aux citoyens et démontrer des performances indéniables dans de nombreux domaines.

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

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

1.4. Une trajectoire constitutionnelle riche en développements

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

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

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

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

Principales constantes constitutionnelles...

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

... et principales variantes:

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

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

Au fil de ce parcours constitutionnel, avec ses avancées et ses reculs, se profile un cheminement de l'ensemble des acteurs politiques vers un assouplissement progressif des positions tranchées, favorisant ainsi une meilleure entente sur les principes constitutionnels fondamentaux du pays et sur les règles organisant la compétition démocratique.

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

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

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

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

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

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

Dès le lendemain de l'Indépendance s'est déclenchée au Maroc, comme partout ailleurs, en pareille circonstance, une course et une lutte entre les forces en présence, soit pour le monopole du pouvoir politique et des postes administratifs, soit pour leur partage. Cette compétition a certes donné lieu à des conflits, parfois violents, entre les différents acteurs, mais le pire a toujours pu être évité, et le pluralisme politique s'exprimer.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Encourager une plus large participation populaire aux élections et garantir la transparence totale et la régularité irréprochable de ces dernières passe, non seulement par un ferme engagement éthique de tous les acteurs, mais aussi par la stricte application de la loi et la répression de toute velléité de malversation, de manipulation ou de corruption électorales.

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

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

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

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

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

Ce processus, couronné par l'achèvement de la mission de l'IER, démontre, outre les convergences constitutionnelle et de modèle socioéconomique précitées, une troisième convergence entre l'Etat, les forces politiques et la société civile sur la pleine reconnaissance et la volonté de respect irréversible des droits humains au Maroc. Mus par une conscience aiguë des enjeux de cette problématique et par une forte volonté politique, ces partenaires affichent leur résolution à agir de concert pour réussir les chantiers encore ouverts en la matière : i) mise en œuvre diligente et conséquente de l'ensemble des recommandations de l'IER, concernant l'ordre normatif de garantie des droits de l'Homme, la mise à niveau législative, la pénalisation et la sanction sévère de tous les crimes contre l'humanité et les traitements cruels, dégradants ou inhumains, l'indépendance de la justice, la gouvernance sécuritaire, la stratégie de lutte contre l'impunité, le devoir de mémoire et de réparation et de réhabilitation individuelle et collectives des victimes des violation ;

ii) conception et mise en œuvre soutenue d'un plan national systématique, partenarial et multimédia de sensibilisation et de formation des citoyens et, plus spécialement, des agents d'autorité et des personnels de sécurité et de justice, au strict respect des droits de l'Homme ; iii) éradication des formes quotidiennes et « routinières » d'exaction et de violation des droits humains, surtout dans les zones rurales ou marginales ; iv) intérêt prioritaire à accorder désormais, non plus seulement aux droits civils et politiques, mais aussi et surtout aux droits économiques, sociaux et culturels.

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

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

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

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

La question de l'heure est de veiller à la bonne application du nouveau Code de la famille et à en prévenir les interprétations erronées ou tronquées. Cela passe par la formation adéquate des juges, tout autant que l'action sensibilisatrice sur les mentalités et la lutte systématique contre toutes les formes d'injustice insidieuse ou de violence manifeste contre les femmes.

1.8. La liberté d'expression et de presse

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

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

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

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

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

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

Concernant cette presse écrite, la question se pose toujours de savoir comment concilier la liberté indiscutable et salubre de la presse avec la nécessaire lutte contre l'apologie de la discrimination, de la haine, de la violence, du fanatisme, voire du terrorisme, et avec les impératifs déontologiques du respect de la vie privée des personnes et de la vérification préalable et professionnelle des informations.

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

modernisation politique et institutionnelle, pour la libre expression des courants de pensée et pour l'enrichissement du débat public.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La mise en place de la décentralisation territoriale, dès les années 1960, semble avoir davantage répondu à une volonté d'encadrement politique qu'à un souci d'adaptation de la gestion publique aux nécessités du développement local. En effet, en 1960, l'objectif était d'abord de reconstituer les élites locales, et cet impératif a sans doute primé sur les préoccupations d'ordre administratif et technique. Telle qu'elle a été comprise et pratiquée, la déconcentration n'a pas favorisé les conditions d'une réelle décentralisation.

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

fur et à mesure des évolutions du contexte sociologique, économique et culturel et des méthodes de gestion, en une « tutelle institutive ».

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

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

2.2. Une régionalisation en devenir

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

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

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

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

2.3. La déconcentration, un processus lent et hétérogène

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

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

3. UN SYSTEME DE GOUVERNANCE EN TRANSITION

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

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

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

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

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

Le contexte historique de la création de la fonction publique marocaine détermine encore son fonctionnement d'aujourd'hui. Ainsi, au lendemain de l'Indépendance, l'édification de l'Etat devait passer par la mise en place d'une administration moderne qui remplacerait l'administration coloniale sans pour autant être en rupture totale avec le système légué par le Protectorat. Les premières mesures prises par le gouvernement indépendant devaient, dès lors, répondre à des préoccupations majeures du mouvement national : marocaniser rapidement le personnel des administrations publiques et asseoir l'autorité de l'Etat partout dans le pays. Ainsi, de très nombreux fonctionnaires seront recrutés dans l'urgence, sans avoir nécessairement le profil ou les qualifications adéquates. Le statut général de la fonction publique sera édicté en 1958 dans le contexte de la diversité des fonctionnaires recrutés, entraînant des nombreux statuts particuliers. Les multiples régimes indemnitaires adoptés alors et l'hétérogénéité des statuts constituent toujours une des problématiques majeures des politiques de modernisation des secteurs publics engagées aujourd'hui. On estime actuellement à près de 700 000 le nombre de fonctionnaires civils, soit 21 fois plus qu'en 1954. Pourtant, même si leur masse salariale pèse 13% du PIB, la qualité des services rendus demeure, aux yeux des citoyens, tantôt insuffisante, tantôt inadéquate.

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

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

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

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

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

La prise de conscience de l'état insatisfaisant de la justice, provoquée par les interpellations royales ou par les organismes internationaux, entraîne les efforts de réforme. Ainsi, dès 1995, le Roi Hassan II appelait à une réforme s'axant autour de la formation et de l'amélioration des conditions matérielles des magistrats. Le

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

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

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

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

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

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

3.2. Un mode de gouvernance qui se cherche encore

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

Les insuffisances du débat public

La connaissance semble ne pas être un systématique préalable à la décision.

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

Des choix de politiques publiques parfois inconstants

L'absence de constance des options gouvernementales a pu donner l'impression d'un système de décision plus réactif que proactif.

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

Une autre évaluation critique concerne la taille des gouvernements. En effet, le nombre relativement élevé des départements ministériels a tendance à compliquer la tâche du Premier ministre et à compromettre le rendement de l'interministérialité.

Aujourd'hui, de nombreux pays ont des gouvernements réduits, par souci d'efficacité, ou de grands pôles ministériels regroupant plusieurs ministres délégués ou secrétaires d'Etat. Il faut bien reconnaître, qu'au fil du temps, dans notre pays, plusieurs compositions gouvernementales ont plus ressemblé à des organigrammes d'opportunité qu'à des constructions organisationnelles cohérentes. Ce fait traduit, entre autres causes, l'émiettement de la carte politique et la difficulté chronique du processus électoral à dégager des majorités nettes de gouvernement. La

nécessité de mener, alors, des négociations et des transactions entre partis politiques divers et de sensibilités parfois éloignées aboutit à la construction de gouvernements pléthoriques au détriment de l'efficacité de l'action gouvernementale, efficacité qui caractérise les équipes gouvernementales homogènes et resserrées.

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

Le rôle mitigé de l'appareil administratif

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

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

Une relation ambiguë, mais de plus en plus confiante

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

Inversement, l'Etat n'a pas paru, durant les cinquante dernières années, vouloir s'en remettre au citoyen comme acteur de son propre développement. Cela s'est notamment manifesté dans les difficultés du processus de décentralisation et de démocratie locale, dans la méfiance manifestée jusque dans les années 1990 à

l'égard du système associatif en général, et l'absence de consultation systématique des populations lors du développement de grands projets d'infrastructure. La mise en oeuvre de projets structurants qui se font dans l'écoute des revendications des populations riveraines, l'intérêt récent des pouvoirs publics pour l'action des ONG et le soutien accordé à des initiatives qui font la part belle à la responsabilisation des individus ont changé cette donne.

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

Balbutiements et perspectives du gouvernement électronique

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

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

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

50 ans de développement humain au Maroc et perspectives pour 2025

Chapitre III

Valorisation du potentiel humain

**Accès aux services de base,
Education, Santé, Protection
sociale et Lutte contre la pauvreté**

Héritant d'une situation de marginalisation notable du potentiel humain, les autorités du Maroc indépendant ont vite amorcé un long processus de valorisation de ce potentiel, processus qui se poursuit jusqu'à nos jours. Déployé sous des appellations diverses, « développement des ressources humaines », « politiques sociales » ou « développement social », la finalité, implicite ou explicite, de ce processus était celle de hisser les capacités des Marocains et d'accroître leur contribution à l'essor du pays, à la création des richesses et à l'élévation de leur niveau de vie.

Revenir sur 50 ans de valorisation du potentiel humain du pays renseigne ainsi sur un aspect des plus critiqués et des plus directement responsables de nos médiocres performances en matière de développement humain. On sait aujourd'hui que ces contre-performances sont largement attribuées à nos déficits dans les domaines de la scolarisation et de l'alphabétisation, qui expliquent, à eux seuls, notre retrait dans le classement mondial et régional en termes d'indices de développement humain. Pourtant, « la valorisation des ressources humaines » n'a pas été absente dans le discours "développementaliste" national et des efforts publics ont toujours été consentis dans les domaines de l'éducation, de la santé, des services de desserte, du logement et de la lutte contre la pauvreté.

L'explication des retards de notre pays dans ces domaines relève de facteurs divers. La lourde situation héritée à la veille de l'Indépendance, le rythme accéléré de la croissance démographique, l'inefficacité des politiques sociales sectorielles, l'insuffisance de la croissance économique et l'évolution différenciée et complexe des comportements sociaux, sont autant de facteurs qui ont pesé sur les défis auxquels le pays a été confronté. La trajectoire du Maroc en matière de valorisation des capacités humaines met en évidence comment les insuffisances accumulées sur la longue durée ont surdéterminé les retards nationaux sur l'échelle mondiale du développement humain. Cette trajectoire, qui se confond avec celle de l'évolution de la pauvreté dans le pays, couvre plusieurs dimensions abordées dans ce chapitre, dont, en particulier, la question des accès aux services de base, les performances du système éducatif et du système de santé et les mécanismes de protection sociale et de lutte contre la pauvreté.

1. LA VALORISATION DU POTENTIEL HUMAIN PAR L'ACCES AUX SERVICES DE BASE

Abordé sous l'angle des accès aux services et équipements de base, premier indicateur de la portée quantitative du développement des capacités humaines et de l'ampleur des exclusions, le bilan des 50 dernières années est marqué, malgré des progrès indéniables, par des déficits que le Maroc affiche encore aujourd'hui.

Ce bilan révèle d'abord sur une prise de conscience tardive de la question des services de base, longtemps reléguée derrière celle des grands projets, censés être producteurs d'externalités positives et de développement diffusé. Il met en évidence, ensuite, une conception fluctuante des services de base, largement déterminée par les modes d'intervention de l'Etat dans leur production. Les performances en matière d'accès à ces services posent, enfin, le problème central de l'équité et des disparités spatiales et de genre, ainsi que celui de la coordination des politiques publiques correspondantes. Le contenu des services et équipements de base ne peut forcément être que conventionnel. Ceux-ci couvrent, ici, l'éducation et la santé l'accès à l'eau et à l'électricité, la mobilité et le logement, mais d'autres domaines pouvaient aussi être inclus : lieux de culte, services de communication, crédit et services financiers, équipements culturels et sportifs, etc ...

1.1. Des efforts remarquables de rattrapage, mais des déficits persistants

Les progrès accomplis par notre pays, durant la période post-Indépendance, sont indéniables et méritent d'être mis en exergue, avant toute appréciation qualitative des réalisations. Nos déficits d'aujourd'hui ne devraient en aucun cas en réduire l'importance, car le pays a réellement changé durant le demi-siècle passé. Une simple comparaison de la situation actuelle au tableau de départ qui fut hérité au lendemain de l'Indépendance, donne l'exacte mesure de l'ampleur du chemin parcouru, comme peuvent en témoigner les avancées quantitatives notables enregistrées dans des domaines tels que l'accès à l'éducation et aux soins de santé et les infrastructures de mobilité et de transport.

En matière d'accès à l'éducation de base

Dès les premières années de l'Indépendance, le taux de scolarisation au cycle primaire passe de 17% en 1956-57 à 47% en 1963-64. Depuis, la tendance générale était marquée au cours des années 70 et 80, par une grande irrégularité pour s'établir aujourd'hui à plus de 92% (2003/2004). Aussi, les effectifs scolarisés en primaire et secondaire auront connu une progression importante, passant de 366.000 en 1955-56 à plus de 5,8 millions en 2003-04, mettant en évidence, à la fois, la pression démographique et l'extension considérable du système éducatif national qui, tout en demeurant contrasté dans son déploiement a permis de réduire les écarts criants entre les régions et surtout d'atténuer la fracture et l'iniquité entre les sexes, à savoir la sous-scolarisation des filles rurales.

En matière d'accès aux soins de santé

Depuis son Indépendance, le Maroc a déployé, de façon continue, des efforts pour assurer à sa population les soins de santé primaire, le doter d'une infrastructure suffisante aussi bien d'action ambulatoire qu'hospitalière et assurer la formation du personnel médical et paramédical. Le modèle mis en place comportait deux structures distinctes : l'une urbaine et hospitalière, et l'autre rurale et légère, axée sur la vaccination de masse, la prophylaxie, l'hygiène de milieu, assurées en grande partie par des équipes mobiles. Si ce dispositif a globalement permis une amélioration substantielle des conditions des soins de bases, il n'a pas été en mesure d'atténuer l'exacerbation des déficits et de permettre la réduction des différenciations socio-spatiales en matière d'accès à ces services. Ce n'est que durant la décennie 90 que s'est affirmée la volonté d'accorder une attention particulière aux services de soin de santé primaire et aux zones rurales. Les indicateurs montrent une amélioration constante de l'infrastructure et un élargissement de l'accès aux soins et aux services médicaux. Ainsi, le Maroc compte aujourd'hui plus de 2460 établissements de soins de base, alors qu'il ne disposait que de 394 unités en 1960. Plus de la moitié des 120 hôpitaux du pays a vu le jour après l'Indépendance et la capacité litière a connu une augmentation de plus de 9000 lits, avec un ratio d'un lit pour un millier d'habitants aujourd'hui. Grâce à l'augmentation de l'effectif des médecins et du personnel paramédical au nombre de 13 955 et de 27 644 en 2002, le ratio médecins/habitants n'a pas cessé de s'améliorer : d'un médecin pour 12.120 habitants en 1967, il atteint un médecin pour 1900 habitants aujourd'hui. Une vingtaine de programmes prioritaires de santé publique ont contribué à l'amélioration des indicateurs de santé, et en particulier, le programme national d'immunisation qui atteint aujourd'hui un taux de couverture nationale de 90%.

En matière de mobilité et d'infrastructures de transport

L'Indépendance s'est traduite par le souci de remédier à deux lacunes essentielles : d'une part, la précarité des relations entre le Nord et le reste du pays, et d'autre part, l'insuffisance de la desserte des provinces éloignées. Des investissements importants ont été ainsi réalisés, permettant de développer de manière substantielle le réseau routier : le linéaire des routes revêtues a été triplé depuis l'Indépendance puisqu'il est passé de 10 348 km en 1956 à environ 35 000 km en 2004. Le programme autoroutier se réalise à un rythme soutenu : le rythme de construction des autoroutes était de 40km par an entre 1991 et 2003, puis de 100 km par an jusqu'en 2005 et passera à 160 km par an entre 2005 et 2010. Le Maroc a également développé ses infrastructures ferroviaires, portuaires et aéroportuaires, dans la perspective d'asseoir les conditions de sa compétitivité et d'assurer un maillage de son territoire. Ne disposant à l'Indépendance que de 9 ports pour les activités commerciales et de pêche et de 5 aéroports internationaux et 2 nationaux, le Maroc compte aujourd'hui 31 ports assurant 98% des échanges commerciaux avec le monde extérieur, 11 aéroports internationaux, 14 régionaux et 4 nationaux, assurant actuellement un trafic annuel d'environ 5 millions de passagers et plus de 50.000 tonnes de fret. En dépit des efforts consentis, de nombreuses provinces restent en retrait par rapport à la tendance générale.

Les programmes nationaux de rattrapage : une décennie pour tout faire

- **Le PAGER**, programme spécifique de rattrapage et d'accélération de l'approvisionnement en eau potable dans les campagnes, a été lancé à partir de 1995 et a pu ramener le taux de desserte à plus de 60% en 2004, alors que ce taux ne dépassait pas les 14% en 1995. Ce programme a fait preuve d'une innovation exemplaire en matière de financement partenarial, faisant intervenir Etat, collectivités locales et usagers, et en matière de procédés techniques. Ce qui lui a valu en 2004 le Prix du Service public des Nations Unies. Mais, en dépit des efforts consentis, de nombreuses communes demeurent en retrait par rapport à la tendance générale. De nombreux facteurs participent à cette situation : l'orientation des investissements externes se fait en priorité vers les provinces bénéficiant d'un don ou d'un prêt concessionnel. En revanche, lorsque la programmation n'obéit qu'aux règles du financement « interne », le mécanisme partenarial entre les communes rurales, les services déconcentrés et l'ONEP n'est pas toujours réactif et peut même être discriminant pour les communes ne disposant pas de ressources suffisantes.
- **Le PERG**, autre programme spécifique de rattrapage en milieu rural, a été mis en place en 1996 et a réussi à porter le taux d'électrification rurale à 55% à fin 2003. En 1985, presque 30 ans après l'Indépendance, seulement 4 ménages sur 10 disposaient de l'électricité (37% de la télévision et 18% d'un réfrigérateur). En 1998-99, la situation était encore problématique, puisque seuls 16% des ménages ruraux avaient accès au réseau électrique, contre 86% des ménages urbains. Cependant, au sein même du monde rural, de grandes disparités subsistent selon les régions et les mêmes problèmes de partenariat soulignés pour l'adduction de l'eau potable sont également rencontrés. L'insolvabilité des ménages pauvres apparaît parfois comme une barrière à l'effectivité de l'accès à l'électricité ; des formules innovantes, comme le compteur « *Nour* » à prépaiement, sont expérimentés pour alléger cette contrainte.
- **Le PNCRR** (Programme National de Construction des Routes Rurales), lancé en 1995, vise l'amélioration du taux d'accessibilité des populations rurales aux routes pour le porter à 80% en 2015, tout en réduisant les disparités actuelles entre les provinces. On notera, s'agissant du réseau routier, que plusieurs zones demeurent encore enclavées et souffrent de problèmes d'accès aux services sociaux et administratifs de base ; le dispositif actuel a évolué dans le sens d'un renforcement du maillage dans les régions déjà fortement intégrées au marché, tandis que les zones montagneuses et présahariennes sont restées à la marge.

Cependant, les véritables progrès enregistrés en matière d'accès aux services et équipements de base sont ceux réalisés durant la dernière décennie. En effet, il a fallu attendre le début des années 90 pour que le pays prenne conscience l'ampleur des déficits accumulés dans le monde rural, notamment en termes d'enclavement, d'insuffisance d'accès à la santé, l'éducation, l'eau potable et l'électricité. Fragilisé par ailleurs par les sécheresses successives, le monde rural est devenu la cible de nombreux programmes sociaux de rattrapage. Trois programmes ont fait aujourd'hui leurs preuves et ont montré que des sursauts sont possibles en matière

de développement s'ils sont adossés à des visions claires, volontaristes et innovantes. Il s'agit du PAGER, du PERG et du PNCRR (voir encadré).

Par ailleurs, on doit noter que l'accès aux services de base ne se réduit pas à leur disponibilité ; encore faut-il que toutes les barrières soient levées pour que les individus et les groupes puissent profiter des services et équipements rendus disponibles. Ces barrières sont nombreuses et peuvent être intrinsèques aux bénéficiaires eux-mêmes, à leur milieu ou à leurs capacités financières. Elles sont à l'origine de diverses formes d'exclusion et, partant, de la faiblesse des taux d'accès effectifs. Ces derniers ont aussi pâti de certains choix techniques en matière de normes et de standards appliqués qui, en raison de leur rigidité et de leur non ajustement suivant les milieux et les contextes, ont réduit l'accessibilité au grand nombre et /ou la qualité des services rendus. Ainsi, à titre d'exemple, le taux d'accès à l'eau potable ne serait pas le même si l'on ne retenait que les personnes qui disposent de l'eau à domicile. Il en est de même pour les services et équipements liés à l'assainissement, à la catégorie de routes ou de pistes, aux standards sanitaires, à la qualité du logement, etc. En outre, de manière générale, l'accès effectif aux utilités publiques, notamment en matière d'éducation et de santé, demeure conditionné par les coûts d'usage et d'opportunité tant que l'on n'agit pas parallèlement sur l'accès au revenu et l'emploi.

1.2. Education : une généralisation de l'accès longtemps reportée

En dehors de la généralisation de l'enseignement de base qui a été affichée en tant qu'objectif dès les premières années de l'Indépendance, et à un degré moindre pour l'accès aux soins de santé, la généralisation de l'accès aux autres services et équipements sociaux a accusé un certain retard avant de devenir un objectif mobilisateur pour l'Etat, pour les citoyens et pour leurs élus.

Au lendemain de l'Indépendance, tout était à faire et le développement de l'offre de ces services faisait partie intégrante de l'effort de développement général du pays. Mais la fluctuation et l'inconstance des approches et la prévalence d'une logique quantitative d'offre a souvent fait que les efforts consentis tentaient de répondre à des préoccupations sectorielles, plutôt que guidés par des finalités centrées sur les individus et sur les communautés. En témoignent, par exemple, l'attitude adoptée vis-à-vis de la question du logement et, à certaines périodes, par rapport à celle de l'électrification, surtout en milieu rural. En toute époque, et selon les équilibres et les moyens en place, la réalisation de certaines catégories d'équipements et de services devait souvent attendre. En effet, tant pour la mobilisation des ressources en eau, que pour l'accroissement de la puissance électrique installée, que pour le développement du réseau routier, la priorité a été, pendant longtemps, donnée aux grands projets et aux performances techniques, sans que la généralisation des accès et l'utilité sociale de ces infrastructures ne soient sérieusement prises en considération. L'équipement du pays était alors porté davantage par des préoccupations d'ordre national et sectoriel qui passaient devant celles des finalités locales et ultimes des projets, en termes d'effectivité de l'accès et de valeur sociale pour les populations.

C'est ainsi que le retard pris, par exemple, en matière d'électrification et d'adduction d'eau potable, ne saurait être attribué à un déficit d'offre de puissance installée ou de stock d'eau mobilisée. Il tient plutôt à un problème d'inefficacité de desserte qui renvoie, lui, à une logique et à une ingénierie différentes, plus difficiles à déployer et plus inscrites dans la durée, mais qui n'ont pas toujours été destinataires de moyens et de financements suffisants. C'est justement cette ingénierie de l'accès qui n'a été reconnue et développée que tardivement au Maroc.

D'un autre côté, le débat sur le périmètre des services de base et, partant, sur la frontière entre ce qui relèverait d'un accès garanti, et donc d'un droit, et ce qui devrait être le fait du marché, a souvent été reporté. La fluctuation de cette frontière a ainsi retardé l'émergence d'une hiérarchisation claire des catégories de prestations et des catégories de bénéficiaires, ainsi que l'adoption de stratégies différenciées pour répondre aux besoins essentiels des populations, notamment pauvres et vulnérables. Dans l'appréciation générale, un service devient de base, au Maroc, au moment où l'Etat intervient pour le satisfaire. Le cas de l'accès au logement illustre bien cette situation et met en évidence la fluctuation qui a marqué la perception de ce service, tantôt comme relevant du marché, tantôt comme domaine d'intervention prioritaire de l'Etat, notamment pour le logement des catégories défavorisées. Jusqu'à une période récente, où des programmes sectoriels pluriannuels d'adduction d'eau potable, d'électrification et de routes rurales ont été mis en place, la question des accès paraît avoir été davantage pilotée par l'urgence et la conjoncture que par les objectifs à moyen terme du développement humain. C'est ce qui explique, outre la faiblesse des taux d'accès, la prégnance de multiples disparités spatiales et de genre.

1.3. Points communs aux divers programmes sectoriels d'accès

Aujourd'hui, les programmes sectoriels, au-delà de leurs performances indéniables, posent au moins quatre questions de fond : celle du lien direct entre pauvreté et insuffisance des accès, notamment dans un monde rural longtemps marginalisé ; celle de l'intégration dans le temps et dans l'espace des efforts visant à produire le développement recherché ; celle du triptyque quantité-qualité-appropriation ; celle, enfin, des modes de production des services de base, souvent confondus et confinés dans la notion de service public.

Des disparités socio-spatiales et de genre et des implications en termes de pauvreté

Les disparités spatiales et de genre, ainsi que les corrélations étroites entre les taux d'accès et le taux de pauvreté, sont aujourd'hui bien établies. Elles ont caractérisé tout le processus historique de la production des infrastructures et des services de base depuis l'Indépendance. Mais si les discriminations de genre sont plus évidentes en matière d'éducation et de santé, celles entre l'urbain et le rural se retrouvent sur le plan de l'ensemble des services et équipements de base. En différant pendant longtemps les réponses aux retards enregistrés dans le monde rural, le pays se retrouve aujourd'hui avec deux niveaux de développement contrastés : d'une part, des indices de développement humain dans les villes –et en dehors des périphéries– qui n'ont souvent rien à envier à ceux des pays plus avancés ; d'autre part, une population rurale en grande partie enclavée, pauvre et analphabète. Cette disparité a poussé les pouvoirs publics, il y a à peine une décennie, à mettre en place et à intensifier des programmes spécifiques au milieu rural (scolarisation des filles rurales, routes rurales, eau potable, électrification rurale, ...). On doit noter, à cet égard, que l'équipement et l'aménagement de l'espace rural n'ont jamais été envisagés autrement : c'étaient les programmes publics qui devaient toujours s'adapter aux spécificités de ce milieu (dispersion, faible densité, insolvabilité) et non l'inverse. Ce qui n'a fait que retarder sa dotation en équipements et services.

Des faiblesses dans la coordination et l'intégration

L'effort de fourniture des équipements et services de base ne s'est pas opéré dans une logique intégrée d'interventions de la puissance publique centrée sur le développement des capacités humaines. En effet, cet effort a souvent été déployé dans le cadre de visions sectorielles descendantes, aux cibles et aux motivations différentes. Il en a résulté une faiblesse de l'intégration dans le temps et dans l'espace des programmes. Cette faiblesse renvoie elle-même à la problématique plus générale de la gouvernance territoriale du développement du pays.

La faiblesse de la coordination des programmes de fourniture des services de base met ainsi en évidence un paradoxe de taille en matière de développement humain au Maroc : alors que souvent, les indicateurs sectoriels et techniques sont satisfaisants, ceux du développement humain sont souvent en retrait. L'intégration territoriale des projets de développement continue, aujourd'hui encore, à être réduite à une juxtaposition de programmes dans un même espace, en l'absence d'une formulation à la base des besoins et des attentes des populations, d'un apport de l'expertise sectorielle sur le terrain et d'un pilotage territorial proactif et efficace. Même cette simple juxtaposition est souvent hors de portée, comme peut en témoigner l'expérience du Programme des priorités sociales (BAJ1), programme « intégré » de rattrapage, achevé en 2003, qui intéressait 14 provinces en retard en matière d'éducation, de santé et de revenus. Sur les 4200 localités ayant bénéficié des actions du BAJ1, seules 90 ont bénéficié simultanément des actions des 3 projets de ce programme (Education, Santé, Promotion nationale) et une centaine de l'intervention de l'Education et de la Santé.

Une insuffisante prise en compte des dimensions qualitatives

La prestation des services et équipements sociaux a été, le plus souvent, prisonnière de la quête de progrès quantitatifs, reléguant au second rang la dimension qualitative et l'appropriation par les populations bénéficiaires. En effet, bon nombre de salles de classe, de dispensaires ou d'installations d'eau potable dans le monde rural n'ont pas pu profiter pleinement aux populations, parce qu'ils sont restés inachevés, de médiocre qualité ou non dotés des équipements et des ressources humaines nécessaires. Dans beaucoup d'endroits, on a aussi assisté à la détérioration des équipements installés en raison de l'insuffisance de leur maintenance et de leur entretien.

Si l'appropriation par les bénéficiaires commence, ces dernières années, à être recherchée en amont de la réalisation des projets, la question de l'entretien et du maintien en service de ces projets demeure posée et ne fera que s'accroître à l'avenir. En effet, la prise en charge des accès ne se posera pas dans les mêmes termes que par le passé (généralisation de l'offre), et connaîtra un déplacement vers l'exigence de la qualité et vers l'effort de maintenance et de renouvellement des équipements installés. Ceci n'ira pas sans bousculer les schémas retenus jusqu'ici en matière de production des services et des équipements de base, et sans réorienter les efforts d'investissement vers la durabilité, la maîtrise des coûts récurrents de fonctionnement et de post-investissement et somme toute vers la satisfaction légitime des usagers des services publics.

Une assimilation contreproductive des services de base aux services publics

La production des services de base a souvent été assimilée à une mission de service public que l'Etat devait assumer, aux mêmes standards et pour toutes les catégories de la population. Ce faisant, la question de la récupération des coûts a été longtemps reportée et les ressources dégagées pour la généralisation et l'amélioration de la qualité des services sociaux sont restées faibles et insuffisantes. Or le fait qu'un service ou un équipement soit de base n'est pas automatiquement synonyme de gratuité. En matière d'eau potable et d'électrification, l'expérience marocaine montre que l'introduction de la tarification progressive a contribué à la rationalisation des consommations. Elle a aussi contribué de manière substantielle à dégager des ressources suffisantes pour le développement des réseaux et la garantie d'accès des populations défavorisées, par le biais de mécanismes de péréquation.

De même, les retards quantitatifs et qualitatifs enregistrés dans les domaines de l'enseignement et de la santé trouvent pour une large part leur origine dans les manques à gagner, en termes de ressources, inhérents à l'insuffisance de recouvrement

des coûts auprès des ménages aisés, en majorité urbains, qui s'accaparent l'essentiel des dépenses de santé. L'expérience récente montre, enfin, que la production des services de base ne saurait être le fait de l'Etat seul. Les collectivités locales, le secteur privé et les associations communautaires et villageoises ont montré toute leur efficacité en matière d'accélération du rythme d'accès à ces services. Ils font aujourd'hui preuve de beaucoup d'ingéniosité et d'innovation et s'affirment comme acteurs et partenaires incontournables du développement.

D'un autre point de vue, il est vraisemblable que l'expérience marocaine a pêché, pendant longtemps, par ambition d'uniformité, pour ne pas dire par égalitarisme improductif, en matière d'offre de services de base. On a ainsi cherché à produire, partout, la même école, le même centre de soins, les mêmes standards de logement et d'électrification. En se confinant, ce faisant, dans des schémas tranchés et en refusant des modulations suivant les catégories concernées, il n'était pas étonnant que les réalisations soient lentes et que les disparités soient criantes quand les solutions, elles-mêmes, n'étaient pas adéquates. De plus, et en termes de perception de l'efficacité de l'Etat, il était ainsi courant de passer, parfois de façon abrupte, d'une situation d'Etat performant à une autre situation d'Etat absent. Les inégalités entre un milieu urbain, servi en priorité, et un monde rural laissé pour compte pendant longtemps sont significatifs à cet égard.

Ce n'est qu'en commençant récemment à inverser ces schémas et à introduire des innovations selon les milieux et les situations, en renforçant et en optimisant les ressources affectées aux services sociaux, que les performances d'accès ont été accélérées et que le retard du Maroc commence aujourd'hui à être significativement rattrapé.

2. LA VALORISATION DU POTENTIEL HUMAIN PAR L'ÉDUCATION : LES INERTIES ENDEMIQUES DES SYSTEMES EDUCATIFS

Jusqu'à la fin des années 70, le système éducatif national a globalement rempli ses missions, et c'est rendre justice aux efforts qui ont été consentis à cette époque (et qui se sont poursuivis ultérieurement) que de ne pas céder à des conclusions tirées de la seule situation actuelle. Le système éducatif a réussi, malgré les déficits de départ et en dépit de la croissance démographique, à élargir l'accès des Marocains à l'éducation et à doter l'administration et l'économie naissantes de cadres compétents. Il a également été derrière la forte mobilité sociale des années 60 et 70, et a constitué un moyen d'ouverture sur le monde, d'accès à la modernité et de renforcement du lien social.

A partir du début des années 1980, la trajectoire du système éducatif marocain a commencé à s'infléchir, faisant apparaître de nombreux signes de faiblesse et d'inadaptation et est devenu avec le temps inefficace, produisant des chômeurs et des exclus et, devenant ainsi un chantier récurrent de réformes. Les carences accumulées se manifestent aujourd'hui dans presque tous les domaines de la vie sociale, politique et économique. Qu'il s'agisse de la place de la femme dans la société et de ses droits, du fonctionnement de la démocratie, de la diffusion des valeurs de citoyenneté et de progrès, de l'emploi ou de la compétitivité de l'économie, le système d'éducation et de formation est interpellé au premier chef. L'éducation est au cœur du développement humain et nos retards en la matière sont, directement ou indirectement, corrélés à ses contre-performances. Cependant, bien que « Tout part de l'école et tout nous ramène à l'école », les phénomènes de chômage, de pauvreté et d'exclusion n'interpellent pas seulement le système éducatif, mais l'ensemble des sphères qui régissent le fonctionnement de la société.

Ainsi, la revue d'un demi-siècle d'évolutions, d'involutions et de réformes éducatives révèle un parcours marqué par des hésitations et des inconstances quant aux choix

stratégiques. Elle montre aussi que beaucoup de problèmes du système éducatif national sont inhérents à sa genèse et que les maux de l'enseignement au Maroc découlent moins d'un manque de diagnostic clair que de l'inefficacité des remèdes qui leur ont été apportés. Sur un autre plan, l'Université et la Recherche apparaissent, malgré une assise qui a toujours existé, comme un domaine où la marginalisation par rapport au monde de l'administration et de l'économie a été coûteuse pour la compétitivité globale du pays et pour son insertion dans l'économie du savoir et de la connaissance.

2.1. Les problèmes rémanents du système éducatif : entre clarté des diagnostics et inefficacité des remèdes

Le divorce de l'éducation et de l'économie

C'est au début des années 1980 que la crise de l'enseignement a commencé à être plus perceptible dans les discours et dans les faits. En effet, sur une toile de fond faite d'ajustement structurel, de crises urbaines, de croissance démographique, de migration rurale, de rendez-vous politiques ajournés, les années 1980 ont consacré le découplage du système d'éducation-formation avec l'économie nationale, à un moment où le débouché principal pour les lauréats, que constituait le secteur public, commençait à s'essouffler. Le retrait de l'Etat des secteurs productifs et la saturation de ses besoins en cadres divers ont participé à ce découplage qui a commencé à se manifester tant sur le plan quantitatif, à travers la montée du chômage de masse, que sur un plan qualitatif, par le chômage des diplômés.

La crise que traversait l'enseignement au Maroc, et qui avait tendance à s'installer durablement, a mis en évidence une série de dysfonctionnements externes et internes. Les quelques programmes de rattrapage en matière d'équipements scolaires, notamment en milieu rural, entrepris dans la décennie suivante (à partir de 1993) n'ont pas empêché les difficultés de s'accroître. Ces difficultés ont progressivement alimenté une attitude négative vis-à-vis de l'école et un sentiment d'inutilité de l'éducation chez les populations défavorisées. En outre, la perte de confiance des classes aisées se traduisait par le recours intensif aux formes multiples d'enseignement privé, ou aux écoles des missions étrangères, affaiblissant ainsi davantage l'école publique et consacrant une dualité préjudiciable au système éducatif marocain, la fracture sociale s'alimentant dès lors à partir de lignes de fractures éducatives et linguistiques. Ainsi, le divorce de l'école avec l'économie a vite conduit à son divorce avec la société et abouti à **l'incapacité de notre pays à atteindre un seuil critique de population éduquée**, ce qui n'a fait qu'entretenir le cercle vicieux du sous-développement.

Aujourd'hui, les principaux éléments du diagnostic du système éducatif national sont connus et largement partagés par les forces vives de la nation.

Les connaître, dans leur urgence et dans leurs multiples facettes, n'a malheureusement pas suffi pour les dépasser, puisque l'enseignement reste le secteur le plus coûteux pour la collectivité, mais aussi le moins performant. Ces éléments de diagnostic peuvent être ramenés notamment à cinq principales défaillances :

L'échec historique en matière de lutte contre l'analphabétisme

Le Maroc traîne encore un des taux d'analphabétisme les plus élevés au monde et la lutte contre ce fléau suit un rythme particulièrement lent. De plus, la diminution relative, mais bien réelle, de ce taux cache une autre réalité moins heureuse : l'effectif de la population analphabète a plus que doublé, en chiffres absolus, entre 1960 et 2004, passant de 6 millions de personnes à 12,8 millions. Cet échec apparaît, avec le recul, d'autant plus paradoxal que le Maroc a consacré une grande partie de ses ressources publiques à l'effort d'éducation de sa « jeune population ».

En dehors des campagnes enthousiastes réalisées dans l'euphorie des lendemains de l'Indépendance, et jusqu'au milieu des années 1990, l'effort de l'Etat a baissé d'intensité et l'objectif d'une réduction substantielle du taux d'analphabétisme n'a jamais été un objectif politique affirmé. **L'incapacité de notre pays à parvenir, malgré les efforts et les progrès récents, à une approche efficace et à des rendements plus élevés en matière d'alphabétisation explique que le phénomène perdure et continue d'être alimenté par les déperditions cumulées du système éducatif.** Le même ratage se reproduit aujourd'hui avec une négligence héritée de la prise en charge des enfants qui quittent l'école avant l'achèvement de l'enseignement obligatoire. L'intérêt pour l'éducation dite non formelle n'est que récent (1996) et les moyens mobilisés restent rudimentaires par rapport à l'ampleur des effectifs cumulés des enfants déscolarisés. Alors que ces effectifs sont estimés à 2 millions d'enfants, la capacité de leur prise en charge par les programmes dépasse à peine les 141.000 bénéficiaires.

La faible inclusivité du système éducatif

La première illustration de cette faible inclusivité est la difficulté qu'a toujours eu le pays à généraliser l'accès de ses enfants à l'école de base, un objectif pourtant affiché dès le lendemain de l'Indépendance. L'inclusivité a aussi été faible dans la mesure où beaucoup de Marocains, surtout pauvres et ruraux, et en particulier les jeunes filles, sont restés sur le bord du sentier éducatif. En effet, ce sont essentiellement les populations urbaines qui ont été les grands bénéficiaires du système éducatif; les ruraux n'en ont profité que partiellement et souvent au prix de la migration. Il faut noter à cet égard que l'inclusivité du système d'enseignement public n'a pas été faible uniquement pour ces catégories. Elle l'a aussi été pour les catégories aisées et urbaines qui, elles, l'on déserté au profit des établissements privés et des écoles des missions étrangères.

Le blocage de la fonction sociale et économique du système éducatif

Malgré le maintien d'un niveau comparativement élevé de la dépense éducative, la dégradation de l'enseignement n'a fait que s'accroître et se révéler tant sur le marché de l'emploi que sur la qualité des apprentissages et des fonctions citoyennes et sociales de l'école, outre les répercussions négatives sur le rendement de l'enseignement supérieur. Le chômage des diplômés, de plus en plus massif et de longue durée, a mis en évidence la saturation d'un modèle d'enseignement produisant principalement pour le secteur public et mal adapté aux nouvelles réalités du marché de l'emploi. Toutefois, l'incapacité de l'économie marocaine à créer des richesses et des emplois a constitué un facteur structurel de cette situation, devenue avec le temps un vrai problème de société.

Le recul de la qualité des apprentissages fondamentaux (lecture, écriture, calcul, langues, informatique) et des capacités techniques et professionnelles est aujourd'hui bien connu. La régression du niveau est inquiétante dans les cycles de l'éducation de base, qui ont été victimes d'un délaissement progressif au profit du secondaire et du supérieur, dont l'extension se faisait de plus en plus pressante. L'organisation à certaines époques d'une fluidité automatique par la pratique des « quotas » a aussi impacté les acquis des élèves et a produit un décalage entre leur niveau réel et le nombre d'années de leur scolarité.

L'inefficacité sociale de l'école publique s'est également révélée dans son incapacité à véhiculer les valeurs de citoyenneté, d'ouverture et de progrès, de liberté de pensée, et d'apprentissage de l'esprit critique, en raison de programmes longtemps non actualisés, mais aussi en raison de l'activisme qui s'est emparé d'une bonne partie des enseignants.

La dégradation des rendements internes, la déscolarisation et l'aggravation des abandons sans qualification

Les taux importants de redoublement et d'abandon, qui réduisent la probabilité de réussite et augmentent le temps moyen nécessaire pour obtenir un diplôme, dénotent d'un fonctionnement inefficace du système éducatif. Au delà de la dégradation de la qualité et de la faible employabilité des diplômés du système, celui-ci a toujours connu des rendements internes très faibles et des déperditions importantes, inversement proportionnelles à l'effort financier consenti par la collectivité. Ainsi, plus de 3 élèves sur 4 qui quittent le système chaque année en sortent sans qualification : sans baccalauréat ou sans diplôme de formation professionnelle. Comme pour la qualité des apprentissages de base, les taux d'abandon dans les cycles de l'enseignement obligatoire ont été des plus élevés, mettant ainsi en relief le phénomène d'exclusion que constitue la déscolarisation.

« La déconvenue linguistique »

La déconvenue linguistique, le fossé linguistique, la pauvreté linguistique ou encore l'insécurité linguistique sont des expressions qui renvoient à un même problème, à la fois cause profonde et conséquence autoentretenu de la crise du système éducatif marocain. Deux faits l'illustrent : un « ni-linguisme » qui tient lieu de « multilinguisme » et une « fracture linguistique » sévissant entre l'école publique et le système privé qui construit sur l'ouverture linguistique, entre autres, une légitimité alternative.

L'insécurité linguistique (ou flottement linguistique) état d'incapacité de mettre en mots sa pensée et d'interagir efficacement utilement avec les autres, s'est installée progressivement au sein du système éducatif public et s'est accentuée notamment avec les politiques d'arabisation telles qu'elles ont été conduites. Le potentiel de la majorité des jeunes marocains se trouve alors bloqué dans un schéma atypique et contreproductif : un fossé entre langues maternelles (darija, amazigh) et langues de la lecture et de l'écriture (arabe, français) ; une maîtrise de ces dernières qui laisse à désirer et n'est que rarement simultanée ; une ouverture très insuffisante sur la langue mondiale (anglais) et les autres langues vivantes. Le cas marocain illustre ainsi comment cette insécurité linguistique, malgré les progrès de la scolarisation, peut réellement affecter les capacités humaines des individus et amoindrir par conséquent le niveau du développement humain. Tous ces problèmes ont justifié les réformes multiples, et souvent malheureuses, qu'a connues le système éducatif durant le demi-siècle d'Indépendance. La dernière a été celle formulée par la COSEF et se met en œuvre depuis près de 6 ans déjà.

2.2. Cinquante ans de réformes éducatives : hésitations et inconstances

Le bilan d'un demi-siècle de politiques et de réformes éducatives au Maroc est celui d'une hésitation permanente dans les choix stratégiques, largement piégés par la permanence, en toile de fond, du modèle originel élaboré au lendemain de l'Indépendance. Le legs colonial en matière d'éducation rendait d'emblée indispensable une réforme inaugurale, à même de corriger les déficits et de restaurer la souveraineté nationale dans ce domaine. Les quatre grands principes directeurs du nouveau système éducatif ont été alors formulés par la Commission Royale de 1957 : unification, généralisation, marocanisation et arabisation.

Les aléas des quatre principes fondamentaux

Ces quatre principes fondamentaux ont dès le départ fait l'objet d'hésitations et d'une diversité d'interprétations. En conséquence, un demi-siècle après leur adoption,

aucun de ces objectifs n'a été intégralement atteint, en dehors de celui, quantitatif, de la marocanisation de l'encadrement éducatif.

Les 4 principes du système éducatif : le regard des travaux de la COSEF

- L'unicité, qui a été l'un des premiers chantiers du système éducatif, s'est rapidement heurtée à des contraintes de mise en œuvre et n'a jamais pu être concrétisée. Devant l'incapacité du système à assurer à ses bénéficiaires une formation de qualité, adaptée aux mutations économiques et sociales que vit le pays, on a assisté à l'effet inverse, puisque s'est développée, à côté de l'offre publique, une offre alternative privée, elle-même très diversifiée. Le résultat en est un système éclaté, qui consolide les inégalités et où cohabitent une offre publique et une multitude d'offres privées censées répondre aux lacunes du système d'enseignement public. De ce fait, même si elle est faible, l'offre des missions étrangères et des grands groupes scolaires privés a écrémé le système, en captant les enfants des élites, contribuant par là même à accentuer la paupérisation de l'école publique. Elle a ainsi privé le secteur public de l'apport d'une catégorie de parents à la fois instruits, exigeants en termes de qualité d'enseignement et disposés à s'impliquer dans le suivi de la scolarité de leurs enfants.
- La généralisation, autre grand principe fondateur de l'école marocaine, est celui qui a le plus pâti de la dualité "quantitatif vs. qualitatif". Si la généralisation de l'enseignement a obéi à ses débuts à la logique quantitative, face aux échéances sans cesse repoussées, le débat se serait apparemment déplacé autour de la "qualité" de l'enseignement, en oubliant que dans la problématique particulière de l'enseignement au Maroc, les objectifs de généralisation ne peuvent être atteints que par une réelle conjonction des préoccupations quantitatives et qualitatives. Par ailleurs, l'absence d'études rigoureuses de faisabilité dans le processus de planification de la généralisation a contribué à installer et à perpétuer les déséquilibres en matière d'éducation, au détriment du milieu rural et des couches défavorisées de la société.
- L'arabisation, réalisée dans la précipitation, et sans démarche rigoureuse et globale, a conduit aux différents paliers à une faible maîtrise, à la fois du français et de l'arabe, de la part des bénéficiaires. Des lacunes qui se traduisent par des difficultés d'insertion professionnelle, mais aussi dans la poursuite de la scolarisation au niveau du supérieur. Pour l'enseignement des matières scientifiques, et en l'absence d'études de base sur la formation des enseignants et sur les curricula, l'arabisation s'est limitée à une "traduction" des contenus scientifiques du français vers l'arabe et n'a pas suffisamment pris en compte, semble-t-il, la place prépondérante qu'occupe aujourd'hui encore le français dans le secteur moderne de l'économie.
- La marocanisation enfin, s'est opérée à travers des recrutements massifs qui n'ont été que faiblement accompagnés par des programmes de formation continue adaptés. Ainsi, si elle a globalement atteint ses objectifs sur le plan quantitatif - dans la mesure où aujourd'hui l'encadrement du système est assuré dans sa totalité par des nationaux -, elle l'a toutefois privé d'une source d'émulation et réduit ses contacts et son ouverture sur les standards internationaux.

Source : *Regards sur le système éducation - formation au Maroc, COSEF, 2000*

Les hésitations ont aussi été le fait d'une fixation politique et sociale passionnée, voire exagérée, sur la question de l'école.

L'école a constitué, pendant longtemps, un champ de polarisation idéologique et politique, et un lieu d'expression aiguë de la conflictualité politique et des tensions sociales et syndicales. Résultat direct: l'indécision a souvent marqué les entreprises de réforme du système éducatif. On a alors multiplié colloques et commissions et formulé pléthore de recommandations et de plans, sans réussir à se départir d'une prudente et tenace hésitation qui trouvait ailleurs ses motivations. En fait, celles-ci étaient principalement liées au jeu politique et à l'attitude de l'Etat vis-à-vis de certaines options (la gratuité, l'arabisation, les programmes,...) qui, malgré le consensus apparent dont elles faisaient l'objet, étaient implicitement considérées comme déstructurantes ou porteuses de lourdes conséquences sur l'ensemble de la société.

On notera que les points de discordance étaient nombreux. La conception même du rôle de l'école a été tiraillée entre trois tendances contradictoires : moderniste ouverte, réformiste inspirée du nationalisme panarabe et traditionaliste tournée vers le maintien des structures anciennes. Les autres grands sujets de

polarisation ont été la sélectivité versus la démocratisation, la gratuité versus la participation financière des ménages, le contenu des programmes et des manuels et, surtout, la question de la langue et l'entreprise de l'arabisation. L'hésitation se manifestait plus nettement au plan de la mise en œuvre des réformes, qui s'est toujours caractérisée par une application sélective, privilégiant les dimensions quantitatives –plus visibles- et reportant indéfiniment les volets se rapportant aux questions sensibles et difficiles. Par ailleurs, les inconstances ont été également le fait de ceux qui se sont succédés à la tête de l'Education Nationale, avec une rotation, il faut le noter, impressionnante : entre 1955 et 2005, ce département a connu le passage de 38 ministres, secrétaires d'Etat ou sous-secrétaires d'Etat. Leurs approches des questions de l'éducation n'ont pas toujours été homogènes, et leurs politiques ont souvent perdu en continuité. Ceci a contribué à l'inconstance des réformes entreprises et à leur faible enracinement, dans un domaine où les actions ne peuvent que s'inscrire dans la durée.

Beaucoup d'efforts, de temps et d'énergie ont ainsi été perdus, et les finalités les plus instrumentales de l'école ont été sacrifiées. L'école n'a pas toujours été considérée comme un vecteur de développement des capacités humaines et comme un pivot de l'égalité des chances, avant d'être au service d'un dessein politique ou d'un projet de formation du citoyen exemplaire.

La dernière en date des réformes, celle élaborée dans le cadre de la COSEF et formulée dans la Charte Nationale de l'Education-Formation de 1999, a eu un double mérite : Elle a pu fédérer et mobiliser l'ensemble des forces vives de la nation autour d'un référentiel global et autour d'options stratégiques moins ambiguës et plus réalistes. Elle a aussi permis de dépassionner le débat politique sur la question éducative et de dépasser le discours de crise qui l'avait souvent caractérisée. Cependant, comme pour les tentatives passées, la mise en œuvre de la réforme actuelle s'est révélée difficile et n'a pas échappé à la sélectivité, même si ses résultats réels ne seront perceptibles qu'à moyen et long terme.

C'est justement ce qui invite aujourd'hui à se poser sérieusement la question de la gouvernabilité du système d'éducation et de formation dans notre pays.

Bien que les facteurs qui ont historiquement bloqué le renouveau du système éducatif soient en train de s'atténuer, c'est la "réformabilité" même du système qui est aujourd'hui en jeu. Ce système a gagné, en effet, en complexités et en inerties ; il fait de sa réforme une tâche réellement difficile surtout si les programmes de réforme continuent à être appréhendés selon l'approche holistique qui a prévalu jusque là, et si le leadership et le système de management demeurent faibles et inadaptés. Il va de soi que les clés d'entrée à l'amélioration du système scolaire peuvent aussi être plus localisées, plus décentralisées et plus différenciées : la fixation sur la recherche désespérée d'un plan de réforme intégral et immédiat n'ont malheureusement pas favorisé l'éclosion d'initiatives locales et la capitalisation sur les multiples expérimentations entreprises dans le passé ; car après tout, et en termes de performances effectives, seul l'objectif de l'excellence dans chaque établissement doit compter.

A cet égard, la question de la gouvernabilité du système d'éducation et de formation n'est pas dissociable de celle de la responsabilité du corps enseignant et de son statut. Elle interpelle au même titre l'administration de l'Education Nationale qui n'a pas encore fait sa mue et qui est restée hermétique à l'apport d'autres profils techniques, financiers et managériaux. Aussi, à défaut d'une profonde modernisation de cette administration et d'une mise à niveau du personnel enseignant, il sera illusoire de compter sur les seuls documents de réformes, conçus, eux aussi, selon une logique linéaire et descendante. Enfin, un système efficace est aussi un système qui accepte d'être évalué et qui rend compte à la société et aux usagers de ses performances et de ses carences.

2.3. Université et Recherche : les retards de l'intégration dans l'économie du savoir

A l'exception de certains instituts créés sous le Protectorat français et pilotés depuis la métropole, le paysage universitaire du Maroc indépendant était désert. La première université fut créée en 1959 à Rabat et le premier Baccalauréat marocain date de 1963. Depuis, d'importants progrès ont été réalisés : d'un millier en 1956, le nombre des étudiants est passé à environ 290.000 en 2004 ; 15 universités ont été créées, regroupant 62 facultés, en plus d'une cinquantaine d'écoles et d'instituts supérieurs et plusieurs dizaines d'instituts privés. Malgré ces progrès, le taux de scolarisation dans le Supérieur se maintient depuis quelques années autour de 11%, un taux qui reste insuffisant comparé à celui des pays similaires d'Afrique du Nord et du Moyen Orient qui est de 22% en moyenne (45% en Jordanie et de 80% en Corée du Sud). **Cet indicateur met en exergue la problématique de l'Enseignement supérieur au Maroc, dans une perspective d'intégration à l'économie du savoir** : non seulement notre pays a besoin d'élargir la base de la population ayant accès à des niveaux d'éducation supérieurs, afin d'accroître sa compétitivité et son attractivité en matière d'économie du savoir, mais il doit aussi faire face à la massification que connaît l'université. Cette massification se répercute directement sur la qualité de l'enseignement supérieur et sur l'emploi des effectifs qui en sortent.

Cependant, les termes de cette équation d'avenir trouvent leur origine dans le passé récent de l'enseignement supérieur au Maroc. En effet, l'université marocaine n'est pas sortie indemne de la conflictualité politique qui a été longtemps portée dans son enceinte. De même le rayonnement social de l'institution universitaire a pâti de sa marginalisation progressive. Les programmes, les méthodes et la recherche y sont restés cloisonnés et non actualisés. En outre, le principe d'autonomie de l'université, longtemps proclamé, n'a pas encore trouvé un chemin pour s'imposer comme principe directeur de la gouvernance du système d'enseignement supérieur.

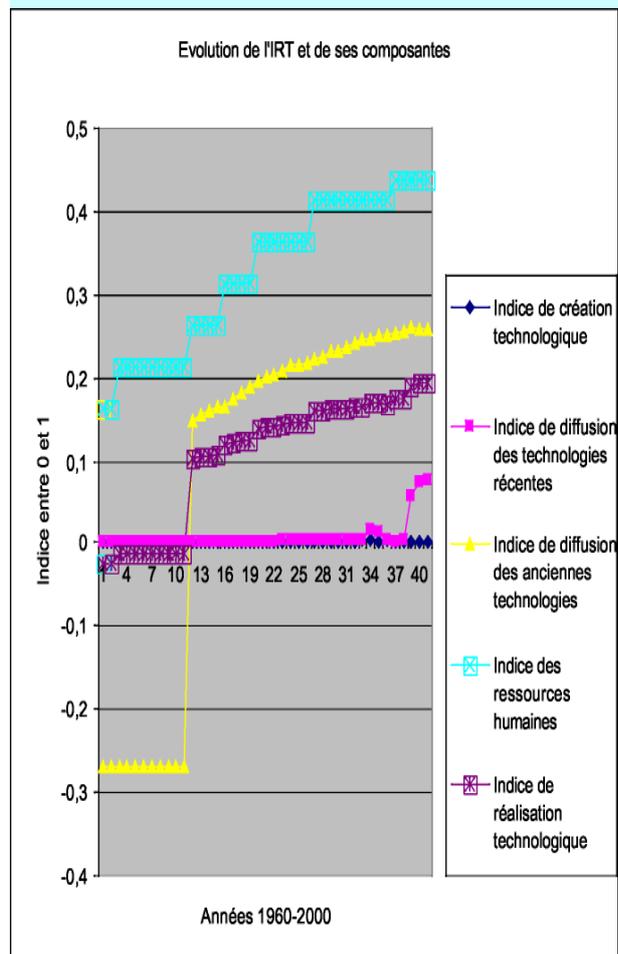
Enfin, la décrédibilisation de l'enseignement supérieur s'est doublement opérée par la faiblesse de l'articulation avec le marché de l'emploi et par la coexistence d'établissements massifiés avec des filières sélectives et captives pour les meilleurs éléments (grandes écoles, instituts supérieurs, facultés de médecine, ...). Les branches qui connaissent un engouement (filiales Lettres et Sciences sociales et humaines). Les rendements universitaires n'ont fait que se dégrader au fil des années : la moyenne du nombre d'années d'études pour obtenir la licence était de 9,3 ans en 1999 et seuls 10% des étudiants d'une promotion finissaient le cursus universitaire en 4 ans. La réforme entreprise depuis 3 ans est encore trop récente pour être évaluée.

La crise de l'université a aussi été celle du retard de la Recherche scientifique et de sa déconnexion avec l'enseignement. En effet, la recherche n'est pas encore une réelle priorité pour le pays ; l'effort consenti pour la Recherche et Développement ne dépassait pas les 0,3% du PIB avant 1999 (estimé en 2003 à 0,79%). Ses liens avec les secteurs de l'économie et avec les dynamiques régionales et locales restent des plus faibles.

Il en est de même du positionnement du Maroc sur le plan des indicateurs de productions scientifiques : dans les domaines des sciences exactes, des sciences de la vie et des sciences de l'ingénieur. A titre d'exemple, dans ces domaines les activités scientifiques des chercheurs marocains, entre 1997 et 2001 ont été sanctionnées respectivement par 510 et 1010 publications et références, plaçant le Maroc en troisième position au niveau de l'Afrique, derrière l'Afrique du Sud et l'Egypte. Toutefois, ce volume équivaut à peine au quart de la production de l'Afrique du Sud et seulement à près de la moitié de la production égyptienne.

Une autre observation sur l'itinéraire de l'université marocaine mérite d'être portée au débat public. Elle est d'ordre stratégique et concerne l'éparpillement de l'espace universitaire national. Cet éparpillement a été en effet dicté, à certaines périodes, par des préoccupations implicites d'ordre sécuritaire et par d'autres, plus explicites, motivées par un objectif d'aménagement du territoire et du développement régional. Or, les universités régionales n'ont contribué que faiblement à la réalisation de cet objectif puisque les cursus et les programmes de recherche continuent d'être nationaux et les disparités de qualité et de moyens ne font que s'accroître. Dans le même temps, l'émergence au Maroc d'ensembles universitaires ayant une taille critique qui les rendent compétitifs pour la Recherche, et capables de s'intégrer à des espaces plus larges comme celui de l'UE, risque de devenir hors d'atteinte.

Evolution de l'Indice de réalisation technologique



Sur la période 1960-2000, à l'exception de l'indice de diffusion des technologies récentes et de l'indice de création technologique, tous les autres indices ont connu un accroissement qui s'est accéléré durant les périodes 1970 mais surtout les années 1990. L'indice de réalisation technologique est ainsi passé d'un niveau très faible au début des années 1960 pour atteindre 0,2. Ceci amène à considérer le Maroc contemporain comme adopteur dynamique de technologies.

3. LA VALORISATION DU POTENTIEL HUMAIN PAR L'AMÉLIORATION DU NIVEAU DE SANTÉ : SYSTEME DE SANTÉ

En 50 ans, le niveau de santé des Marocains a enregistré un progrès considérable, rompant définitivement avec la multitude de maladies et d'épidémies qui ravageaient régulièrement le pays dans les siècles passés. Néanmoins, la disparition de ces épidémies et l'amélioration générale du niveau de santé se sont accompagnées de nouveaux défis.

Depuis l'Indépendance du pays, la population marocaine a gagné en espérance de vie, a vu la mortalité régresser et la morbidité se transformer, intégrant ainsi un processus de transition épidémiologique qui se poursuit aujourd'hui. Mais, dans le même temps, l'accès des populations aux soins de santé demeure incomplet et très inégalitaire. Certains indicateurs de santé infantile et maternelle demeurent précaires et le système de santé semble assumer difficilement ses missions, dans un contexte d'insuffisance de moyens et d'émergence de nouvelles formes de maladies. Il est aujourd'hui admis que l'accès à une santé de qualité constitue un des objectifs prioritaires du développement humain au Maroc : par delà le fait qu'il constitue en soi un droit de chaque citoyen, l'expérience passée a prouvé sa forte détermination du niveau de productivité de la population et du niveau de développement des capacités humaines des individus.

3.1. Des progrès relatifs sur fond de transition épidémiologique amorcée

Le niveau de santé global des Marocains s'est nettement amélioré depuis l'Indépendance.

La santé de la population marocaine a connu au cours du demi-siècle passé une amélioration qui s'est traduite par l'augmentation de l'espérance de vie à la naissance atteignant les 71 ans actuellement, contre 47 ans en 1962. L'amélioration de l'état de santé s'est également traduite par la diminution du taux brut de mortalité (5%° aujourd'hui contre 19% en 1962) et par la diminution de la mortalité infantile et de la mortalité maternelle.

Le Maroc est entré dans une phase de transition épidémiologique qui l'oblige à faire face à un triple fardeau de morbidité

En 50 ans, la morbidité a connu une évolution importante dans le sens d'un transfert de la charge globale des maladies transmissibles vers les maladies non transmissibles et les accidents et traumatismes de toute nature. Trois grandes tendances sont à l'œuvre :

(i) Une tendance à la diminution, voire à l'éradication d'un certain nombre de maladies : en particulier, les maladies cibles de la vaccination, mais aussi les maladies à transmission hydrique, typhoïde et choléra en tête, le trachome, la bilharziose, la lèpre et le paludisme ;

(ii) Une tendance vers la persistance, la stagnation, voire la recrudescence de certaines maladies : en particulier, la tuberculose qui continue d'être un grand problème de santé publique ; mais aussi les infections respiratoires aiguës de l'enfant, les hépatites virales B et C et les toxi-infections alimentaires ; ainsi qu'une tendance à la progression de l'incidence et de la prévalence de l'infection par le VIH-SIDA, quoique cette progression demeure modeste comparativement à d'autres pays.

(iii) Une tendance nette à l'émergence, en termes de fréquence, des maladies chroniques : cancers, maladies cardio-vasculaires avec l'hypertension artérielle

en tête, maladies métaboliques telles que le diabète, l'asthme, l'insuffisance rénale chronique, et les maladies mentales, ainsi qu'une tendance aussi nettement à la hausse des accidents et traumatismes non intentionnels.

Cette redistribution de la charge de morbidité, qui n'est d'ailleurs pas spécifique au Maroc, indique clairement le processus transitionnel à l'oeuvre.

Le pays n'est pas encore parvenu à régler ses problèmes de « maladies des pays pauvres » alors qu'il doit faire face à une montée en puissance et en fréquence des « maladies des pays riches », plus difficiles et plus chères à prendre en charge. Les statistiques de mortalité globale de l'année 2000 indiquent que 30% des décès sont imputables aux deux seules pathologies cardiovasculaires et tumorales.

Un autre motif d'inquiétude est que la persistance des déficits nutritionnels variés est généralement corrélée au milieu rural et à la pauvreté (insuffisance pondérale de l'enfant, carences en fer, iode, vitamines A et D). En dépit d'une évolution favorable au cours des dernières années, la malnutrition persiste toujours dans des proportions non négligeables, et elle est responsable d'une grande partie de décès évitables et de morbidité associée. Les carences alimentaires en vitamines et minéraux, isolément ou en association à la malnutrition, causent plusieurs cas de difficultés d'assimilation, d'arriération mentale, de faible capacité de travail, de cécité ou de mort prématurée. La même chose pourrait être dite du tabagisme, qui continue à être à l'origine de nombreux problèmes de santé publique au Maroc.

L'état de santé connaît, par ailleurs, trois déficits majeurs

L'évolution de l'état de santé sur les cinq décennies d'indépendance révèle trois déficits majeurs, en grande partie imputables au système national de santé :

- **L'insuffisance de la couverture en services de santé.** Avec un établissement de santé de base pour 12000 habitants et une capacité litière de 1 lit pour 900 habitants, le taux de couverture territoriale est loin d'être satisfaisant. S'y ajoute une faiblesse de la couverture de la population par les régimes d'assurance médicale dont la portée a longtemps stagné (avant le projet actuel de l'AMO) autour de 16% de la population.
- **L'inégalité des Marocains devant la santé et devant la mort.** En effet, l'offre des soins de santé et les niveaux de mortalité sont très variables entre milieu rural et milieu urbain : les citadins vivent en moyenne 6 ans de plus que les ruraux, et il y a deux fois plus d'enfants qui meurent avant leur premier anniversaire dans les campagnes que dans les villes ; le taux de mortalité dans certaines régions comme Fès-Boulemane et Taza-Houceima-Taounate est très proche du niveau national enregistré au début des années 1970. En outre, plus d'un quart de la population se trouve encore à plus de 10 km d'une formation sanitaire en 2003.

De même, le mauvais niveau de santé de nombreuses franges de la population est souvent corrélé avec : un mauvais niveau d'éducation (analphabétisme), un mauvais statut d'habitat (habitat insalubre), un accès insuffisant aux infrastructures de base (eau salubre, électricité, routes, etc.), un accès insuffisant à l'emploi et au revenu (pauvreté, malnutrition, etc.). Il est aussi corrélé à une profonde iniquité dans l'accès aux soins en termes géographiques et en termes financiers.

- **Le niveau encore élevé de la mortalité infantile et maternelle.** La surmortalité de l'enfant et de la mère s'établit à des niveaux inacceptables et constitue un point noir dans les résultats sanitaires du pays. Ils reflètent clairement les limites des programmes de santé publique axés sur la santé de la

mère et de l'enfant. A titre comparatif, et pour mesurer le chemin qui reste à faire, seuls 9 enfants sur 1000 nés vivants décèdent avant leur 5ème anniversaire en Espagne ; au Maroc, et pour la même période (2003-2004) ce furent 47 enfants qui décédèrent avant 5 ans, soit 5,2 fois plus qu'en Espagne.

Concernant le taux de mortalité maternelle, qui est aujourd'hui de l'ordre de 227 décès pour 100.000 naissances, et avec le rythme actuel, il faudrait attendre des dizaines d'années pour atteindre le niveau des pays développés où ce taux ne dépasse pas les 20 décès pour 100.000 naissances.

La surmortalité infantile et maternelle est plus alarmante en milieu rural et chez les populations pauvres, analphabètes et à faible niveau d'instruction.

3.2. Un système de santé faisant face à l'insuffisance des moyens et à la complexité de sa gouvernance

Le niveau de santé dans un pays n'est pas le résultat exclusif de son système de santé publique, dès lors qu'il est aussi l'affaire de plusieurs acteurs : familles, administrations diverses, tissu associatif, médias et secteur privé. Il ne faut pas néanmoins perdre de vue qu'un système de santé défaillant ne saurait produire des résultats sanitaires satisfaisants, surtout si les autres acteurs ne remplissent que peu leurs rôles respectifs en la matière et si les soins de santé primaires ne sont pas étroitement couplés à des actions intersectorielles (éducation, habitat salubre, etc.). Le bilan de 50 ans de politiques de santé révèle aujourd'hui des problématiques majeures de notre système de santé. Celles-ci ont trait en particulier à la gouvernance de ce système avec, en toile de fond, la crise de l'hôpital public et de son modèle de financement, d'une part, et l'insuffisance des moyens affectés à la santé, d'autre part.

La gouvernance du système

Au lendemain de l'Indépendance, le Maroc a opté pour un modèle de santé où l'Etat s'occupait de la production des soins et services, du financement des soins, de la gestion des établissements et de la régulation du secteur. Il faut remonter à la première conférence nationale sur la santé, tenue en 1959, sous la présidence effective de Feu S.M. Mohammed V, pour retrouver ces principes, qui ont guidé l'organisation du système national de santé depuis sa naissance.

Cinquante ans après, le système de santé a connu une extension importante, tant en termes d'infrastructures, services territoriaux et d'effectifs, qu'en termes de diversification des acteurs et des intervenants ; mais la prédominance du rôle de l'Etat n'a que peu diminué. Il a fallu attendre la fin des années 1980 pour qu'un débat sur la réforme de la santé au Maroc soit réellement amorcé, avec notamment la restructuration du département de la santé et le lancement des premières études sur le financement du secteur. Depuis, des adaptations du système même ont été tentées, dans le sens de la recherche d'une séparation entre financement et production des soins, la séparation entre tutelle et management des établissements, avec une orientation vers la décentralisation de la gestion et le renforcement des fonctions de régulation.

Cependant, même si des avancées ont été enregistrées en matière d'effectifs et de qualité des ressources humaines, en matière d'administration sanitaire et en matière de prise en charge de nouvelles fonctions au sein du système de santé, le décrochage a toujours été, et demeure, flagrant entre les projets de réforme et leur mise en œuvre. Plusieurs questions directement liées à la gouvernance, pourtant bien diagnostiquées, n'ont fait l'objet que de peu de mesures concrètes. Elles concernent principalement :

- **L'absence d'un cadre stratégique d'action et d'une vision globale du système de santé.** Ce système a développé une aversion envers les grands schémas de planification stratégique qui sont souvent restés lettre morte : Carte

sanitaire, Schéma régional d'organisation sanitaire, projets d'établissements hospitaliers. Le déploiement de l'offre et le maillage du territoire ne procèdent ainsi pas toujours d'une logique d'ensemble, inscrite dans la durée.

- **La diversité des intérêts des acteurs et des intervenants du système de santé et la présence de nombreuses situations de rente qui ont fini par devenir de réelles forces d'inertie.** Qu'il s'agisse des nouveaux rôles de la tutelle et de la coordination entre secteurs privé et public, du statut des corps de métiers de la santé, des intérêts des cliniques privées et des professions libérales de santé, de ceux de l'industrie pharmaceutique et des officines, le dialogue et la concertation ont souvent fait défaut, L'Etat n'a jamais réellement pris à bras le corps ces questions dans une vision stratégique globale, centrée essentiellement sur la santé des Marocains, celle-ci continuant de pâtir du cloisonnement excessif qui règne entre les secteurs privé et public de santé. En outre, et en dehors d'enceintes créées récemment dans le cadre de l'Assurance Maladie Obligatoire, le secteur manque d'un cadre national et régional de réflexion collective sur les affaires de la santé. De même, et contrairement à l'éducation par exemple, la santé n'a pas beaucoup intéressé le débat public, et ce débat a souvent été délaissé aux seuls professionnels et administratifs du secteur.

Le rôle du Ministère de la santé, avec sa double fonction de producteur et de régulateur, ainsi que le caractère plutôt formel de sa tutelle sur le secteur privé, constituent une source d'ambiguïté et autant de facteurs de confusion supplémentaires.

- **Le centralisme excessif de l'administration sanitaire et le faible développement des services locaux.** Le secteur de la santé reste encore l'un des secteurs publics les plus centralisés au Maroc. Comme pour l'administration de santé, l'offre de soins est concentrée autour de grands pôles urbains et axée sur les hôpitaux et la médecine de ville.
- **La crise de l'hôpital public.** Victime d'un double nivellement par le bas, à cause de la négligence dans laquelle il est depuis longtemps installé, et de la concurrence du secteur privé qui attire les ménages solvables, l'hôpital public a fini par perdre en confiance et en crédibilité auprès des populations. La réforme hospitalière est restée très lente dans sa mise en œuvre, laissant l'hôpital public baigner dans ses multiples problèmes de management, de qualité et de moyens. La dégradation des services d'urgence et la corrélation entre admission à l'hôpital et certificat d'indigence ont souvent constitué l'illustration populaire de la crise que l'hôpital public continue de traverser. Celui-ci, il faut le rappeler, représente près de 80% de la capacité litière nationale et dépend presque exclusivement du budget de l'Etat (il reçoit à peine 5% des ressources de l'assurance maladie). Cette dépendance budgétaire est souvent synonyme de rationnement et constitue un obstacle à la rationalisation de la gestion hospitalière.

En matière de financement, la dépense globale de santé a évolué en stagnant, sinon en régressant à certaines périodes. De l'ordre de 5% du PIB actuellement, elle témoigne de l'indigence du niveau de la consommation médicale au Maroc. Produit de l'insuffisance du financement public et de la faiblesse de la couverture par l'assurance maladie, le niveau des dépenses de santé au Maroc est très faible, comparé à l'effort financier consenti par d'autres pays similaires pour la santé de leurs populations : selon les données de l'OMS, les dépenses globales de santé *per capita* au Maroc s'élèvent à 56 dollars, contre 398 dollars au Liban, 134 en Jordanie, 118 en Tunisie et 130 en Iran. Tout pousse à croire que c'est aussi d'une insuffisance réelle de financement qu'a pâti le système marocain de santé durant les décennies précédentes.

Cette insuffisance des moyens trouve son origine dans le développement, longtemps resté embryonnaire, des mécanismes collectifs d'assurance du risque maladie. L'assurance maladie (tous dispositifs confondus) ne représente que

16% de la dépense globale de santé, dont l'Etat ne prend en charge que le quart (26%). Ce sont alors les ménages qui supportent la grande partie des charges liées aux soins et aux médicaments : la dépense de santé est directement assumée par les ménages à raison de 54%, en faisant un des facteurs de nivellement du niveau de vie des familles et de pauvreté des individus.

C'est à cause de ces considérations liées au volume et à l'iniquité de la dépense médicale qu'une refonte du système de financement de la santé a été sérieusement projetée depuis le début des années 1990. En 2002, fut adoptée la loi sur l'Assurance Maladie Obligatoire (AMO), qui est entrée en vigueur en 2005. Dans une première étape, il est prévu de généraliser l'assurance maladie à l'ensemble des salariés et retraités ; elle va ensuite être étendue aux étudiants et aux travailleurs indépendants. Cette première étape va doubler le taux de population couverte en le portant de 16% à 30%, soit près de 9 millions de personnes. Un Régime d'assistance médicale aux économiquement démunis (RAMED) sera déployé dans une deuxième étape, dans le but de garantir l'accès aux soins publics pour les personnes non éligibles à l'AMO.

Sur un autre plan, l'accent doit également être mis sur les faiblesses qui commencent à se faire sentir sur le plan de la formation médicale et dans le domaine de la recherche en santé. S'agissant de ce dernier point, non moins stratégique pour notre pays, on constate une absence de politique de recherche explicite, une insuffisance des infrastructures et des compétences, tandis que le financement de ce secteur repose exclusivement sur la coopération bilatérale ou multilatérale.

Or, la globalisation des échanges s'accompagne de plus en plus de la globalisation des maladies et des réponses qui doivent leur être apportées. A cet égard, dans notre pays, la veille sanitaire et la veille alimentaire doivent être renforcées et la politique de santé devenir plus prospective. En particulier, le Maroc qui est importateur net de technologie médicale et de biotechnologies (à l'exception notable du médicament) doit définir une stratégie claire dans ces domaines : Recherche, innovation, transfert de technologie et autonomie par rapport aux importations, etc.

4. ORGANISATION DE LA PROTECTION SOCIALE ET LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

Le Maroc a connu les premiers embryons d'une protection sociale moderne dans les années 1930 et 1940, avec la création des premiers régimes d'accidents du travail, des pensions civiles, d'une aide sociale et de retraites privées. A l'image du droit du travail et de la réglementation des relations professionnelles, les mesures instituées l'ont été, à l'origine, pour la population européenne exclusivement. Elles ont été par la suite étendues aux travailleurs marocains sur une base inégalitaire d'abord, puis d'égalité formelle ensuite.

Après l'Indépendance, plusieurs réformes ont été entreprises dans le sens d'un élargissement de la couverture sociale et de la diversification des prestations assurées par les régimes collectifs de solidarité. En effet, le processus historique d'effritement des solidarités traditionnelles et familiales a conduit au développement, par strates successives, des formes institutionnelles de solidarité. En raison de la persistance de la pauvreté et des phénomènes d'exclusion, exacerbés par l'insuffisance de la croissance économique et par des périodes de forte sécheresse, l'Etat a eu aussi à mettre en place des programmes spécifiques de lutte contre la pauvreté et d'élargissement des accès aux services de base (cf. supra). Il s'agit en particulier des formes anciennes et nouvelles de filets de sécurité, notamment la Promotion Nationale, l'Entraide Nationale, les cantines scolaires, le programme de lutte contre les effets de la sécheresse, les programmes rentrant dans le cadre de l'action sociale de proximité, les actions des Agences de développement économique et social spécialisées comme l'Agence de Développement Social, les Agences du Nord et du Sud ainsi que les initiatives promues par les fondations et les entreprises citoyennes.

Aujourd'hui, le niveau de protection sociale demeure insuffisant et pose de sérieux problèmes de viabilité, et la pauvreté n'a pas encore enregistré une tendance substantielle à la baisse. Bien qu'elle n'ait pas comme seul but la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, l'INDH, lancée récemment, a apporté un diagnostic renouvelé des politiques publiques menées dans ce domaine et une nouvelle manière d'approcher les problèmes de pauvreté, d'exclusion et de précarité.

4.1. La protection sociale : une diversité de régimes pour une couverture limitée

La généralisation de la couverture sociale ne peut que s'inscrire dans le long terme pour un pays en développement comme le Maroc. Néanmoins, et quelle que soit le niveau de richesse d'un pays, le rythme d'élargissement de la couverture des systèmes de protection sociale est un indicateur important de bien-être et de développement.

Dans le cas du Maroc, les progrès sont restés modestes sur ce plan. Un demi-siècle après l'Indépendance, le taux de couverture des dispositifs de protection sociale institutionnelle demeure faible et variable selon les catégories de régimes en place. Le système marocain de protection sociale est fondé autour de trois logiques distinctes qui ont donné lieu à une diversité de régimes : une logique d'assurance sociale comprenant les régimes obligatoires légaux et statutaires (CNSS, CMR, RCAR, Accidents du travail et récemment AMO), qui ne couvrent dans leur ensemble qu'environ 27 à 30% de la population active ; les mutuelles publiques et privées, la CIMR, les Caisses de retraites complémentaires facultatives et les produits des compagnies d'assurance relèvent d'une logique de prévoyance sociale et restent inaccessibles pour les actifs pauvres et pour la grande majorité de la population ; enfin, une logique d'assistance sociale, à travers les multiples filets de sécurité (Entraide nationale, Promotion nationale, subvention de produits alimentaires de base, ...) non soumis à contribution et financés en grande partie par le budget de l'Etat. Ceux-ci sont souvent reliés aux dispositifs de lutte contre la pauvreté dont ils font partie intégrante.

Le domaine des assurances sociales au Maroc demeure très fragmenté en raison des modalités de sa genèse et des péripéties de son histoire. En 50 ans, le pays n'a pas réussi à lui conférer une logique d'ensemble et une architecture cohérente et plus solidaire. Au delà de l'insuffisance de couverture, plusieurs incohérences se sont accumulées et le développement de certains services, pourtant essentiels pour l'économie et pour les individus, n'a pas eu lieu. Quatre grands aspects méritent, à cet égard, d'être soulignés :

- **Carences de la protection sociale des travailleurs non salariés et des professions indépendantes**, d'autant plus que la salarisation de la population active a connu une stagnation, voire une régression, durant les décennies passées;
- **Viabilité incertaine des régimes de retraites** dont la montée en charge se heurte aujourd'hui à une nouvelle réalité démographique et économique marquée, notamment, par le vieillissement progressif de la population et l'insuffisance de la création d'emplois ;
- **Incohérences de la branche famille du régime obligatoire des salariés**, qui s'est confinée à une politique de compléments de salaires et qui s'est considérablement éloignée, du fait d'allocations purement monétaires, sans commune mesure avec le coût économique de l'enfant, des objectifs initiaux de la politique familiale ;

- **Faible développement de l'assurance privée, notamment l'assurance vie.** Les assurances-vie individuelles ne représentent en 2004 que 8% du chiffre d'affaires du secteur de l'assurance au Maroc.

De façon globale, le système de protection sociale est appelé à élargir considérablement le champ des populations couvertes. Il est appelé aussi à se réajuster par un réaménagement permanent des prestations en fonction des transformations sociales et démographiques.

Concernant les dispositifs d'assistance sociale, leurs inefficacités tiennent surtout à leur gouvernance et à l'insuffisance des ressources qui leur sont allouées. L'iniquité des transferts qui s'opèrent à travers ces canaux est parfois flagrante, notamment en matière de subvention des produits alimentaires. Le système de compensation ou de soutien des prix des denrées de base (farine de blé tendre, sucre, gaz butane, l'huile étant décompensée) engendrait des coûts excessifs pour le budget de l'Etat, alors même que ces subventions à la consommation étaient mal ciblées et qu'elles profitaient surtout aux ménages aisés et aux agents économiques intermédiaires dans les circuits de commercialisation. Malgré ce diagnostic largement partagé, et en l'absence d'un modèle alternatif viable et sans risques, plusieurs tentatives de décompensation se sont heurtées à l'extrême sensibilité des populations pauvres au prix des denrées de première nécessité.

De même, et durant tout le demi-siècle passé, les pouvoirs publics sont restés prudents et hermétiques à toute politique de soutien direct aux revenus des populations les plus pauvres. Il en a également été ainsi de l'introduction de l'indemnité du chômage, en raison, notamment, du caractère massif du chômage et de la taille du secteur informel.

4.2. Politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

La définition de la pauvreté n'est pas chose aisée et a longtemps représenté une pomme de discorde au sein de la communauté scientifique marocaine et les sphères de décision publique. Or, même si elle est mesurée le plus souvent à l'aide de critères économiques et monétaires, on sait depuis longtemps que la pauvreté ne se réduit pas à la privation monétaire et s'étend à d'autres formes de privation humaine. Cependant, la connaissance limitée sur la pauvreté et son corollaire, l'indigence statistique, ont constitué pendant longtemps au Maroc, des facteurs d'inefficacité des politiques de lutte contre ce phénomène.

La persistance de la pauvreté (monétaire ou humaine) au Maroc est le résultat de stratégies de développement économique mal conçues, d'un mode de régulation politique et institutionnel inadapté, des institutions insuffisamment attentives à la problématique des plus démunis. Les politiques de lutte contre la pauvreté adoptées ces dernières années sont focalisées sur les symptômes sociaux de la pauvreté et cherchent à améliorer les conditions de vie des pauvres à travers des palliatifs sociaux. Ainsi, même si ces politiques réussissent à améliorer les conditions des groupes ciblés, elles ne constituent pas pour autant des remèdes aux causes structurelles de la pauvreté à l'échelle nationale. Une lutte efficace contre la pauvreté doit être fondée sur une stratégie de croissance pro-pauvres dans le cadre d'une bonne gouvernance, qui vise la réduction des inégalités à travers une politique redistributive conséquente donnant aux catégories défavorisées la capacité de participer pleinement à la dynamique de développement économique. L'efficacité de stratégies économiques pro-pauvres dépend aussi de l'existence d'une gouvernance fondée les principes de transparence, de responsabilité/accountability et d'équité, ainsi que d'une administration publique efficace dans la mise en œuvre de ces stratégies.

En chiffres absolu, le nombre de pauvres est demeuré constant

La tendance globale à la baisse du taux de pauvreté monétaire constatée sur la longue durée n'a été ni régulière, ni homogène, et le nombre absolu de la population pauvre est demeuré constant. En effet, et en dépit du biais qui caractérise la comparaison des résultats des différentes enquêtes sur le niveau de vie des ménages, force est de constater que le taux de pauvreté relative a connu une tendance générale à la baisse, passant de 56% en 1959-60 à 14,2% aujourd'hui (résultats de l'ENNVM 2000-2001). Cependant, les 50 dernières années ont été traversées par des périodes de recrudescence de la pauvreté, et le nombre de personnes pauvres n'a pas réellement reculé en valeur absolue, tournant toujours autour de 5 millions de personnes. 4 millions de marocains vivent en dessous du seuil de pauvreté relative (dépense annuelle inférieure à 3.235 DH en milieu urbain et à 2.989 DH en milieu rural), dont 3 millions dans les campagnes et 1 million dans les villes, et 25% des marocains sont économiquement vulnérables (consommation annuelle inférieure à 4.500DH).

Comme le prouvent les enquêtes et la première cartographie de la pauvreté récemment élaborée par le HCP (Haut Commissariat au Plan) et la Banque mondiale, la pauvreté reste un phénomène foncièrement rural : 50% des communes rurales ont un taux de pauvreté supérieur à 20%, et ce taux dans les campagnes est presque 3 fois supérieure à celui des agglomérations urbaines (alors que ce rapport était de 1,4 en 1960 et de 2 en 1985). En outre, la pauvreté touche spécialement les femmes, les enfants, les jeunes et les populations aux besoins spécifiques.

Par ailleurs, outre les nécessaires précautions statistiques, la lecture des chiffres synthétiques de la pauvreté au Maroc mérite d'être entreprise avec beaucoup de prudence. Dépendants des cycles de sécheresse, ces chiffres peuvent devenir des indicateurs de conjoncture plus que des indicateurs de tendance. Il s'agit là d'une nuance de taille qu'il ne faudra pas perdre de vue dans l'appréciation des efforts passés, et même futurs, de lutte contre la pauvreté, ainsi que dans l'interprétation des corrélations qu'il y aurait entre croissance économique et pauvreté, par exemple.

La lutte contre la pauvreté : un intérêt tardif

La lutte contre la pauvreté, en tant que politique spécifique, est une préoccupation récente des politiques publiques et les programmes mis en place durant la dernière décennie ne parviennent pas encore à réduire significativement son incidence pauvre. En effet, ces interventions publiques n'ont fait réellement leur apparition qu'au début des années 1990, principalement comme accompagnement tardif du plan d'ajustement structurel administré dans la décennie précédente et dont le coût aurait été supporté en grande partie par les secteurs dits sociaux et, par conséquent par les populations vulnérables et pauvres. La pauvreté et l'exclusion n'étaient pas, par conformisme éthique ou par calcul politique, des concepts explicites dans le discours de l'Etat et leur champ de déploiement était essentiellement celui de l'opposition et parfois celui des rapports rendus de certaines organisations internationales travaillant au Maroc.

Toutefois, les ingrédients d'une action sociale en faveur des démunis apparurent dès les années 50 et 60, puisque c'est à cette époque que furent mis en place les premiers filets de sécurité socio-économique du Maroc indépendant : Promotion nationale, Entraide nationale et Caisse de Compensation. De son côté, le tissu associatif national a été un précurseur innovant en matière d'action sociale. Il a contribué au renforcement de l'engagement de l'Etat dans la bataille contre la pauvreté et l'exclusion. Le développement du micro-crédit, une *success story* marocaine dans toute la région méditerranéenne, en constitue une parfaite illustration (cf. Encadré).

Au fond, l'Etat considérait que la croissance économique était le moyen idoine pour endiguer la pauvreté et qu'il suffisait ainsi de mettre en place de bonnes politiques de croissance pour y parvenir. Or, la croissance n'a pas atteint le rythme nécessaire et les politiques sociales correctives ne sont pas parvenues à atténuer, en termes absolus, les phénomènes de pauvreté et d'exclusion. Ceux-ci ont même atteint de nouvelles franges touchées par le chômage de masse et l'entassement dans les zones périphériques des villes. Ainsi, selon la Banque Mondiale (2004), l'évolution de la pauvreté entre 1990 et 1999 (de 13,1% à 19%) est attribuée pour 85% à la très faible croissance de l'économie nationale.

Cependant, la faiblesse de la croissance ne peut être tenue comme le seul facteur expliquant la persistance de la pauvreté dans notre pays. L'insuffisance de l'effort redistributif de l'Etat et des moyens affectés aux programmes de lutte contre la pauvreté, ainsi que les multiples inefficacités des politiques sociales en sont aussi responsables. En effet, les dépenses publiques consacrées aux secteurs sociaux, bien qu'à la hausse, ont toujours été insuffisantes pour sortir la population de la pauvreté et réduire les vulnérabilités, d'autant plus qu'elles ne sont souvent pas accompagnées par des stratégies de développement économiques qui puissent profiter aux pauvres. Certes, ces dépenses ont sensiblement augmenté dans plusieurs domaines, mais, dans l'ensemble, leurs niveaux sont restés bas, autant que leur efficacité, au regard de l'envergure de la pauvreté et à la taille de la population vulnérable, ainsi qu'en comparaison à ceux d'autres pays (de l'ordre de 12,5% PIB en 1998, contre 19% en Tunisie et 18% en Algérie). Il est, par ailleurs, à noter qu'une concentration de tout l'effort financier, déjà limité, sur les dépenses sociales peut avoir des effets pervers préjudiciables au développement humain dans la mesure où les ressources financières qui devraient être consacrées aux investissements productifs, importants eux aussi pour les populations pauvres, peuvent en pâtir.

En raison de la faible connaissance de la pauvreté (catégorisation et localisation), les programmes sociaux ont opéré des ciblage approximatifs, préférant souvent les mesures générales aux actions localisées. En outre, et comme les réalités urbaines sont plus hétérogènes qu'en milieu rural, les programmes publics trouvent une grande difficulté à atteindre les poches de pauvreté urbaine et périurbaine. De plus, les fuites des aides vers les non-pauvres n'ont souvent pas été évitées, comme c'est encore le cas en matière de subventionnement de certains produits de base.

Développement de la microfinance au Maroc

Né dans les années 1990, avec un développement fulgurant dès 1995, avec l'adoption ultérieure de la loi le régissant, le microcrédit affiche une excellente santé. Depuis cette époque et jusqu'à fin septembre 2005, les 12 associations ou ONG nationales, spécialisées dans le domaine, ont pu réaliser un cumul de crédits évalué à plus de 7,5 milliards de dirhams (2,8 millions de prêts distribués).

Le nombre de clients actifs des Institutions de Microfinance est estimé à plus de 570.000 personnes, dont près de 7 sur 10 sont des femmes. L'objectif du secteur du Microcrédit est d'atteindre un million de bénéficiaires d'ici 2010, avec un encours pouvant aller jusqu'à 6 milliards de dirhams.

Ces performances ont été couronnées par l'attribution au Maroc, en 2005, du Prix Onusien des comités nationaux de l'année internationale du microcrédit.

Les politiques sociales, et celles entreprises en direction des pauvres, ont également pâti de la faiblesse de leur coordination (cf. supra, Services de base) et de leur manque d'intégration spatio-temporelle. Elles ont été caractérisées par la multiplicité des intervenants, l'émiettement des ressources, les décalages et le manque de cohérence, les situations de sous-utilisation des installations et de manque de mutualisation des moyens, et l'insuffisance de participation des populations.

C'est à autant de sources d'inefficacité que l'INDH, lancée récemment, vise à remédier.

En effet, par rapport aux politiques publiques de lutte contre la pauvreté, menées depuis l'indépendance, l'INDH représente une triple rupture :

- rupture manifestée par un volontarisme politique au plus haut niveau de l'Etat : il y a des situations sociales injustes considérés désormais comme « inacceptables » ;
- rupture dans la méthode : désormais la méthode est axée sur un meilleur ciblage et une meilleure intégration des interventions dans l'espace et le temps ;
- rupture dans les modalités de financement : en dehors des ressources affectées normalement aux secteurs sociaux par le budget de l'Etat, un financement *ad hoc* spécifique est institué (10 milliard de DH sur 5 ans).

Par ailleurs, sur le plan de la démarche intellectuelle, l'INDH invite à un équilibrage de l'équation Croissance-Pauvreté : non seulement elle insiste sur le fait que le régime de croissance économique au Maroc était insuffisamment pro-pauvres, mais elle attire également l'attention sur le fait que le déficit du développement humain qui caractérise notre pays a, dans le même temps, obéré son potentiel de croissance.

50 ans de développement humain au Maroc et perspectives pour 2025

Chapitre IV

Mobilisation du potentiel humain Politiques économiques, Croissance, et Emploi

L'économie marocaine a beaucoup évolué en cinquante ans, regard de son faible niveau de développement au lendemain de l'Indépendance. Les fondamentaux d'une économie moderne ont été mis en place : émission d'une monnaie nationale, création d'organismes de régulation et d'instruments de politiques fiscales, budgétaires ou monétaires dans le cadre d'une inflation maîtrisée, développement d'un système financier national, d'un tissu dense de PME et d'un noyau dur de groupes privés qui sert de locomotive à l'économie nationale.

Ces évolutions caractérisant les trois phases principales qui rythment la trajectoire économique du pays. La période qui court de l'Indépendance à 1982 est celle de la gestation d'un modèle national de développement, de la définition de ses options fondatrices, mais aussi celle des premières difficultés financières. La phase qui débute en 1983 et s'achève dix ans plus tard sera dominée par la nécessaire recherche de stabilisation macroéconomique et d'assainissement des finances publiques, à travers le Programme d'Ajustement Structurel, et consacrera un désengagement progressif de l'Etat au profit des forces du marché. Libéralisation et ouverture seront les maîtres mots de la période entamée en 1993. Elles trouveront leur traduction dans la poursuite de la libéralisation de l'économie, des programmes de privatisation ambitieux et la signature d'accords de libre-échange.

Les conditions de l'émergence d'un marché moderne ont été rigoureusement instituées depuis l'Indépendance et ont arrimé l'économie nationale au modèle libéral tout en l'ancrant progressivement aux circuits d'échanges mondiaux. Le niveau de vie global de la population s'en est ressenti, puisqu'il s'est significativement élevé en termes de revenus, de pouvoir d'achat, de consommation et d'épargne.

Cependant, et en dépit de ces progrès remarquables, l'économie marocaine est loin d'avoir réalisé son plein potentiel durant le demi-siècle précédent. En effet, la croissance a été globalement atone depuis 1955 et n'a pas atteint un niveau suffisant et durable pour tirer le pays du sous-développement. La dépendance, qui ne s'est jamais démentie au cours de cette période, de notre économie vis-à-vis d'un secteur agricole lui-même tributaire des aléas climatiques explique que les taux de croissance soient, de surcroît, volatiles.

En retour, la croissance du PIB non agricole est restée globalement faible, du fait d'une faible performance macro-économique, d'un secteur privé bridé par les phénomènes de concentration et le difficile accès au crédit, de créations d'entreprises trop peu nombreuses, d'interventions étatiques entravant le libre jeu du marché, de la trop grande vulnérabilité de l'économie à la conjoncture internationale et d'un système éducatif inadéquat. Cette faible croissance globale, face à un marché de travail en pleine expansion, a engendré un chômage de masse qui continue d'obérer le développement humain du pays et d'alimenter la fracture sociale.

1. LES POLITIQUES MACROECONOMIQUES

Trois grandes phases ont caractérisé la trajectoire macroéconomique du pays. La première s'étend de 1955 à 1982 et correspond à la construction d'une économie moderne, marquée par une expansion budgétaire porteuse de déséquilibres. La seconde phase s'étend de 1983 à 1993 et correspond au Plan d'Ajustement Structurel (PAS) et de stabilisation macroéconomique adopté par le Maroc. La dernière phase débute en 1993, date à partir de laquelle le pays profite de son autonomie macroéconomique retrouvée pour poursuivre l'ouverture et la libéralisation de l'Economie. Chacune de ces trois phases sera marquée par des politiques budgétaires, fiscales ou monétaires cruciales.

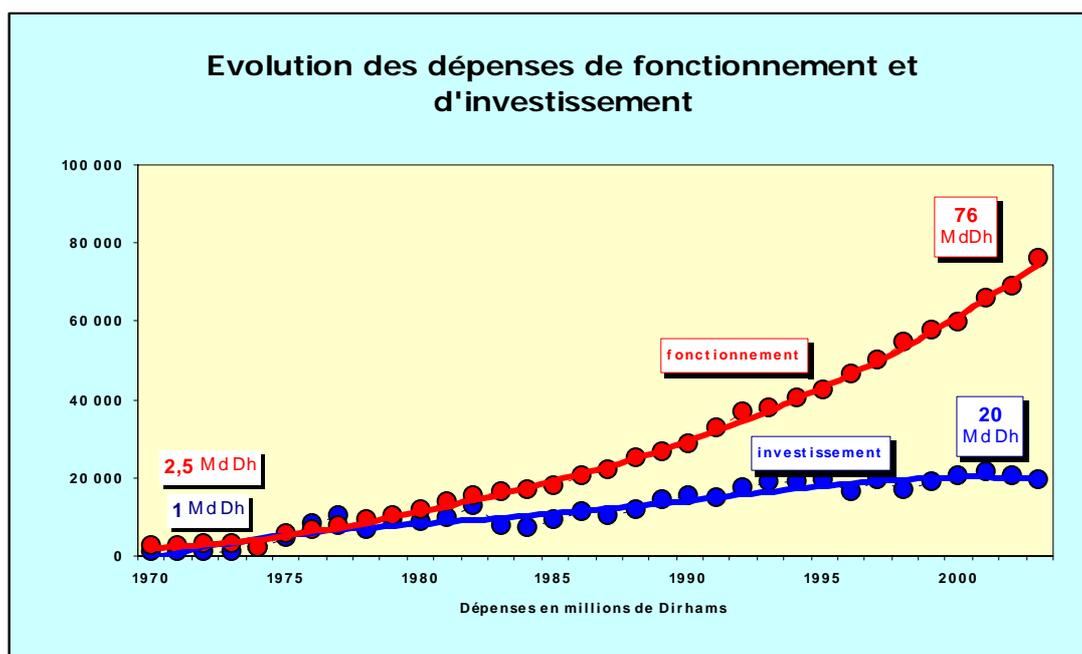
1.1. Construction de l'économie et expansion budgétaire : 1955-1982

La politique budgétaire

Le budget de l'Etat a un rôle essentiel dans la politique macroéconomique, par sa masse (en % du PIB notamment), par sa structure (répartition des dépenses et des recettes), par ses flux (orientation des dépenses et collecte des recettes) et enfin, par son solde.

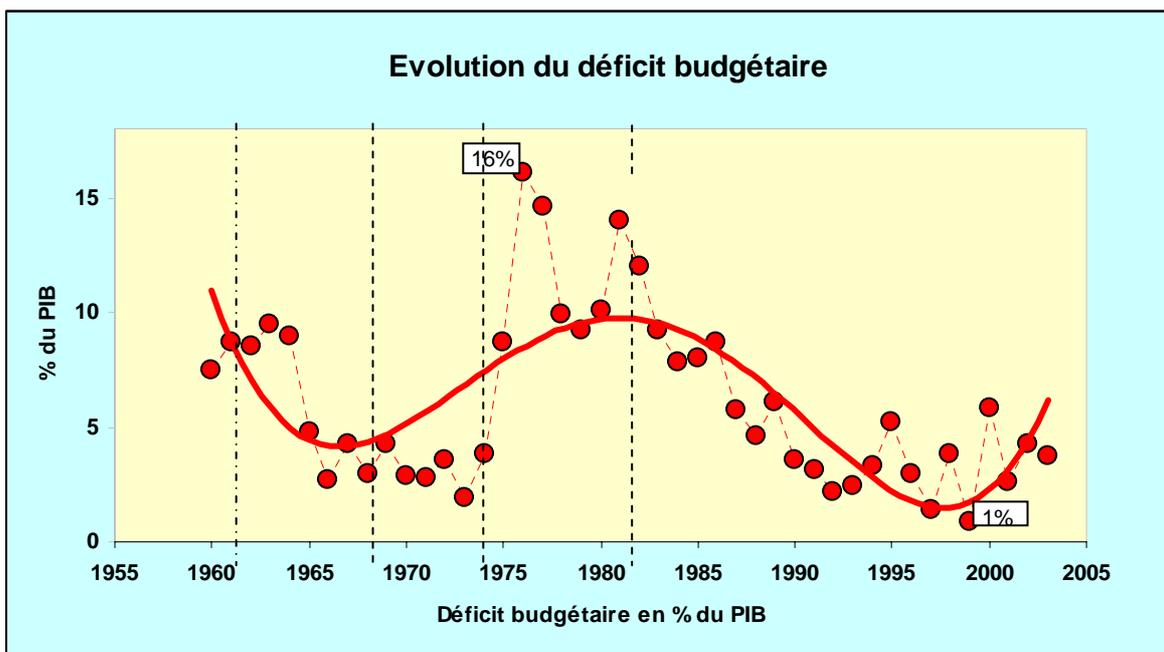
La politique budgétaire est demeurée relativement prudente jusqu'en 1973.

Deux sous-périodes peuvent être distinguées: celle de 1956 à 1964 correspond aux premières années de l'Indépendance où le besoin de relancer l'économie s'est traduit par un déficit budgétaire de 8,6% du PIB en moyenne. La mise en place des plans d'équipement et d'industrialisation (le Plan biennal de 1958-1959 et le Plan quinquennal de 1960-1964) s'est traduite par une augmentation des dépenses publiques, notamment celles de fonctionnement. En effet, l'Etat a fortement recruté afin d'investir l'appareil administratif après le départ des fonctionnaires français et de répondre aux attentes sociales. La seconde période (de 1965 à 1973) connaît des déficits budgétaires plus faibles : 3,4% du PIB. En effet, les pouvoirs publics ont mis en place des plans de stabilisation afin de réduire les dépenses publiques dans le cadre du Plan triennal 1965-1967 et du Plan quinquennal 1968-1972.



Les caractéristiques de cette politique budgétaire continueront de façonner les dépenses publiques jusqu'à aujourd'hui. Ainsi, la structure des dépenses se démarque déjà par la prédominance des dépenses de fonctionnement, au détriment des dépenses d'investissement, d'équipement et de la dette. La rigidité du budget est également en germe : une grande partie des dépenses et des recettes de l'Etat est reconduite, et c'est à la marge que se situe le degré de manœuvre de ce dernier.

La politique budgétaire marocaine est volontariste et confine à l'activisme, jusqu'en 1977. En effet, les dépenses publiques explosent, sous l'impulsion de l'augmentation des recettes suite au triplement du prix des phosphates. La politique d'expansion de l'investissement est la première cause de cette explosion. Ainsi, le Plan quinquennal 1973-1977 décide de l'exécution d'un programme d'équipement intensif : barrages, routes, constructions scolaires et universitaires. Les dépenses d'investissement connaissent une croissance de 131% entre 1975 et 1977, du fait du choc pétrolier de 1973 et de la réévaluation concomitante des coûts (de l'ordre de 40% en moyenne), ainsi que de l'accroissement des dépenses militaires, et la revalorisation de 26% des salaires dans la fonction publique accentuent le mouvement. La revalorisation de 26% des salaires dans la fonction publique accuse le mouvement. La prudence laisse alors la place à l'activisme budgétaire. Au terme de cette phase, les déficits budgétaires deviennent une donnée structurelle des finances publiques. Ainsi, le déficit budgétaire qui se limitait à 1,9% en 1973 atteint 14,6% en 1977.



Une politique d'austérité et d'assainissement de la situation financière de l'Etat est amorcée en 1978. Elle permet de baisser les dépenses d'investissement de 40% en 1978 et de réduire la croissance des dépenses courantes. Mais ce plan de stabilisation est de courte durée. En effet, la hausse des prix du pétrole, l'effondrement du cours des phosphates, la faible pluviométrie (en 1981, le Maroc a connu une des plus graves sécheresses de son histoire), et les troubles sociaux de juin 1981 à Casablanca sonnent le glas de la stabilisation. De fait, les dispositions prises et les engagements visant à réduire les dépenses de fonctionnement se heurtent à un seuil plancher : les revalorisations des traitements de la fonction publique, les subventions des prix à la consommation, les impératifs de développement de l'emploi et le souci d'équilibre social exercent une pression en fil continu. Ces facteurs rendent difficiles la compression des dépenses publiques et le desserrement des contraintes budgétaires, liées à la gestion de la dette, qui commencent à peser sur la marge de manœuvre des pouvoirs publics.

Les graves déséquilibres financiers rendent l'ajustement structurel inévitable. En effet, le déficit budgétaire représente toujours 14% du PIB en 1981. Pour financer les dépenses et couvrir les déficits, l'Etat a eu massivement recours à l'endettement extérieur, dans un contexte de hausse des taux d'intérêt. L'ampleur de l'endettement extérieur et des déficits entraîne une situation de quasi-cessation de paiement qui appelle un nécessaire rééchelonnement de la dette et l'ajustement structurel.

La politique fiscale

La structure des recettes fiscales est caractérisée par la prédominance des impôts indirects et des droits de douane, au détriment des impôts directs. Ceci est dû essentiellement à la politique d'austérité financière poursuivie par les autorités publiques suite à la crise budgétaire de 1964, politique qui relève les taxes à la consommation. A partir de 1973, les trois composantes de la recette fiscale augmentent significativement. Ainsi, les recettes des impôts directs et indirects sont multipliées par 4 entre 1974 et 1982. Toutefois, les droits de douane augmentent plus rapidement que les autres impôts suite à la promulgation en 1973 de nouveaux régimes douaniers.

La période qui va de 1955 à 1982 est marquée par l'absence de réforme fiscale importante. Au lendemain de l'Indépendance, le Maroc s'est contenté de reconduire le système fiscal hérité du Protectorat, tout en prenant soin de relever différents impôts existants afin d'accroître ses ressources. En 1962 est engagée une première réforme fiscale, limitée, qui modifie seulement l'impôt agricole et se contente d'aménagements mineurs pour le reste. Des mesures comme la création d'une taxe sur le revenu des valeurs mobilières en 1972 ou les six codes d'investissements sectoriels de 1973 ne viennent pas changer l'architecture du système fiscal.

C'est à cette période que s'amorce la baisse de l'élasticité des recettes fiscales (reflétant la corrélation entre PIB et revenus des impôts), qui continue de caractériser l'économie marocaine. Les recettes fiscales, qui représentent la part la plus importante des ressources de l'Etat, sont paradoxalement faiblement corrélées au PIB. Si l'élasticité des recettes fiscales est avérée entre 1973 et 1977, grâce aux recettes substantielles générées par la croissance de l'époque, elle baisse ensuite fortement à cause du Plan de stabilisation de 1978. En effet, cet ajustement a entraîné la réduction de l'assiette fiscale via la maîtrise des dépenses publiques. Ainsi, le gel des salaires tend à réduire une source importante d'imposition des revenus, tandis que la baisse des dépenses d'investissement tend à réduire les recettes fiscales potentielles.

La politique monétaire : entre encadrement et désencadrement du crédit

Le plafond de réescompte et le coefficient de trésorerie, principaux instruments de limitation des crédits bancaires, se révèlent inefficaces (1959-1966). En 1959, la nécessité de mettre en place ces nouveaux instruments monétaires s'impose en effet après la transformation de la Banque du Maroc en établissement public autonome, et l'institution d'une nouvelle monnaie nationale, le dirham. Mais le volume des concours bancaires ne s'en réduit pas pour autant, puisque le volume des recours à l'institut d'émission passe de 75 millions de DH en 1960 à 152 millions de DH en 1962. De même, les crédits octroyés par les banques privées continuent leur progression de 1960 à 1962. Le coefficient de trésorerie quant à lui, qui imposait aux établissements de crédit de bloquer dans l'actif 45% de leurs exigibilités à vue et à terme, n'eut pas plus d'effet sur la maîtrise de la liquidité bancaire.

Des modifications radicales sont apportées en 1966 aux différents instruments pour rendre plus performants leur impact sur la liquidité bancaire. Le champ d'application du système de réescompte est élargi et le coefficient de trésorerie est abandonné en pratique au profit de deux nouveaux instruments : la réserve monétaire et le plancher d'effets publics. Mais dès 1969, il devient nécessaire

d'intervenir plus directement en contraignant la distribution des crédits par les banques à travers l'encadrement du crédit.

De 1973 à 1982, la politique monétaire hésite entre encadrement et désencadrement du crédit. Ainsi, la politique monétaire expansionniste suivie de 1973 à 1977 se fonde sur le désencadrement du crédit et la réforme des taux d'intérêt créditeurs (relèvement des taux) et débiteurs (simplification des taux) en 1974. Le retour à l'orthodoxie monétaire en 1978 entraîne le retour de l'encadrement du crédit, devant l'échec des autres instruments de maîtrise des liquidités. Ces mesures ramènent progressivement la croissance de la masse monétaire à un taux proche de celui du PIB, en termes nominaux.

1.2. L'ajustement structurel et le retour aux équilibres fondamentaux : 1983-1993

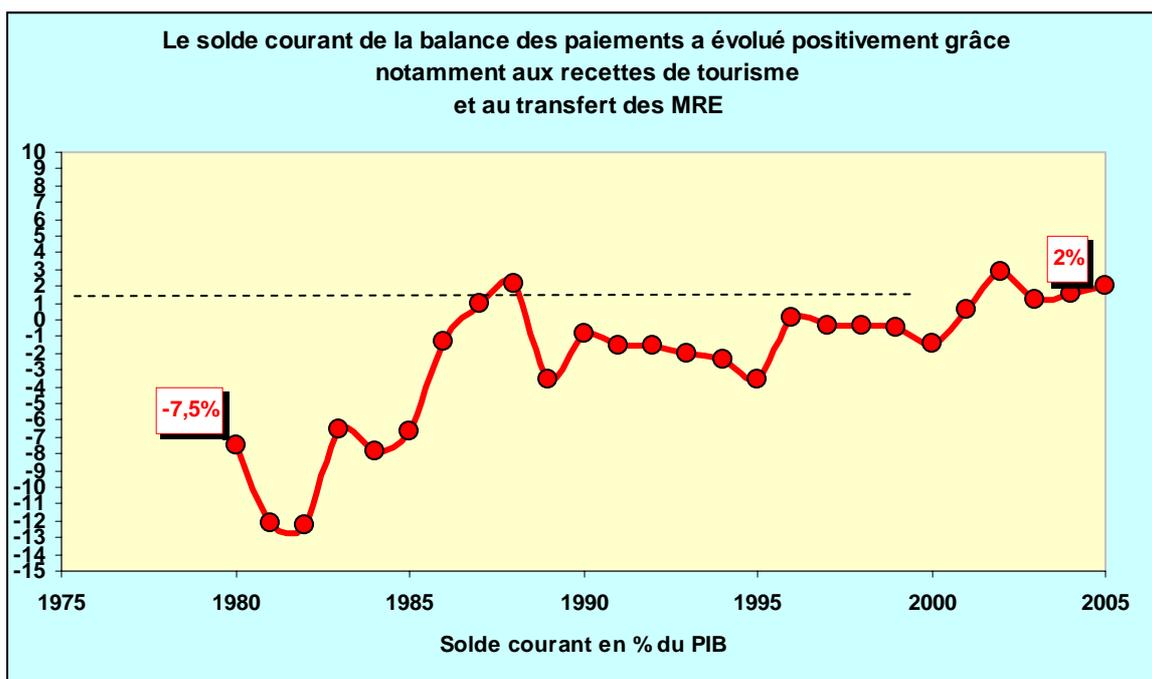
La période 1983-1993 marque un tournant dans les politiques économiques, conjoncturelles et structurelles du Maroc. La crise de la fin des années 1970 (le Maroc est alors un des 15 pays les plus endettés au monde), accentuée par un contexte international en récession, conduit à l'adoption du PAS en 1983, dans le but de rétablir les équilibres macroéconomiques, réduire la dette extérieure et libérer les forces du marché. Adopté avec l'appui du FMI et de la Banque mondiale, ce programme de stabilisation repose essentiellement sur la réduction de l'engagement financier de l'État, la maîtrise de la demande interne, la mobilisation de l'épargne locale, l'optimisation de l'allocation des ressources, la libéralisation du commerce extérieur et du régime de change, la restructuration du secteur public, la déréglementation des prix et la modernisation du secteur financier.

Politique budgétaire : Maîtrise des fondamentaux

La phase 1983-1992 est structurée par l'objectif d'assainissement des finances publiques et de retour à un niveau soutenable du déficit budgétaire. Cette politique de redressement des finances publiques a permis de ramener le déficit budgétaire de 9,2% du PIB en 1983 à 2,2% neuf ans plus tard. Les dépenses d'investissement ont fait l'objet de coupes drastiques : la part de l'investissement dans le total des dépenses budgétaires, est divisée par trois durant cette décennie. En outre, la structure du financement des déficits budgétaires est profondément modifiée. Au lieu des emprunts étrangers, ce sont les sources de financement internes qui sont largement prédominants depuis la mise en application du PAS.

Cependant, le redressement budgétaire demeure fragile, car les dépenses de fonctionnement continuent leur progression. De 16,4 milliards de DH en 1983, elles atteignent plus de 36 milliards de DH en 1992, à cause notamment, de l'augmentation des dépenses de salaire. Cependant, tout en se maintenant à un niveau élevé, les dépenses de fonctionnement enregistrent un fléchissement relatif passant de 16,5% du PIB en 1983 à 14,5% en 1992.

Sur le plan des équilibres extérieurs, les progrès sont plus nets : le solde du compte courant passe d'un déficit de 12,3% du PIB en 1982 à un excédent de 0,9% en 1987. Cette amélioration est due à la contraction des importations, l'augmentation des exportations de biens manufacturés et de demi-produits (acide phosphorique, engrais...), la hausse des recettes touristiques et l'essor des transferts courants nets des Marocains résidant à l'étranger. Les recettes d'exportation de biens et services ainsi que les transferts en devises vers le Maroc ont été stimulés par les dévaluations survenues de 1983 à 1985. Les résultats concernant le niveau de la dette publique sont aussi loin d'être négligeables : les montants versés au titre du service de la dette (amortissements et intérêts) ont augmenté deux fois plus vite que les dépenses de fonctionnement entre 1983 et 1992.



Politique fiscale : Elargissement de l'assiette fiscale

Le choc des années 1980 pousse l'Etat à s'engager dans un processus de réforme du système fiscal, fondé sur sa simplification et sa rationalisation. Cette réforme débouche sur un abaissement sensible des taux plafond des droits de douane à l'importation, la quasi-disparition des droits à l'exportation, la substitution de la TVA à la taxe sur les produits et services, de l'Impôt sur les Sociétés à l'impôt sur les bénéfices professionnels, l'institution de l'IGR. Une réforme de la fiscalité locale est également élaborée et mise en œuvre depuis 1990.

Ce train de réformes vise notamment la réduction du niveau des taux d'imposition et l'élargissement de l'assiette fiscale. L'impôt sur les sociétés diminue, la tranche exonérée de l'IGR passe de 12 000 DH à 18 000 DH. Ces réformes et incitations fiscales permettent l'amélioration des structures fiscales qui se traduit par l'augmentation de la part des impôts directs dans le total des recettes hors privatisation, aux dépens des impôts indirects dont la part baisse.

Politique monétaire : Poursuite de l'encadrement du crédit

Les autorités monétaires appliquent jusqu'en 1991 une politique d'encadrement du crédit comme principal moyen de contrôle de sa distribution. Quant au réglage de la liquidité bancaire, il est assuré de plus en plus sur le marché monétaire et de moins en moins par des instruments classiques tels que les recours à l'institut d'émission (plafonds de réescompte et avances spéciales). En particulier, les interventions interbancaires sont progressivement préférées au recours à la Banque centrale.

1.3. Libéralisation et ouverture : 1993-2005

Après 1993, le pays tourne la page de l'ajustement structurel et amorce un programme de mise à niveau. Celui-ci est dicté par un processus plus large d'ouverture au commerce mondial (Accords de libre échange avec l'UE et les Etats-Unis notamment) et s'inscrit dans la poursuite de la libéralisation (réformes bancaire et fiscale, loi sur la concurrence, nouvelle loi sur la société anonyme). La prise en compte croissante de la problématique sociale consécutive aux années d'ajustement structurel n'a pas manqué de buter sur les limites que sont la contrainte de la dette publique et la faible marge de manœuvre de l'Etat en termes de finances publiques. Ces limites

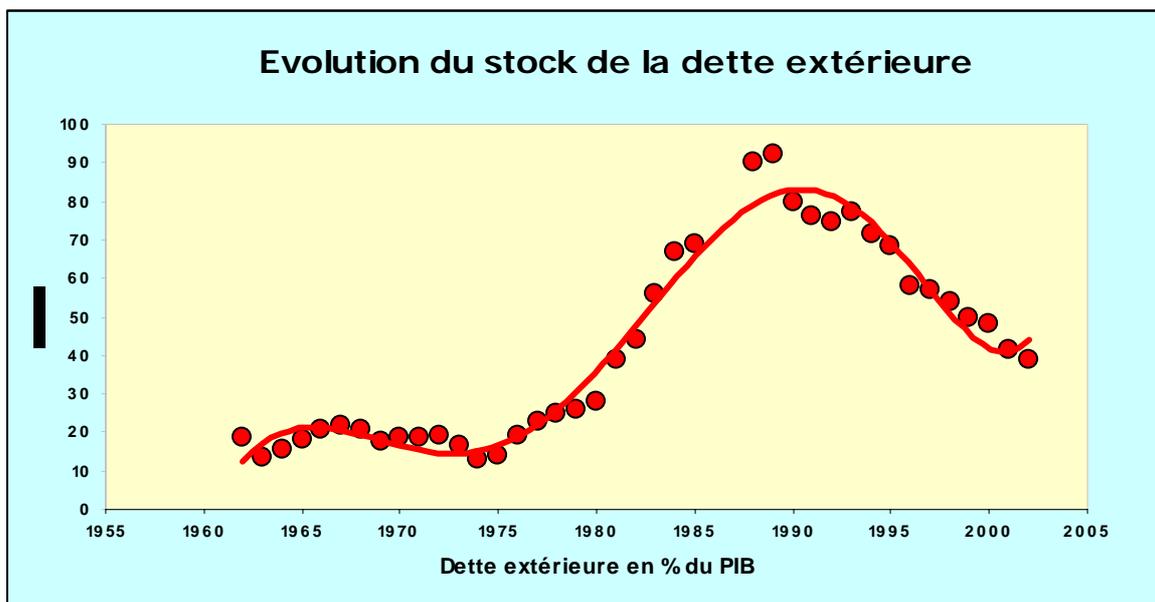
expliquent l'évolution de la politique économique au voisinage des seuils d'équilibre propres au PAS. Malgré ces limites, la part des dépenses sociales dans le budget de l'Etat n'a pas cessé d'augmenter, évoluant de 39% en 1993 à 50% aujourd'hui.

Politique budgétaire : une trop faible marge de manœuvre

La période 1993-2004 reste marquée par un déficit budgétaire récurrent, mais sous contrôle. L'Etat s'appuie notamment sur les recettes de privatisation engrangées depuis le début des années 1990 et qui pallient en partie la perte, depuis 1993, des gains liés au rééchelonnement de la dette. Cette vente d'actifs de l'Etat contribue alors fortement à la réduction des déficits budgétaires. Ainsi, grâce à ces recettes exceptionnelles, le déficit budgétaire a reculé à 3,1% du PIB en moyenne sur la période 1996-2003. Mais ces privatisations peuvent donner une image artificiellement plus saine des finances publiques. Ainsi en 2003, le déficit ne s'est établi à 2,6% que grâce à la cession de 35% de Maroc Telecom à Vivendi, qui a renfloué les caisses de l'Etat.

Les marges de manœuvre budgétaires restent étroites durant cette période, du fait de l'incompressibilité des dépenses de fonctionnement et du service de la dette, notamment intérieure. Ainsi, les dépenses de fonctionnement continuent leur progression, pour atteindre 18,2 % du PIB en 2003. Elles continuent de se tailler la part du lion dans les dépenses de l'Etat et la masse salariale (12% du PIB durant la période 1996-2003) domine cette structure des dépenses : elle a plus que doublé entre 1990 et 2003. Par ailleurs, le système de subventions aux prix au consommateur (énergie et produits alimentaires de base) est un autre poste important dans les dépenses totales. Cette prépondérance des dépenses de fonctionnement affecte les dépenses d'investissement. Celles-ci sont passées de 7,8% du PIB en 1993 à 4,8% en 2003. Il va sans dire que les marges de manœuvre de l'Etat dans la relance de l'économie s'en trouvent considérablement affectées.

Des progrès ont été accomplis en matière de réduction de l'endettement public extérieur. De fait, ramené au PIB, le service de la dette externe (intérêts seulement) est passé de 3,1% en 1990 à 0,7% en 2003. Cette diminution est le résultat combiné de la baisse des taux d'intérêt sur le marché international et de la politique de gestion active de la dette (refinancement de la dette onéreuse, remboursement par anticipation, reconversion de la dette en investissements, ...). En revanche, le service de la dette publique intérieure par rapport au PIB a presque doublé par comparaison entre les périodes 1980-1989 et 1996-2003.



La situation macroéconomique du pays reste globalement saine, du fait d'un faible niveau de l'inflation (une maîtrise due principalement à la mise en œuvre d'une politique monétaire orthodoxe et à la faible inflation, moins de 2%, des partenaires européens), de la réduction considérable de la dette extérieure et d'une position extérieure solide.

Politique fiscale : Progression des impôts directs et régression des droits de douane

Bien qu'en diminution relative, les impôts indirects demeurent, depuis l'indépendance jusqu'à nos jours, prépondérants dans la composition des recettes fiscales, et ce à l'inverse des pays développés. Une explication tient au poids de l'économie informelle dans la structure du PIB, aux défauts de maîtrise de l'assiette des principaux impôts directs (impôt sur les sociétés, objet de fraude et d'évasion fiscale, impôt général sur les revenus, très largement focalisé sur les revenus salariaux) ainsi qu'aux difficultés des recoupements fiscaux et de la constitution d'une base de données fiscales systématique. Ainsi, la part des impôts indirects dans les recettes fiscales se monte à 46% en 2003 contre 47,3% en 1993.

Les impôts directs ont enregistré une baisse significative en 1993 et 1994 provoquée principalement par la baisse du taux de l'Impôt sur les Sociétés (IS) et par le passage au système des acomptes. La part des impôts directs dans les recettes fiscales s'est sensiblement élevée passant à 36,5% en 2003. De son côté, la part des droits de douane dans ces recettes a connu une régression continue. En effet, les recettes douanières ont enregistré une baisse, dès 1995, qui s'est amplifiée en 1998 en raison de l'anticipation de la mise en œuvre de l'Accord d'Association avec l'Union Européenne (cet accord n'est entré effectivement en vigueur qu'en mars 2000).

Politique monétaire : Libéralisation financière

Le système de financement de l'économie nationale, largement administré jusqu'en 1990 et ne répondant guère aux nouvelles exigences du marché, a subi des réformes radicales dans le sens d'une libéralisation progressive des instruments de la politique monétaire. En janvier 1991, l'encadrement du crédit fut supprimé en raison de sa lourdeur, de sa complexité et de son caractère administré, au profit d'une action indirecte sur la liquidité bancaire et sur les taux d'intérêt. En effet, pour maîtriser l'évolution des crédits suite à la suppression de l'encadrement, les autorités monétaires se sont appuyées sur deux instruments: le maniement de la réserve monétaire et la modulation du volume et du coût de refinancement sur le marché monétaire.

L'évolution générale vers le contrôle indirect du crédit s'est accompagnée de la mise en place d'une série de réformes destinées à créer de meilleures conditions de financement de l'économie : libéralisation des taux d'intérêt, suppression quasi-complète des emplois obligatoires et réforme des marchés monétaire et financier (dynamisation du marché des adjudications des bons du trésor, modernisation de la Bourse des Valeurs, assainissement des organismes financiers publics, concentration des banques, ...).

2. LES POLITIQUES SECTORIELLES

2.1. L'agriculture : une option devenue hypothèque

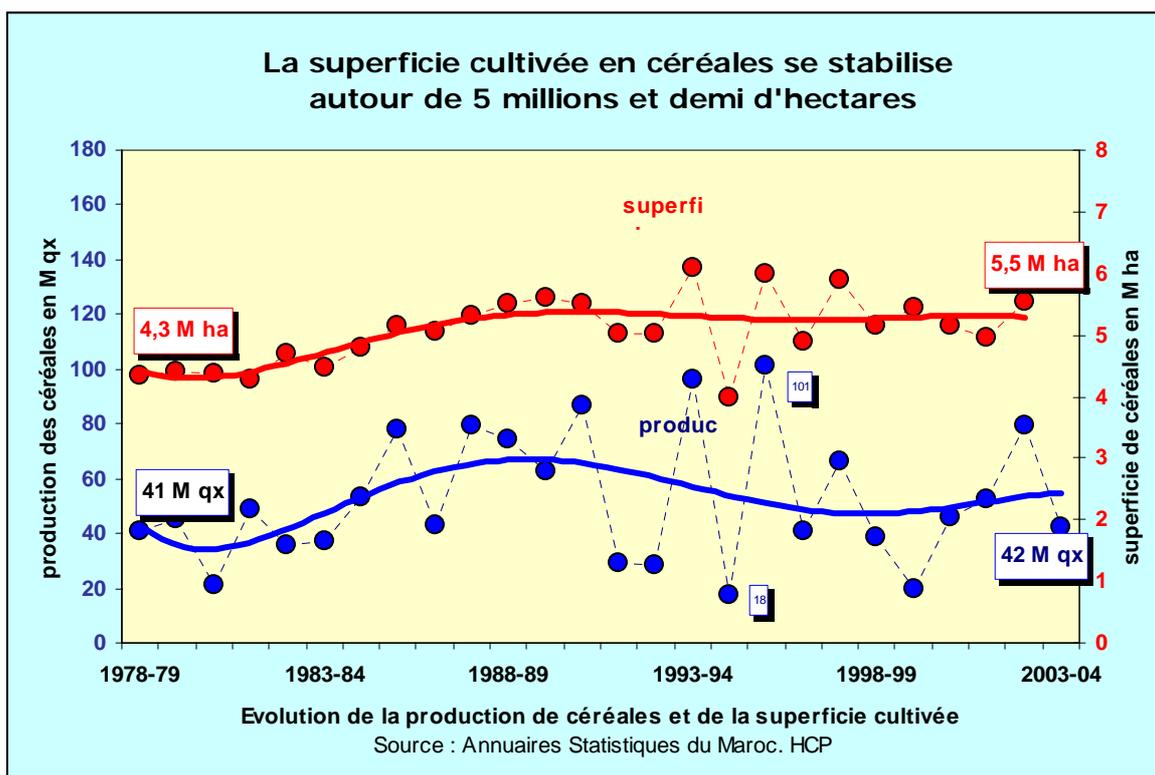
Etat des lieux à l'Indépendance

A l'Indépendance, le Maroc est un pays foncièrement agricole puisque près des deux tiers de sa population active masculine est employée dans le secteur agricole. Les trois quarts de la population du pays en 1955 vivent en milieu rural. L'agriculture représente alors 38% du PIB du pays, est étendue sur quelques 7 millions d'hectares cultivés tandis que les activités d'élevage concernent un cheptel de 21 millions de têtes (ovins, bovins, caprins). Le secteur agricole en 1955 assure l'autosuffisance alimentaire du pays, et les exportations qu'il génère dépassent largement les importations de produits alimentaires. Pourtant, cette agriculture est déjà dualiste puisque y cohabitent un petit secteur moderne, intensif, compétitif, qui exporte, et un vaste secteur traditionnel, extensif, peu productif et orienté vers l'autoconsommation. Déjà, les faiblesses du secteur sont claires : l'agriculture n'est que trop peu moderne et mécanisée, et elle est considérablement dépendante des aléas climatiques. D'où sa faible productivité, et le niveau de vie bas de la population rurale.

Modernisation et rationalisation : 1956-1965

L'agriculture est consacrée priorité du développement du pays dès les lendemains de l'Indépendance. Tranchant avec les options industrialistes adoptées à l'époque par la plupart des autres pays du tiers-monde, cette stratégie est confirmée lors de la première réunion du Conseil Supérieur de la Promotion Nationale et du Plan en 1964. Le plan triennal mis en place en 1965 met l'accent sur les deux éléments essentiels qui constitueront les piliers des stratégies agricoles : modernisation et rationalisation.

Cette stratégie passe par la nécessaire édification des barrages, afin d'irriguer la terre, de concentrer les efforts sur les périmètres équipés pour exploiter l'eau, de veiller à constituer des exploitations viables, aptes à tirer profit de la mécanisation et de l'intensification des conditions de production. Cette production est destinée à être orientée vers les cultures commerciales (sucre, oléagineux, maraîchage, lait, blé tendre, coton) et à satisfaire par là même la demande interne en produits alimentaires. L'engagement précoce de l'Etat se traduit par la création de l'Office National d'Irrigation (ONI) dès 1960, bientôt remplacé par les sept Offices Régionaux de Mise en Valeur Agricole, illustration de l'option hydraulique retenue, mais aussi d'une première évolution institutionnelle en faveur de la décentralisation de la gestion des ressources hydrauliques.



Engagement massif mais sélectif de l'Etat : 1965-1985

Le modèle de développement retenu est celui de la politique des barrages, volontariste, globale et intégrée, et sélective (option pour la grande hydraulique). Multiforme, pilotée par l'Etat, cette orientation a déployé différents instruments de politiques publiques : investissements publics, code des investissements agricoles, crédits, actions sur la fiscalité, les prix et les subventions.

L'action de l'Etat s'est d'abord caractérisée par des investissements importants dans les infrastructures de base et les équipements d'irrigation et de drainage de l'eau. Un ambitieux programme de barrage est lancé dès 1967. Le pays ne compte à cette époque qu'une quinzaine de barrages, avec une capacité de retenue inférieure à 2 milliards de m³ et ne pouvant irriguer que 133 000 hectares de terres aménagées. Le patrimoine hydraulique compte aujourd'hui une centaine de barrages, avec une capacité de retenue de plus de 15 milliards de m³, dominant une superficie en aval avoisinant 770 000 hectares. L'effort, considérable, d'équipement des terres rendues irrigables par les barrages s'est chiffré en moyenne à 20 000 hectares par an entre 1965 et 1985.

Un code des investissements agricoles, visant à moderniser le secteur est promulgué en 1969. Ce code rend obligatoire la mise en valeur agricole des terres et soumet les agriculteurs à des normes d'exploitation afin d'intensifier la production. En échange, un système de primes (subventions allant de 10 à 50%) est établi afin d'encourager l'acquisition de nécessaires instruments de modernisation : semences sélectionnées, engrais, produits phytosanitaires et autres. L'accès à l'eau est logé à la même enseigne, puisque les prix de l'eau et les taxes de pompage furent gelés durant les années 1970. Le Crédit agricole fut aménagé pour favoriser le financement des zones, des exploitations et des productions privilégiées par cette politique. Le dispositif en place a plutôt favorisé, en termes de ressources, les grandes exploitations dans le cadre des crédits de développement.

Sur le plan de la fiscalité, la création de l'impôt agricole débouche, dans les années 1960, sur l'exonération des neuf dixièmes des exploitants. Par la suite, l'absence de mise à jour des bases d'imposition et le maintien des taux à un bas niveau vont rendre insignifiant l'impôt agricole. En 1984, le secteur agricole a bénéficié d'une défiscalisation jusqu'à l'an 2000, prorogée jusqu'à 2010. La même volonté de détaxation anime la fiscalité indirecte. En amont, les principaux inputs ainsi que le matériel et le cheptel sont exonérés de la taxe sur la valeur ajoutée, et des droits de douane à l'importation. En aval, les produits agricoles à l'état frais, ainsi que certains parmi ceux ayant subi une transformation, sont également exonérés de la TVA. Au total, en dehors de la TVA sur l'énergie et les services et des taxes sur la commercialisation, on peut considérer que le secteur agricole bénéficie alors d'une quasi-défiscalisation.

La politique des prix à la production s'est voulue, elle aussi, sélective. L'Etat a cherché à réglementer les prix de certains produits de base, tels que les céréales, le lait, et certaines cultures industrielles (betterave, coton, tournesol..), destinées au marché intérieur, et à maintenir libres ceux des produits maraîchers, des agrumes, de l'huile d'olive, produits dont on souhaitait promouvoir les exportations. En raison des cours mondiaux des denrées de base et des difficultés financières de l'Etat, cette politique a été remise en cause pendant la période de l'ajustement structurel.

Au total, l'intensification de la mise en valeur, orientée vers les cultures de substitutions aux importations, a donné lieu à une série de plans sectoriels, dont notamment le plan sucrier (1974), le plan laitier (1975) et le plan oléagineux (1981). **D'autre part, une place de choix a été accordée aux cultures d'exportation.** est ainsi que, dès 1965, est créé l'Office de Commercialisation et d'Exportation (OCE), qui aura jusqu'en 1985 le monopole de l'exportation des principaux produits (agrumes, primeurs, conserves végétales et animales). Plus décisif sera le pas franchi en 1969, avec la signature d'un accord commercial avec la Communauté Economique Européenne. Prévu pour une période de cinq ans, ce premier accord permettait à certains produits agricoles - frais et transformés- d'accéder au marché communautaire en bénéficiant d'abattements douaniers.

Dès le milieu des années 1970, et dans un contexte de crise financière, des inflexions importantes ont été apportées à cette politique agricole sous la pression de deux facteurs :

D'une part, le secteur irrigué, même s'il atteint son plein potentiel de production, n'a pu être en mesure d'assurer l'autosuffisance alimentaire, d'où une réorientation progressive de la politique d'irrigation en vue de satisfaire aussi les besoins de base du pays en produits agricoles.

D'autre part, la politique des barrages suivie a eu pour corollaire un déséquilibre croissant, et peu enviable, entre zones irriguées et zones bour, éprouvées par la sécheresse. A cette fin, une partie des investissements est redirigée vers les périmètres bour et se concentre sur la mécanisation, l'utilisation d'engrais, les traitements phytosanitaires sur ces terres. Des projets de développement intégré viennent compléter cette nouvelle politique et initient des programmes de construction de routes, d'écoles ou de dispensaires dans les régions de Fès Karia Tissa, Oulmes Rommani El Hajeb, Haut Loukkos. L'élan d'extension de l'irrigation a donc été freiné, et le rythme d'équipement qui devait être initialement doublé, a été ramené à moins de 6000 ha par an.

Au total, avec cette double inflexion, le modèle de développement agricole dans les années 1970 semble s'orienter vers une stratégie mieux équilibrée de promotion des exportations et de substitutions aux importations, et vers un arbitrage moins tranché en faveur des périmètres de grande irrigation au détriment des zones d'agriculture pluviale et de la petite et moyenne hydraulique.

Le plan d'ajustement structurel agricole : 1985-1993

La politique d'ajustement structurel gagne le secteur agricole en 1985, matérialisée par différents Prêts/Programmes à l'Ajustement du Secteur Agricole (PASA 1 et 2), à l'Amélioration de la Grande Irrigation (PAGI 1 et 2), et à l'Investissement dans le Secteur Agricole (PISA 1 et 2). Ces programmes s'inscrivent dans la logique du plan d'ajustement dans son ensemble : réduction de l'engagement financier de l'Etat, libéralisation des structures de production et d'échange, allocation des ressources par le jeu du marché. Ainsi, les nombreuses mesures contenues dans ces programmes tournent autour des axes suivants :

- Redéfinition du rôle des organismes publics d'intervention dans le sens d'une soumission aux mécanismes du marché : suppression des monopoles à l'exportation (OCE) et à l'importation de sucre (ONTS) ;
- Elimination des distorsions sur le marché et des obstacles aux échanges intérieurs et extérieurs: rationalisation des tarifs douaniers, suppression des taxes à l'exportation, adhésion au GATT, suppression des restrictions quantitatives (sauf sur les produits stratégiques comme les céréales ou le sucre) ;
- Suppression des subventions de l'Etat aux facteurs de production et affirmation d'une politique de vérité sur des prix à la production et à la consommation : libéralisation progressive des prix (sauf sur l'huile, le sucre ou le pain), suppression de la subvention aux engrais et réduction de la subvention aux semences, augmentation des tarifs de l'eau et de l'électricité.

L'ère des stratégies : 1993-2004

La période post-ajustement connaît une floraison de stratégies dédiées au monde agricole, qui consacrent notamment l'objectif de sécurité alimentaire en lieu et place de l'autosuffisance alimentaire. Ainsi, le projet de Loi d'orientation pour la modernisation de l'agriculture repose sur quatre nouvelles orientations de la politique agricole : **contribuer à la sécurité alimentaire, intégrer les marchés international et national, augmenter et sécuriser le revenu des agriculteurs, préserver et valoriser les ressources naturelles.** Ces orientations doivent se traduire pour l'ensemble des secteurs productifs par la poursuite d'objectifs communs: le respect des vocations de l'espace rural et l'exploitation du potentiel de production, la conquête des marchés intérieur et extérieur, l'intensification de l'effort d'innovation, la mise en place de filières opérationnelles et d'observatoires économiques, le contrôle de la santé et de la qualité. La déclaration commune Gouvernement-Agriculteurs de 1997 reprendra d'ailleurs ces objectifs.

Cette orientation produit à partir de 1994 des résultats tangibles: en plus de la loi relative aux périmètres de mise en valeur en bour et de la loi sur l'eau, il y a lieu de mentionner le lancement du Programme National d'Irrigation 1993-2000 et la création du Fonds de Développement Rural. Sont aussi lancés à cette époque les Programmes nationaux destinés à améliorer l'accès aux services socio-économiques de base dans le monde rural : Programme National de Construction des Routes Rurales (PNCRR), Programme d'Approvisionnement Groupé en Eau Potable des Populations Rurales (PAGER), Programme d'Electrification Rurale Globale (PERG) et le Programme National de Scolarisation (PNS).

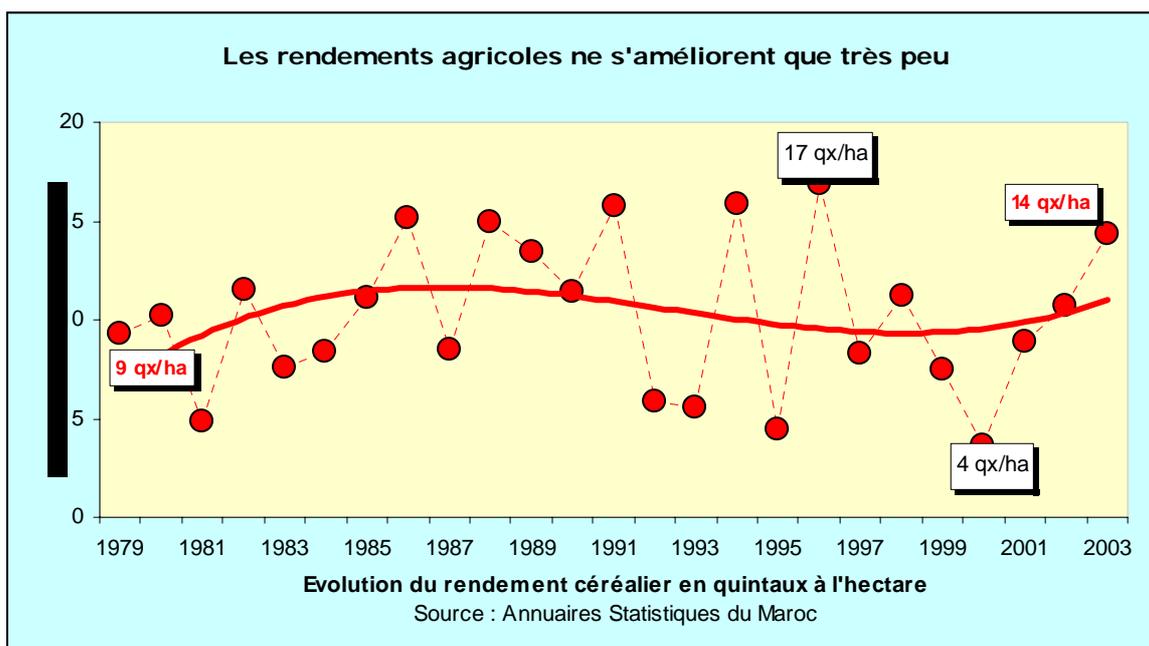
L'alternance politique en 1998 voit l'élaboration de stratégies nouvelles pour le monde rural : La « Stratégie 2020 de développement rural », le « Plan de Développement Économique et Social 2000-2004 » (volet agriculture), et la « Stratégie de développement à long terme de l'agriculture marocaine ». La Stratégie 2020 avait comme objectif de favoriser la croissance économique par un progrès de la productivité agricole et les diversification des activités en milieu rural ; elle se caractérise ainsi par la volonté de relever le niveau de vie du monde rural, au delà de l'agriculture *stricto*

sensu (tant les disparités rural-urbain étaient fortes): les résultats du recensement agricole de 1996-1997 avaient établi par exemple que 43% de la population rurale exploitaient des terres trop peu viables pour leur permettre de vivre décemment, que 54% des localités rurales étaient enclavées et que 16% seulement des ménages ruraux avaient accès à l'électricité. La stratégie propose une vision intégrée du développement du milieu rural se fondant sur des principes d'équité, de solidarité et de participation démocratique, dans le cadre de la responsabilisation des usages de la ressource naturelle et de l'instauration de la notion de bien public. Le plan quinquennal et la stratégie de développement durable reprendront les grandes orientations et principes de la Stratégie 2020.

Les résultats des politiques des dernières cinquante années restent mitigés : des volumes de production décevants, en dépit de certains succès sectoriels

En effet, plusieurs indicateurs demeurent décevants. En effet, la tendance globale à la baisse de la part de l'agriculture dans le PIB (s'établissant aujourd'hui aux alentours de 15%) n'a pas été, dans le cas du Maroc, synonyme de développement et de modernisation comme ce fut le cas dans beaucoup de pays, puisque cette tendance ne s'est pas accompagnée d'un rythme accéléré de création de la valeur et d'une baisse parallèle de la proportion de l'emploi agricole.

Plusieurs indicateurs demeurent décevants et traduisent, en toile de fond, les médiocres performances du secteur agricole : L'objectif de garantir l'autosuffisance alimentaire n'a pas toujours été atteint. Mais l'aurait-il pu l'être et à quel prix ? Une question que le projet de Loi d'orientation de 1997, cité ci-dessus, avait tranchée en substituant à l'objectif traditionnel d'autosuffisance alimentaire, sans parler de l'accroissement de la population qui a été multipliée par 3 en 50 ans. La production de céréales par habitant, qui était de 293 kg au début des années 60, n'était plus que de 203 kg au début des années 2000 et sous un certain regard, on peut y voir une aggravation de la dépendance alimentaire de notre pays (le taux de couverture de la consommation intérieure par la production locale est inférieur à 50% pour le blé tendre, par exemple). La situation pour les huiles végétales n'est guère meilleure puisque le taux de couverture était de 5% en 2004. Les productions, par habitant, de légumes et d'agrumes ont également baissé de 36 % et 9% depuis l'Indépendance (contrairement aux productions maraîchères et celles animales, surtout les viandes blanches et la production laitière). Les rendements sont restés bas : pour les céréales, ils sont passés de 8 quintaux par hectare à 12 aujourd'hui, soit un faible gain de 4 quintaux en quarante ans.



Cependant, plusieurs indicateurs montrent, incontestablement, que l'agriculture et le monde rural ont beaucoup progressé. L'agriculture s'est progressivement diversifiée et modernisée ; secteur essentiel de notre économie, elle emploie toujours, en 2005, 40% de notre population active. Le PIB agricole a doublé, malgré ses fluctuations liées aux sécheresses récurrentes, même si le PIB agricole par habitant est demeuré stagnant en monnaie constante sur les cinquante dernières années, la population ayant triplé durant cette période. Des améliorations importantes des productions végétales et animales ont eu lieu : par exemple, la croissance annuelle de la production agricole globale s'est élevée à 7% durant la période 1985-91. Pour certaines denrées, on a assisté à une amélioration de la couverture des besoins par la production nationale et les taux de couverture ont atteint : 100% pour les viandes, les fruits et les légumes, 82% pour le lait, 47% pour le sucre, mais seulement 62% pour les céréales - malgré une évolution notable- et 21% pour les huiles.

De même, des effets importants sur les échanges extérieurs en longue durée ont eu lieu : exportations et importations, qui étaient respectivement de 4,9 et 0,5 Mds DH en 1960, passent à 20 et 11 Mds DH en 2002. **Le secteur irrigué contribue, en année moyenne – comme en 1998- à 13% de la SAU et à 45% de la valeur ajoutée agricole, une proportion qui peut atteindre 70% en année de sécheresse. Ce secteur irrigué génère pratiquement la moitié de l'emploi agricole.** Un important capital de production et de services a été créé : infrastructures d'irrigation, parc de mécanisation agricole, plantations arboricoles, infrastructures de stockage et de transport, tandis que les capacités scientifiques et techniques nationales se sont développées : un Institut national de recherche agronomique (création de 210 variétés de cultures adaptées à différentes zones agro-écologiques), un grand institut de formation d'ingénieurs agronomes et de vétérinaires (IAV Hassan II), 2 écoles de formation spécialisées (Ecole Nationale d'Agriculture et Ecole Nationale Forestière des Ingénieurs) et 41 établissements de formation technique et professionnelle.

Ainsi donc, en dépit de tous les progrès réalisés sur plusieurs années, un constat s'impose aujourd'hui : les dynamiques, les politiques et les instruments d'action sont désormais insuffisants pour répondre aux défis auxquels le pays est confronté. Les progrès de l'agriculture n'ont pas été suffisants pour réduire la pauvreté en milieu rural au cours de ces dernières années. Les marges de progrès ne sont pas exploitées pleinement. L'amélioration de la valeur ajoutée par l'agro alimentaire et par la qualité reste en deçà des possibilités. Les ressources

naturelles sont surexploitées et leur résilience est menacée, surtout l'eau, bien le plus rare.

Les origines de ces défis sont multiples et interagissent entre elles. La très forte croissance démographique a certainement eu un impact majeur dans les déséquilibres et les ruptures qui se sont produits. La croissance économique dans les autres secteurs n'a pas permis d'absorber la main d'œuvre libérable par l'agriculture. Conséquence de la croissance de la population, des pressions extrêmes se sont exercées sur l'emploi et sur les ressources foncières. De plus, des problèmes structurels persistent au niveau de ce secteur, notamment l'émiettement de la propriété foncière, l'accès limité au financement, le retard de la mécanisation, l'analphabétisme élevé des agriculteurs, etc. Enfin, le constat doit être fait que la croissance de l'agriculture a été sérieusement affectée par les limitations des échanges avec l'Europe et des marchés internationaux de plus en plus exigeants, dans un contexte de changements profonds du contexte politique, économique et technologique dans le monde. L'agriculture marocaine se trouve ainsi confrontée aux exigences de la compétitivité globale, et face à un inacceptable d'évolution tendancielle, si notre pays ne parvient pas à refonder une agriculture moderne et compétitive, à même de bénéficier à sa population et de sortir le monde rural de la pauvreté et du sous-développement.

2.2. L'industrie, entre interventionnisme et ouverture

Le rôle primordial de l'Etat

Le Maroc a hérité du Protectorat une structure d'industrialisation essentiellement basée à Casablanca et se concentrant sur les industries métalliques, mécaniques et électriques, l'industrie agroalimentaire, et le textile.

De 1956 à 1972, la priorité a été donnée à la substitution aux importations. Les industries manufacturières légères, notamment agroalimentaires et textiles, ont représenté l'essentiel de l'effort, limité par les capacités d'absorption de la demande des ménages. Le souci concomitant de développer les exportations a été associé à l'objectif de valorisation des ressources naturelles du pays (minières, agricoles, halieutiques). Les instruments de la politique industrielle ont combiné protection, incitation et surtout investissement public. Cette politique a été mise en œuvre par le Bureau d'Etudes et de Participations Industrielles (BEPI), créé au lendemain de l'Indépendance.

L'Etat décide de diversifier les industries d'exportation à partir de 1973, dans le cadre d'une plus grande souveraineté économique nationale. Cette souveraineté accrue se matérialise par la loi sur la marocanisation de 1973, qui marocanise notamment les secteurs du bâtiment et des travaux publics, du transport, de l'automobile, du matériel électrique et électronique. Cette politique se conjugue avec des incitations à l'exportation et avec une augmentation de l'intervention directe de l'Etat dans les investissements. L'instrument privilégié de ce dernier volet sera l'Office de Développement Industriel (ODI), successeur du BEPI.

Si, dans la phase précédente, l'Etat intervenait seul ou en association avec des capitaux étrangers (comme ce fut le cas pour les sucreries, les cimenteries, Berliet Maroc ou la SOMACA), à partir de 1973, les réalisations principales seront le fait de l'ODI : SIMEF, SNEP, CIOR ou la SODERS, par exemple. L'Etat intervient aussi directement dans la création d'autres structures comme, par exemple, Maroc Phosphore 1, 2, 3 et 4 pour la production d'acide phosphorique.

Cette politique d'intervention massive de l'Etat a été révisée au début des années 80. L'Etat a abrogé la loi sur la marocanisation et entamé dès 1993 un processus de

privatisation des entreprises publiques dans le but d'élargir le champ d'action du secteur privé.

Le système d'incitations industrielles

Destiné à encourager le développement de l'industrie nationale, le système d'incitations industrielles mis en place va favoriser dans un premier temps les industries de substitution aux importations. Il est articulé principalement autour des avantages accordés par le Code des investissements et des mesures de protection douanière (taxation et contrôle des importations). Il y eut 5 codes d'investissement successifs : 1958, 1960, 1973, 1983 et 1988, remplacés en 1995 par une Charte de l'Investissement.

Cette charte, qui a unifié les dispositifs sectoriels d'encouragement aux investissements, a précisé les procédures et les critères d'obtention des aides de l'Etat. Elle a été suivie par la création des Centres Régionaux d'Investissement et par des mesures visant la gestion déconcentrée de l'investissement. Par ailleurs, des mesures spécifiques à la mise à niveau du tissu productif ont été prises afin de renforcer la compétitivité économique dans un contexte d'ouverture sur l'extérieur. Ces mesures n'ont toutefois pas eu l'impact escompté, malgré la création de fonds multiples d'investissement et de restructuration industrielle.

Les codes d'investissement contiennent une série de mesures, principalement d'ordre fiscal, destinées à agir sur les conditions de financement (primes d'équipement, bonification des taux d'intérêt, couverture du risque de change, garantie de transfert, etc.) et à réduire les coûts d'intervention dans le secteur industriel, tout en élevant sa rentabilité comparativement à d'autres activités (transactions foncières, immobilières et commerciales).

Les mesures de protection douanière, quant à elles, visent à modifier le prix d'entrée des marchandises importées concurrentes des productions locales, et accordent indirectement une prime de compétitivité aux producteurs locaux. L'institution d'un tarif douanier différencié – taxant faiblement les biens d'équipement, les matières premières et les demi-produits, à l'opposé des produits de consommation qui supportent des droits de douanes relativement élevés – aboutit à un développement relatif des biens de consommation courante. Cette protection tarifaire était renforcée par des formes de contrôle direct des flux de marchandises à l'importation (prohibitions pures et simples, contingentements ou encore interdictions d'importer des marchandises à des prix inférieurs à un prix minimum pré-établi).

Au regard des limites du marché intérieur, les pouvoirs publics vont chercher à encourager les industries orientées vers les exportations. A cet effet, plusieurs incitations ont été mises en place, dont notamment des régimes économiques spéciaux en douane (octroi de la franchise de droits de douane sur les matières premières importées et destinées à être incorporées dans la fabrication de produits exportés), des systèmes d'assurance et de couverture de change, des avantages fiscaux et financiers destinés spécifiquement aux entreprises exportatrices.

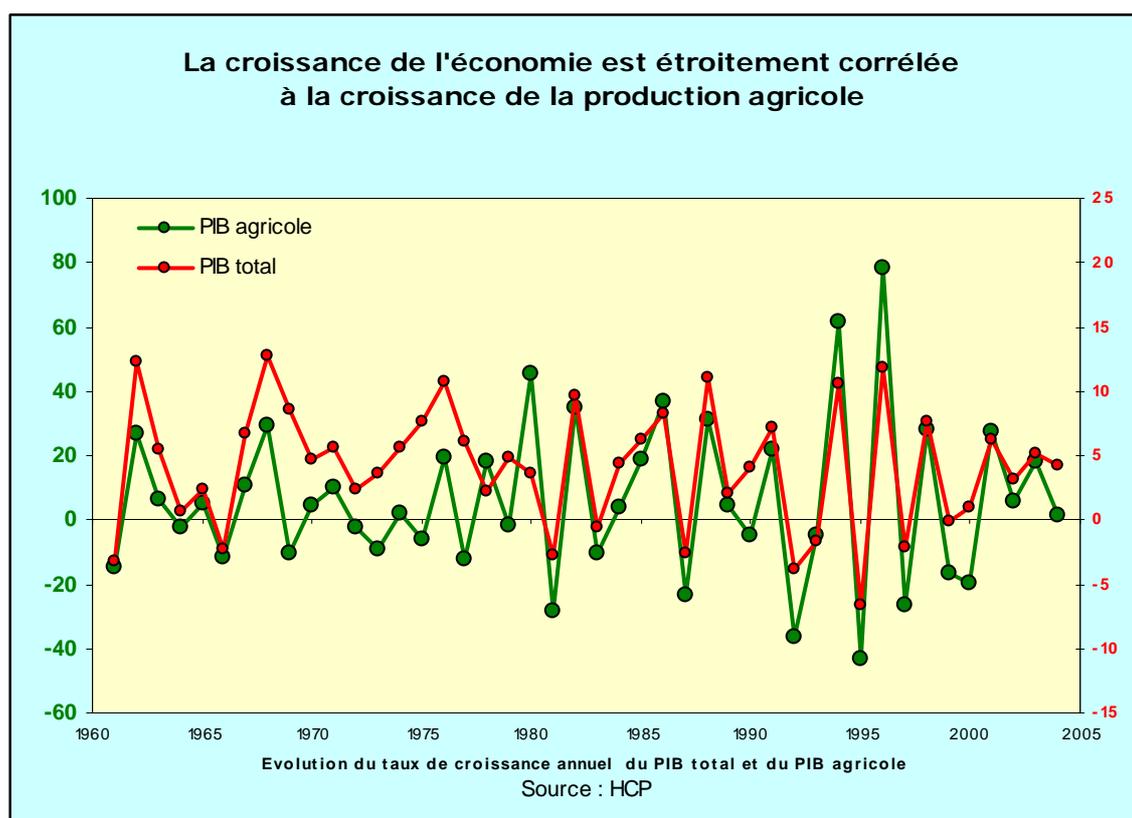
Ces politiques ont permis l'éclosion de champions industriels nationaux à vocation régionale, même si leur influence se confond souvent avec des monopoles. Ainsi, ces 50 dernières années ont vu la constitution de groupes structurant la vie économique marocaine, comme, entre autres, l'ONA, la RAM, Maroc Telecom, la SONASID, l'OCP. Mais malgré l'ouverture du pays et la libéralisation croissante de son économie, beaucoup de ces groupes industriels continuent d'évoluer dans un environnement protégé. La constitution de monopoles ou de quasi-monopoles freinent l'industrialisation du pays, dans le sens où cette défaillance du marché nuit au libre jeu de la concurrence et donc à la compétitivité du pays.

3. UNE CROISSANCE VOLATILE ET INSUFFISANTE

3.1. Les caractéristiques de la croissance

La principale caractéristique de la croissance économique du Maroc depuis 50 ans est sa forte volatilité. La croissance a ainsi été de 2,9% de 1960 à 1966, puis de 5,7% de 1967 à 1974. Elle a reculé à 2,7% de 1988 à 1995 avant de repartir à la hausse entre 1996 et 2003, avec une moyenne de 4,0%. De 1961 à 2003, on compte 33 années ont connu une croissance positive et 10 une croissance négative. La volatilité obère le développement d'un pays encore plus que le niveau même de la croissance, car elle induit une absence de prédictibilité des comportements économiques, au détriment des investissements et de l'adéquation des politiques budgétaires.

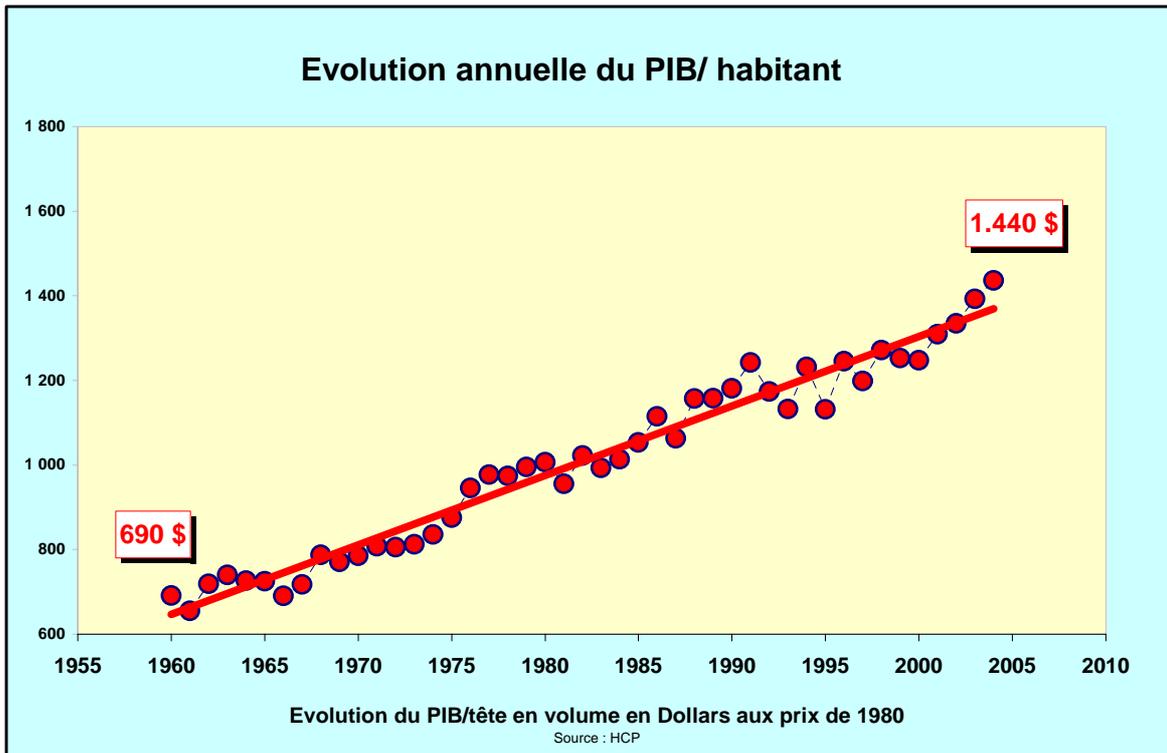
Cette volatilité s'explique au premier chef par la vulnérabilité de l'économie face aux aléas climatiques. En effet, l'économie du pays est restée largement dépendante des performances de son secteur agricole ces 50 dernières années. Ce secteur a représenté selon les années entre 13 et 23% du PIB, et continue d'employer 40% de la population active. Les fluctuations de l'activité agricole ont des externalités négatives sur la croissance globale, puisque la baisse de la production agricole entraîne non seulement un ralentissement des exportations, mais aussi une diminution des revenus, ce qui affecte la consommation des ménages. Le caractère erratique de la croissance s'explique aussi par des facteurs exogènes, telle que la fluctuation de la conjoncture de l'espace économique européen, premier partenaire commercial du pays.



Cette croissance volatile n'a pas dépassé 4,1% en moyenne ces 50 dernières années. Elle a accusé de surcroît une baisse tendancielle à partir de 1975, sous l'effet du ralentissement économique mondial suite au choc pétrolier de 1973. Ce niveau reste trop faible pour un pays en voie de développement. La faiblesse structurelle de la croissance économique du pays est due principalement, comme détaillé dans la suite de ce chapitre, à la faiblesse de la croissance du PIB non agricole et des

investissements publics, mais surtout privés, à des mécanismes de financement de l'économie peu efficaces, à la compétitivité limitée de l'économie nationale, à des politiques fiscales et monétaires sous-optimales et à une allocation des ressources inadéquate.

La tendance à la baisse de la croissance potentielle s'est accompagnée d'un ralentissement important du rythme de croissance du PIB par habitant, dans un contexte de croissance démographique soutenue ayant prévalu jusqu'au début des années 90.



Ainsi, le taux de croissance du PIB par habitant est passé de 2,6 % en moyenne entre 1967 et 1991 à 1% entre 1992 et 2003, soit une réduction de plus de moitié de la progression des revenus des ménages. A titre d'illustration, si la tendance de la période 1967-1991 s'était maintenue au-delà de 1991, le PIB réel par habitant aurait été d'environ 30% plus élevé que celui effectivement atteint en 2003 (1871 dollars par an contre 1437 dollars). Au fil des années, la richesse par habitant a eu tendance à décrocher par rapport à la progression du niveau de vie des pays développés et même des pays émergents. Le revenu moyen (en parité de pouvoir d'achat) du marocain a certes doublé en valeur absolue depuis l'Indépendance, mais l'écart s'est considérablement creusé avec les pays développés. Ainsi, le PIB par habitant ne correspond plus aujourd'hui qu'à un cinquième du PIB par habitant espagnol, alors qu'il en représentait la moitié en 1960.

Cycles de la croissance marocaine

Il apparaît que l'économie marocaine a connu, sur la période 1960-2003, six cycles de croissance, partagés entre phases de ralentissement et de reprise :

1960-1966 : caractérisé par une croissance économique bridée, de 2,9% en moyenne annuelle, ce cycle connaît en réalité deux phases. La première, de 1960 à 1964, connaît une courbe de croissance ascendante, tirée par l'expansion du secteur agricole et le dynamisme du secteur public, traduit par la création de nombreux offices et entreprises publiques. Le taux de croissance atteint même 5,7% en 1963. La deuxième phase est marquée par l'adoption d'un plan triennal de rigueur, qui restreint les importations et veut maîtriser le déficit budgétaire. Ce changement de cap économique et budgétaire, qui se conjugue avec une mauvaise campagne agricole, fait chuter la croissance à 1,5% en 1964.

1967-1974 : ce cycle représente le régime de croissance le plus élevé de la période post-indépendance puisque la croissance moyenne enregistrée y a été de 5,7%. Cette performance est essentiellement due aux excellentes campagnes céréalières. Les fortes fluctuations du prix des matières premières (phosphate et pétrole) à partir de 1973 et les turbulences du système monétaire international viennent sceller la fin de ce cycle haussier.

1975-1981 : l'économie connaît une croissance de 4,6% en moyenne, tirée par la vitalité du secteur non agricole (croissance de 6,9% l'an). Mais le retournement de la conjoncture mondiale, la chute du prix des phosphates et surtout le recours massif à l'endettement pour le financement des programmes publics font exploser la dette extérieure.

1982-1987 : la croissance se replie à 4,1 %. Le Maroc se retrouve confronté à des pressions financières considérables, entreprend une politique d'austérité pour faire face à la détérioration prononcée de ses équilibres internes comme externes. Ces difficultés trouvent leur origine dans les faiblesses structurelles de l'économie nationale (vulnérabilité aux aléas du climat et des exportations) et dans une conjoncture internationale défavorable (hausse du dollar et des taux d'intérêt).

1988-1995 : ce cycle est celui qui a connu la croissance la plus faible de ces 50 dernières années avec un taux de 2,7%. La période fut marquée par de fréquentes sécheresses, par le ralentissement de l'investissement public et privé et par la détérioration de la compétitivité des exportations marocaines au regard de celles d'autres pays émergents. La détérioration de cette compétitivité relative est notamment à imputer à la hausse des coûts de production, suite à la revalorisation des salaires, au renchérissement des matières premières et à l'appréciation du taux de change effectif réel.

1996-2004 : Une croissance moyenne de 4% a été atteinte, grâce à la croissance du PIB non agricole dopé par le tourisme et les travaux publics. La reprise des investissements, l'amélioration du taux d'épargne et l'amélioration de la position extérieure du pays sont à mettre au crédit de ce cycle haussier.

3.2 Une croissance principalement tirée par la consommation, mais un niveau d'intégration commerciale insuffisant

La croissance marocaine a été principalement tirée par la consommation des ménages. Celle-ci a été le réel moteur de la croissance, puisque sa contribution n'y a jamais été inférieure à 2 points depuis 1960. La demande a été soutenue par la maîtrise de l'inflation dans les années 90, ainsi que par la revalorisation significative des salaires dans le secteur public.

L'investissement a été la deuxième source de croissance du pays, mais la faible intégration du pays dans les circuits d'échange mondiaux lui a été préjudiciable. Ainsi, la contribution de l'investissement à la croissance a été significative entre 1975 et 1981 grâce aux grands projets d'investissements publics initiés. L'investissement privé, bien que restant faible, a profité de l'abrogation du décret de marocanisation de 1973 et de l'ouverture progressive de l'économie depuis le début des années 90. En revanche, le commerce extérieur a globalement impacté de manière négative la croissance, depuis 50 ans (sauf entre 1982 et 1987). Certes, la contribution des exportations à la croissance a été positive (se situant en moyenne à 1,3% dans le décompte de la croissance), mais elle n'a pas pu compenser la contribution négative des importations (-2% en moyenne). Cela sanctionne en partie les politiques de substitution des importations poursuivies depuis l'Indépendance, la non exploitation de nos avantages comparatifs (notamment en termes de salaires relatifs bas), et surtout la prépondérance des activités à faible valeur ajoutée (textile, agro-alimentaire) dans nos exportations.

Une analyse de la contribution des facteurs travail et capital montre, elle, que la croissance économique du pays a été entraînée par le travail, malgré une faible productivité des deux facteurs. En effet, le travail compte pour plus de 1,5% de la croissance depuis 1967. Cela n'a rien de surprenant, vu que la plupart des pays en développement se concentrent sur des activités intensives en facteur humain, au regard de la disponibilité d'une main d'œuvre nombreuse, peu onéreuse, et de la faible disponibilité du capital. En revanche, la productivité globale des facteurs est restée très faible. Celle-ci, très erratique aussi, a été nulle (entre 1988 et 1995), voire négative (entre 1975 et 1981). Ceci dénote une allocation des facteurs qui est loin d'être optimale, signe de distorsions dans l'économie marocaine se traduisant par la non affectation des ressources humaines et financières là où elles seraient le plus productives.

Croissance et développement humain

Le lien entre croissance économique et développement humain est complexe et loin d'être automatique ou univoque. Si la Maroc a connu durant les années 1960-1970 ses taux de croissance les plus élevés (5,7% par an en moyenne entre 1967 et 1974 et 4,6% entre 1975 et 1981), cette croissance ne semble pas avoir bénéficié au développement humain, notamment du fait de son caractère fort inégalitaire et des faibles niveaux d'investissements dans des secteurs sociaux aussi fondamentaux que l'éducation et la santé.

Avec un même niveau de croissance, des pays à structures économiques plus ou moins proches, peuvent atteindre des niveaux de développement humain différents. L'effet de la croissance sur le développement humain semble dépendre d'un ensemble de paramètres dont le contenu en emplois, le degré d'inégalité dans la répartition des revenus, l'impact sur la pauvreté, etc. A l'inverse, en cas de crise économique, même si les niveaux de développement humain sont altérés, ce sont les pays les moins inégalitaires qui résistent le mieux.

Contrairement au schéma univoque proposé par les politiques d'ajustement structurel, il existe des relations complexes et des interdépendances fortes entre la croissance et

le développement humain, la première pouvant, sous certaines conditions, alimenter le second et réciproquement. Même s'il existe une corrélation positive forte entre taux de croissance et niveaux de développement humain, on peut assister à une croissance relativement élevée avec un développement humain faible pour des raisons liées, entre autres, à l'absence d'équité dans la répartition des revenus, au niveau médiocre des dépenses sociales et leur faible efficacité, à la corruption, aux taux insuffisants en matière de scolarisation et de santé, à la non-participation des populations...etc

4. LE MARCHÉ DU TRAVAIL

Le Maroc connaît un taux de chômage global à deux chiffres depuis 1982. **Cela s'explique notamment par le fait que le nombre de personnes en âge de travailler (l'offre de travail) a augmenté sans cesse, alors que les capacités d'absorption des employeurs (la demande de travail) sont restées limitées du fait d'une croissance modeste et de dysfonctionnements qui entravent la liberté de l'économie.** Le chômage touche en priorité les femmes, les jeunes, les diplômés et le milieu urbain.

4.1. Un chômage de masse

Des effectifs toujours plus nombreux sur le marché de l'emploi ou le revers de l'aubaine démographique

Au centre de la problématique de l'emploi, ce constat : l'offre de travail a cru à un rythme nettement plus rapide que celui de la croissance démographique depuis 1960, le premier étant supérieur de 37% au second. Par rapport à 1960, l'offre de travail en 2003 s'est accrue trois fois et demi, soit un accroissement annuel moyen de 3,2%. L'évolution de l'offre de travail a été dictée en premier lieu par ces évolutions démographiques. Ainsi, entre 1960 et 2003, le poids de la population âgée de 15 à 59 ans est passé de 48 % à 62 %. C'est le revers de la médaille de l'aubaine démographique. De plus, à travers l'exode rural, le poids de la croissance démographique se reporte sur l'offre urbaine de travail. Plus encore, la population urbaine en âge de travailler s'est accrue à un rythme rapide, de plus de 4% par an depuis 1960.

Durant les trois dernières décennies, la féminisation croissante de l'offre de travail a été le fait marquant de l'évolution du marché du travail. Entre 1960 et 2003, le taux de féminisation de l'offre globale de travail a plus que triplé. En milieu urbain, l'offre de travail féminine a enregistré un rythme de croissance double de celui des hommes. Cette évolution structurelle est due à l'amélioration du niveau d'instruction des femmes, à l'expansion des opportunités d'emploi dans le secteur tertiaire, à l'augmentation des gains relatifs des femmes et à leur émancipation progressive, leur conférant un rôle économique accru au sein des ménages. L'amélioration de l'offre de travail féminin reste, cependant, en deçà des potentialités du pays.

L'expansion de l'enseignement a modifié la structure de l'offre de travail. Les catégories de main-d'œuvre ayant les niveaux de l'enseignement fondamental et secondaire ont vu leur part dans l'emploi urbain augmenter sensiblement entre 1978 et 1997, passant respectivement de 43,6% à 68,4%, et de 17,2% à 29,8%. La part des diplômés de l'enseignement supérieur reste, quant à elle, faible par rapport à celle des techniciens et des cadres moyens.

Une croissance qui n'est pas en mesure d'accroître significativement les capacités d'absorption de l'économie nationale.

Le rythme des créations nettes d'emploi dans l'ensemble de l'économie a fortement varié d'une période à l'autre, mais reste insuffisant pour absorber l'offre de travail. Les créations d'emplois se sont élevées sensiblement à 152 000 par an durant la période 1971-1982, pour baisser à 137 000 postes entre 1982 et 1994, et augmenter à 217 000 pendant la période 1995-2003. Une bonne partie de ces créations d'emploi est localisée en milieu urbain.

La croissance économique s'accompagne de modifications progressives de la structure sectorielle, induites principalement par les changements affectant la consommation et les productivités, ainsi que par la pression concurrentielle du commerce extérieur. La forte diminution de la part de l'emploi des activités primaires est compensée par une augmentation considérable de l'emploi tertiaire et un accroissement modéré de l'emploi secondaire. Les activités tertiaires ont contribué le plus à la croissance de la demande de travail, dans la mesure où leur part dans l'emploi total a plus que triplé entre 1960 et 1994.

4.2. Les déterminants structurels du chômage

Des créations d'entreprises trop peu nombreuses

Le rythme de création d'entreprises est resté extrêmement limité depuis l'Indépendance, privant l'économie nationale d'un levier important pour l'emploi. Ainsi, le nombre de nouvelles entreprises créées par an depuis 1960 est demeuré à un niveau extrêmement faible. Encore plus faible est la proportion de ces entreprises qui existent toujours après cinq années d'activité. En cause, vient en premier lieu le climat d'investissement, peu propice à la création d'entreprises. En effet, malgré les efforts entrepris depuis l'Indépendance pour améliorer l'environnement juridique des affaires, la lourdeur des procédures administratives (qui génère des coûts financiers et en termes de temps), les barrières à l'entrée insurmontables sur certains marchés dominés par les monopoles et surtout la difficulté de lever des fonds à des taux d'intérêts intéressants auprès des banques marocaines, ont continué de décourager nos entrepreneurs. Cet aspect est d'autant plus crucial qu'il a empêché le secteur privé de prendre le relais de l'Etat quand celui-ci, austérité budgétaire oblige, a ralenti son rythme d'embauches dans les années 1980.

Une présence de l'Etat qui a pesé sur le marché du travail

Les interventions continues de l'Etat dans la vie économique ont suscité de graves distorsions sur le marché du travail, du fait des salaires, des monopoles et des régulations inadéquates. En effet, la conjugaison de l'importance de l'Etat en tant qu'employeur depuis l'Indépendance et des niveaux des salaires pratiqués ont longtemps détourné les talents du secteur privé et de la création d'entreprises, au détriment de l'offre de travail. De plus, la rigidité des régulations et du Code de Travail marocains, qui rendent difficiles la possibilité de licencier des employés en cas de faute ou de difficultés de l'entreprise, a contribué à la réduction des possibilités d'emploi. En effet, les employeurs, sous la menace de ne pas pouvoir démettre du personnel en cas d'incompétence ou de retournement de conjoncture, ont alors peu d'incitations à embaucher dès le départ. Enfin, les monopoles étatiques ayant prévalu jusqu'au début des années 90 ont freiné le développement d'un secteur privé qui embauche.

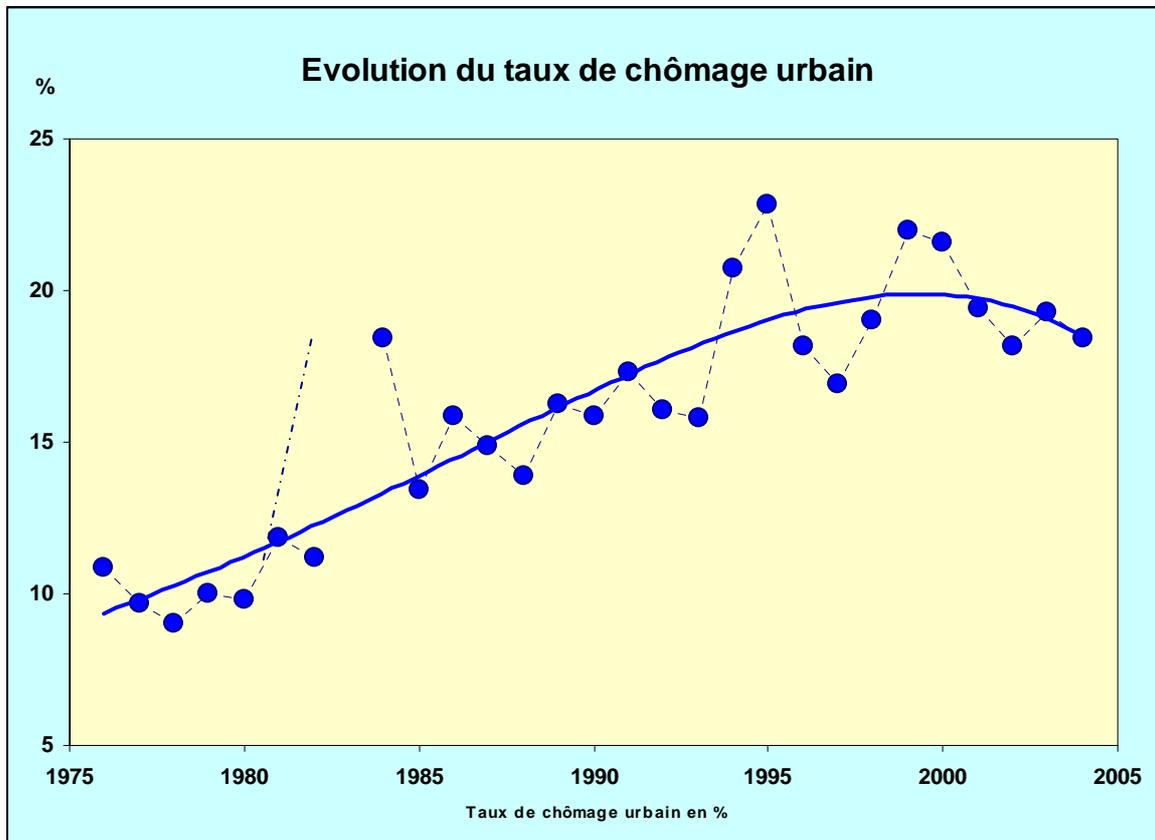
Les problèmes persistants d'employabilité

Un déterminant majeur du chômage au Maroc a été l'insuffisante employabilité de notre jeunesse, qui traduit l'inadéquation entre les formations dispensées et les besoins du monde du travail et les défaillances de notre système éducatif quant à la conformité entre formation académique et besoins réels de l'économie. La faible prise en compte des attentes du secteur privé dans l'élaboration des programmes scolaires et les nouveaux besoins liés à l'économie du savoir sont ici en cause. De plus, l'employabilité de notre jeunesse a été longtemps mise à mal par l'attrait qu'exerçait le statut de fonctionnaire, attrait longtemps couplé à des politiques d'embauche massives par l'Etat. Des générations d'étudiants se sont orientées vers des formations qui leur assureraient un emploi de fonctionnaire étatique, et non pas vers des cursus qui leur permettraient de rejoindre le secteur privé. Le ralentissement marqué de la création de postes de fonctionnaires, conséquence des politiques de rigueur budgétaire, a dès lors révélé plus clairement les difficultés d'adaptation des diplômés au secteur privé.

4.3. Un chômage qui touche surtout les jeunes, les femmes, et les citadins

Un taux de chômage élevé qui cache de profondes disparités

Le chômage reflète un déséquilibre entre l'offre et la demande de travail, est resté constamment élevé depuis l'Indépendance. Le taux de chômage s'établit déjà à 9,4% en 1960, pour baisser légèrement ensuite au courant de la décennie. Il passe alors à deux chiffres, de 10,7% en 1982 à 16% en 1994, avec une augmentation du nombre chômeurs s'élevant à 57.000 par an. Depuis cette date, l'effectif des chômeurs a légèrement baissé, avec un taux de chômage de 11,2%, soit une diminution de près de cinq points.



Le taux moyen de chômage cache de grandes disparités selon les milieux de résidence, les sexes, et les niveaux d'instruction. **Le chômage est un phénomène plutôt urbain, affectant relativement plus les femmes que les hommes, les jeunes plus que les adultes et davantage les diplômés que les non diplômés.**

Chômages catégoriels

L'emploi en milieu rural reste davantage caractérisé par le sous-emploi que par le chômage, en raison de la saisonnalité des activités rurales. Bien que le taux de chômage en milieu rural soit relativement peu élevé, il frappe tout de même 13,6% d'actifs diplômés en 2002, contre 17% en 2000. Cette baisse peut s'expliquer en partie par l'exode rural, d'autant plus que l'emploi demeure la principale motivation de la migration rurale-urbaine. De plus, l'existence d'une corrélation négative entre le chômage en milieu urbain et la production agricole signifie que le sous-emploi dans les campagnes alimente en quelque sorte le chômage conjoncturel dans les villes.

Le taux de chômage a tendance à augmenter avec le niveau d'études. En 2002, le taux de chômage a atteint 18,6% chez les techniciens et les cadres moyens, 30,8% chez les diplômés de l'enseignement supérieur et 34,4% chez ceux de l'enseignement secondaire. Chez les diplômés de l'enseignement supérieur, le taux de chômage urbain a plus que triplé entre 1985 et 2003, traduisant l'inadaptation de notre système éducatif aux attentes du secteur privé, ainsi que l'insuffisance du taux d'encadrement dans ce secteur.

Concernant l'incidence du chômage sur le genre, c'est parmi les femmes que le chômage est le plus répandu : 25,8% contre 17,4% chez les hommes. Mais l'évolution relative ne s'est pas détériorée pour autant : le ratio du taux de chômage des femmes par rapport à celui des hommes est resté stable, autour de 1,5 entre 1984 et 2003.

Depuis le milieu des années 1980, le chômage de longue durée est devenu un problème majeur, comme en témoigne l'augmentation considérable de la part des chômeurs de plus de douze mois , passé de 54,7% en 1984 à 74,8%, en 2003. L'acuité de ce problème confirme l'existence d'un chômage structurel au Maroc : pour nombre d'emplois, les qualifications acquises dans le système d'éducation et de formation sont souvent insuffisantes. Les entreprises sont amenées soit à assurer une formation en cours d'emploi pour ce type de travailleurs, soit à rechercher un personnel expérimenté.

Le chômage continue d'affecter durement les jeunes, mais relativement de moins en moins par rapport aux adultes. En 2003, le taux de chômage est au plus haut dans le groupe des jeunes et des jeunes adultes (15-24ans), atteignant 34,5%, contre 20,2% pour les adultes (plus de 24 ans). Toutefois, l'évolution relative du chômage de ces deux groupes laisse apparaître une amélioration relative du premier par rapport au second, le ratio du taux de chômage des jeunes ayant baissé de 2,7 à 1,7 entre 1984 et 2003 (un jeune a quasiment 2 fois plus de chance de se retrouver au chômage qu'un adulte).

Convaincu que la promotion de l'emploi est intimement liée à la dynamique de la croissance qui est elle même tributaire du volume et du taux de l'investissement national et étranger, les pouvoirs publics ont tenté tant bien que mal depuis l'Indépendance jusqu'à nos jours de mener des réformes liées à l'amélioration de l'environnement macro-économique, juridique, administratif et institutionnel de l'entreprise. Mais face à l'ampleur du chômage notamment des jeunes diplômés particulièrement depuis la fin des années 80, l'Etat a mis en place une politique publique de promotion de l'emploi axée sur le programme action-emploi, la formation qualifiante, le crédit jeunes promoteurs et entrepreneurs, le programme des pépinières d'entreprises, les conventions sectorielles d'emploi et le système du microcrédit. Ces dispositifs ont été renforcés par de nouveaux instruments d'intervention visant l'amélioration du ciblage du programme action-emploi, le

programme de formation insertion et des mesures en faveur des travailleurs victimes de licenciements économiques, étant entendu que tous ces dispositifs ont été enrichis par de nouvelles initiatives prises par le Gouvernement lors du symposium national sur la promotion de l'emploi organisé en septembre 2005 et où il a été confié à l'Agence Nationale pour la Promotion de l'Emploi et des Compétences (ANAPEC), rénovée et restructurée, la mise en oeuvre des nouvelles mesures prises dans ce cadre.

5. LE ROLE DU SECTEUR PRIVE

Il n'est pas facile d'évaluer la contribution du secteur privé à l'économie nationale car la comptabilité nationale distingue seulement la fonction publique et classe les entreprises publiques dans le secteur privé. Une étude de la Banque Mondiale estimait la participation du secteur privé au début des années 90 à 70-75% du PIB. Le secteur privé assurait la quasi-totalité de la production agricole de base (à l'exception de la vigne) et des travaux de construction et de services commerciaux, plus de 90% des services associés au tourisme et environ 80% de la production manufacturière (à l'exclusion des dérivés des phosphates). Sa part était de 70% dans le secteur des transports et il détenait plus de la moitié des capitaux des banques commerciales. Les deux tiers des banques de dépôt étaient entièrement privées et, pour la moitié d'entre elles, on relevait que la proportion de capitaux privés étrangers était de 50%.

Avec 60% du montant de la formation brute de capital fixe, le secteur privé constituait le premier investisseur du pays. Sa contribution à l'investissement était supérieure à la moyenne enregistrée dans l'ensemble des pays en développement (55%) mais, inférieure à la moyenne de 70% enregistrée dans les pays d'Asie de l'Est.

5.1. Les facteurs déterminant l'évolution du secteur privé

Accès aux commandes publiques et politique de bas salaires

Si les premières bases du secteur privé marocain ont été jetées durant la période du Protectorat, sous la forme de fortunes constituées dans le commerce, la terre et la propriété immobilière urbaine, son essor n'aura réellement lieu qu'au lendemain de l'Indépendance. Il se fait alors à la faveur d'incitations qui donnent la priorité à l'agriculture et au développement d'industries de substitution aux importations, tout en encourageant l'association du capital privé national au capital étranger.

L'action volontariste de l'Etat dans la genèse et le développement du secteur privé est attestée par la variété des incitations mises à son service, notamment l'accès aux commandes publiques, l'adoption d'une politique de bas salaires et le transfert d'une partie des capitaux étrangers au profit des nationaux dans le cadre de la politique de marocanisation.

Le soutien de l'Etat au secteur privé prend en particulier la forme de commandes publiques de biens et services acquis auprès d'entreprises privées marocaines. L'importance de ces commandes est telle qu'elles rythment de façon déterminante l'évolution de l'accumulation privée du capital dans bien des secteurs (bâtiment et travaux publics, mobilier métallique et semi-métallique). Tout en facilitant l'accès aux commandes publiques, l'Etat a mis en oeuvre au début des années 90 une politique de restructuration et de privatisation des entreprises publiques. Le but poursuivi par cette politique était d'élargir le champ d'action du secteur privé tout en procédant, au préalable, à l'amélioration de l'efficacité des entreprises concernées.

Persistence de la concentration du capital

Apparus pour l'essentiel durant les années 1970, les grands groupes économiques privés sont le résultat de la conjonction de deux facteurs principaux : la nécessité pour certaines familles marocaines de s'associer pour surmonter la contrainte de financement dont souffrent beaucoup d'entreprises personnelles et familiales, et l'association – substitution au capital étranger dans le cadre de la marocanisation. La formation des groupes privés marocains est une des manifestations du processus de concentration de la propriété du capital qui va profiter essentiellement aux familles commerçantes et à certains propriétaires fonciers. L'accès privilégié à l'appareil administratif de l'Etat, la proximité du pouvoir politique et la création de liens de coopération et de solidarité avec les dirigeants économiques étrangers, dans le cadre d'associations de producteurs et de comités techniques et professionnels vont être déterminants dans la configuration du secteur privé.

Au début des années 1980, une double concentration caractérise le secteur privé: financière (part des ressources économiques de l'industrie manufacturière détenue par une minorité d'individus et de familles) et économique (pouvoir de marché détenu par les principales firmes dans les différentes branches industrielles). Concernant le premier aspect, on estime que les principaux groupes et familles contrôlaient 55% des capitaux industriels privés marocains, alors que les dix premiers en contrôlaient plus de 30%. Ces capitaux étaient fortement engagés dans les branches suivantes : industries alimentaires (industries du lait, des conserves et des corps gras), industrie du cuir et des chaussures, industrie textile et, accessoirement, industrie du bois et articles en bois.

La concentration foncière est particulièrement perceptible au sortir de la décennie soixante dix dans le secteur agricole: à peine un millier de propriétaires et/ou exploitants agricoles privés contrôlent, de façon inégale, quelques 500 000 hectares (dont 120 000 irrigués de façon moderne), soit l'équivalent de 9% de la superficie totale cultivée ou cultivable au Maroc. Une centaine parmi eux détiennent, en outre, environ un quart du cheptel ovin et bovin de race importée et élevé selon les méthodes modernes.

La prédominance du contrôle familial est aussi attestée dans le secteur du commerce de gros, du bâtiment et des travaux publics. Cette prédominance trouve son origine aussi bien dans la faiblesse du risque encouru et des capitaux immobilisés que dans la pression exercée sur l'administration, dès les lendemains de l'Indépendance, par les entreprises marocaines pour l'amener à lui confier des commandes publiques. Jusqu'en 1984, les dix premières entreprises de commerce de gros réalisaient 48% du chiffre d'affaires total de ce secteur parmi lesquelles quatre étaient contrôlées par des intérêts familiaux marocains.

Quant au secteur financier (banques et assurances), le capital privé n'y occupait jusqu'au début des années 1970 que des positions subalternes. Toutefois, et à la faveur de l'opération de marocanisation de 1973, il parviendra à faire porter son taux de participation à 27,5% du capital bancaire total en 1975.

Cette concentration du capital s'est aussi accompagnée d'une conflictualité chronique entre le capital et le travail. L'absence de bonne gouvernance au sein du monde de l'entreprise s'est manifestée à travers l'absence de coopération entre managers et salariés, en termes de définitions d'objectifs, de gestion des conflits sociaux et d'approfondissement des conventions collectives. Le dialogue social n'est pas une pratique courante, institutionnalisée au service de l'entreprise dans son ensemble. La collision de ces stratégies dominantes de chaque acteur a empêché, en l'absence de concertation, l'éclosion d'équilibres dans les décisions sociales qui seraient dans l'intérêt de tous.

Distorsions et allocation inefficace des ressources

S'il est vrai que le secteur privé a contribué au développement de certaines branches de l'économie nationale (industries de substitution aux importations, cultures d'exportation), il n'en reste pas moins que cette contribution s'est faite au prix de multiples distorsions liées à l'intervention de l'Etat. De plus, la logique conglomérale présidant à la croissance des groupes privés ne semble guère favoriser l'accumulation productive. S'il est vrai que le secteur privé a pu renforcer ses positions au sein de l'économie grâce à l'aide multiforme de l'Etat, son comportement est finalement demeuré plus rentier qu'entrepreneur et de type schumpétérien.

Le processus d'industrialisation par substitution aux importations a favorisé la déformation des structures productives, à travers la concentration industrielle, l'apparition de capacités oisives et la multiplication des activités semi-artisanales. La concentration industrielle résulte de la conjugaison de trois facteurs principaux : la protection douanière, les différentes incitations, notamment fiscales et financières, à l'industrie locale et l'adoption de techniques intensives en capital face à un marché intérieur aux dimensions étroites. Cette concentration a, de ce fait, donné naissance à d'importants pouvoirs de marché avec des effets négatifs sur les prix et la concurrence.

Ainsi, la recherche du pouvoir de marché favorise un usage sous-optimal des capacités de production : le « surdimensionnement » des unités de production par rapport aux possibilités d'approvisionnement et d'absorption du marché local, joint aux monopoles virtuels dont disposent certains industriels constituent une autre forme de protection qui n'incite pas à rechercher la réduction des coûts et le fonctionnement des usines à un niveau optimal de production. Il n'est dès lors pas surprenant de constater une sous-utilisation importante des capacités de production de nombreux secteurs. Les coûts élevés qui s'en suivent grèvent la compétitivité et, par suite, freinent l'expansion en empêchant notamment les entreprises de bénéficier d'économies d'échelle grâce à la croissance des exportations.

La déformation des structures productives va également se manifester à travers la multiplication des activités semi-artisanales. L'existence d'une demande insatisfaite et l'institution par les pouvoirs publics d'une protection douanière élevée drainent vers l'industrie un certain nombre d'artisans, de commerçants et de techniciens attirés par la perspective de gains rapides. Un autre facteur est aussi à l'œuvre dans le même sens : la possibilité d'échapper totalement ou partiellement à la fiscalité du moment que les activités, organisées sur une base individuelle ou familiale, ont lieu à domicile. Le développement des activités artisanales et semi-artisanales renforce le dualisme grande industrie - petite industrie

5.2. Le développement du secteur informel

Un rôle important dans la création d'emplois

Les activités du secteur informel licite occupent une place importante dans la création d'emplois, la distribution des revenus et les modes de production et de consommation. Ces activités produisent des biens et services pour des populations à faibles revenus, dans l'impossibilité d'accéder aux services ou aux formes de redistributions de l'Etat. Dans les villes, le nombre élevé de petits métiers et d'activités de rue qui se développent est frappant. Les artisans concentrés dans des quartiers par métiers dans les médinas, les transporteurs urbains, les petits ateliers de plomberie, les maçons, les femmes de ménages et les marchands ambulants constituent un tissu économique à part entière. Ces activités jouent un rôle important dans le fonctionnement économique mais aussi dans la régulation sociale du pays.

Le secteur informel représenterait 39,0% de l'emploi non agricole. Il serait dominant dans la sphère urbaine avec 71,6% des unités de production. Sont principalement concernées, certaines branches d'activité dans les secteurs employant une main d'œuvre essentiellement non salariée (alimentaire, textile, cuir, bois, travail des métaux, construction, réparation de véhicules et d'articles personnels, commerce de détail). Les micro-entreprises de commerce (notamment ambulants), dominent de fait le secteur, suivies de l'industrie (confection et confectionnerie), des services et du bâtiment. Près de la moitié des unités informelles ne disposerait pas de local et 11,1% exerceraient leur activité à domicile. Les régions de Tanger, Doukkala, Meknès, Fès, l'Oriental, sont les principaux pôles de concentration de ces activités.

Des déterminants complexes

Les activités informelles sont la conséquence de la migration, de l'urbanisation, de la crise de l'emploi formel, de la situation sur le marché du travail, des difficultés de l'Etat à réguler l'activité économique et des politiques économiques mises en œuvre.

Le développement du secteur informel est indissociable de l'urbanisation et de l'exode rural. Le taux d'accroissement de la population urbaine a été particulièrement élevé dans les années 1960 et 1970, avec des moyennes supérieures à 4%. Les migrants provenant du monde rural ont créé leurs activités dans les villes ou à proximité, dans les bidonvilles ou les médinas. L'emploi informel est donc une conséquence indirecte du faible dynamisme du secteur agricole qui nourrit l'exode rural.

La dégradation du salariat et la montée de la précarité de l'emploi sont des facteurs importants du développement de l'informel. La salarisation est en perte de vitesse, même si le salariat occupe la première place au sein de la population active : la proportion des salariés dans la population active est passée de 43,3% en 1987 à 39% en 2002. Le salariat recule, mais il se fragilise aussi. En effet, la réduction des horaires de travail et le développement du salariat temporaire accentuent la précarité des actifs et favorisent la double activité. Ainsi, la crise de l'emploi et de l'emploi salarié a accéléré la montée de formes d'activité non salariales.

La pauvreté et les défaillances du système éducatif jouent également un rôle. La pauvreté a largement contribué à l'extension des activités informelles, en raison de son incidence sur les revenus. Elle conduit les ménages pauvres à opter pour des stratégies de recherche de complément de revenus, dans les activités informelles par exemple. De plus, le développement de l'informel est une conséquence des carences de notre système éducatif. Le secteur informel est de plus en plus le lieu d'insertion des déscolarisés. En dépit de l'amélioration incontestable des taux de scolarisation, les déperditions sont nombreuses, en particulier lors du passage du primaire au collège. Cela fait basculer nombre de jeunes dans le secteur informel. Ce secteur constitue donc une réponse aux phénomènes d'exclusion économique et sociale et permet à des couches de la population de vivre ou de survivre.

5.3. Les métamorphoses subies sous l'effet de la libéralisation et de l'ouverture

Stratégies des groupes privés dans le cadre de l'ouverture : diversification et financiarisation

La stratégie des grands groupes combine renforcement des positions acquises et diversification « tous azimuts ». Par exemple, des groupes ont cherché tout au long de la décennie 1980 à acquérir une position dominante dans le secteur agro-alimentaire (industrie laitière, industrie des huiles alimentaires, industrie sucrière), à travers l'accroissement, par acquisitions externes, des parts de marché.

Cette logique industrielle, conçue en termes de contrôle des marchés, se combine avec une démarche de diversification conglomerale mettant l'accent sur l'aménagement des actifs financiers. Tout au long de la décennie 1980, des groupes ont cherché à devenir un acteur majeur dans de nombreux secteurs (les mines, l'automobile, la pêche hauturière, l'industrie textile, la finance, le tourisme, l'immobilier) en essayant de conjuguer le souci de la rentabilité financière et l'ambition de jouer le rôle de locomotives du secteur privé.

La deuxième configuration stratégique renvoie à une financiarisation des activités de certains groupes privés : ces derniers redéploient leurs stratégies au profit du secteur bancaire et financier et aux dépens des secteurs où ils évoluaient auparavant. Ce type de stratégie semble avoir été entreprise aux dépens des activités industrielles, notamment de l'industrie textile ou de l'électroménager.

Au total, ces différentes configurations stratégiques reflètent un comportement économique différencié des groupes face à la libéralisation de l'économie et à l'ouverture à la concurrence internationale. Elles ne semblent pas se conformer aux prescriptions du modèle de croissance centrée sur un redéploiement des activités des groupes vers les secteurs exportateurs où le Maroc dispose d'avantages comparatifs.

Les PME à l'épreuve de la concurrence

Bien que prépondérantes numériquement au sein du tissu productif, les petites et moyennes entreprises ne contribuent que modestement à l'activité économique. Ainsi, si les PME représentaient 92% des entreprises marocaines en 1998, elles ne participaient que pour 10% à la valeur ajoutée créée et pour 16 % à la masse salariale totale. L'émergence d'une nouvelle vague d'entrepreneurs a été favorisée par les opportunités offertes par l'accès quasi-libre au marché européen, dans le cadre du régime de perfectionnement passif. De ce fait, toute une industrie du prêt-à-porter dédiée à l'exportation va se développer sur la base des avantages compétitifs que sont la main-d'œuvre bon marché et la proximité géographique et culturelle de l'Europe. Les PME qui s'y sont engagées durant les années 1980 vont contribuer de manière significative, à côté des grands groupes publics, à la transformation de la structure des exportations marocaines où la part des produits manufacturés ne cesse d'augmenter depuis 1980.

Toutefois, un tel dynamisme entrepreneurial est obéré par une productivité du travail en baisse : en 1990, elle est inférieure de 30% à celle de 1986. Si les causes de cette baisse relèvent d'abord de facteurs internes à l'entreprise (manque de formation du personnel, problèmes d'organisation, vétusté du matériel de production), elle n'en est pas moins encouragée par la rente procurée par le régime d'accès préférentiel au marché européen. Par ailleurs, et à partir des années 1990, la compétitivité des entreprises marocaines va être érodée du fait de l'exacerbation de la concurrence internationale (démantèlement de l'accord multifibres, adhésion de la Chine à l'OMC, élargissement de l'Union Européenne aux pays d'Europe centrale et orientale), hausses de salaires intervenues au Maroc, appréciation du dirham. Enfin, la concentration des exportations sur le système de perfectionnement passif va contribuer à limiter l'activité industrielle aux opérations d'assemblage, dont l'impact sur l'industrialisation du pays est limité.

Les PME orientées vers le marché intérieur ont, quant à elles, souffert de plusieurs contraintes : impact dépressif des mesures d'ajustement structurel sur la demande interne durant la décennie 1980, coûts d'opportunité liés aux obstacles administratifs, coût du financement ou inadéquation du profil des ressources humaines. Ces contraintes s'ajoutent aux faiblesses internes aux PME (gestion à court terme, sous-capitalisation, sous-encadrement et manque de transparence financière) et hypothèquent grandement la capacité de ces entreprises à faire face aux défis de la mondialisation et de la zone de libre-échange euro méditerranéenne.

Le problème de la compétitivité des PME est d'autant plus menaçant qu'à l'érosion des avantages compétitifs traditionnels (émergence de pays concurrents où les coûts salariaux sont plus bas) s'ajoute un sérieux handicap en matière d'innovation. Le retard du Maroc peut être illustré par le faible nombre d'entreprises ayant une pratique de recherche et développement (R&D) : seulement 8% des entreprises conduisent des travaux de recherche, de façon continue ou discontinue, au sein de l'industrie marocaine. Elles représentent, toutefois, 20% du chiffre d'affaires. L'effort moyen de R&D, qui s'élève à 1,4% environ du chiffre d'affaires, est plus important dans les secteurs du textile et de l'électronique.

De manière plus globale, il existe quatre types de comportements en matière de R&D au sein des entreprises marocaines : (i) les filiales de firmes multinationales qui profitent du potentiel scientifique et technique de la maison-mère, ce qui leur permet d'avoir des produits compétitifs tant au plan des prix qu'à celui de la qualité ; (ii) les grandes entreprises privées nationales dont les responsables, plus conscients des enjeux de la R&D, mobilisent les moyens nécessaires ; (iii) les PME dont les dirigeants, convaincus de la nécessité d'investir dans la R&D, manquent de ressources ; (iv) enfin, les entreprises familiales orientées vers le marché local ne ressentant pas le besoin de faire de la R&D et se contentant, quand cela s'avère nécessaire, de recourir au marché étranger pour acheter le matériel recherché.

Au total, il apparaît que les freins au développement économique du pays ne procèdent pas seulement de son environnement macroéconomique, stabilisé, mais sont aussi d'ordre microéconomique. Un frein majeur de notre économie semble être l'absence d'environnement favorable à l'investissement privé, malgré le dispositif juridique mis en oeuvre, et à la création d'entreprises et de richesses. Le contexte des affaires ne semble être ni prévisible ni propice à la résolution rapide des conflits. Au moins quatre facteurs de blocage peuvent être distingués. En premier lieu, les insuffisances de notre système judiciaire réduisent la prévisibilité des décisions de justice. Les investisseurs peuvent être ainsi découragés par les pesanteurs du système et le caractère parfois aléatoire des jugements rendus. Ensuite, le hiatus persiste entre les formations dispensées au sein de notre système éducatif et les exigences du secteur privé. Un paradoxe est saisissant : le privé reconnaît un déficit croissant d'encadrement, mais les jeunes diplômés chômeurs sont légion. Le système financier constitue un goulet d'étranglement non négligeable de notre économie dans la mesure où il ne permet pas notamment un financement suffisant de la PME. Les difficultés d'accès au crédit en général pour les investisseurs et créateurs d'entreprise, ainsi que le niveau relativement élevé des taux d'intérêt pratiqués découragent l'initiative privée. Enfin, les problèmes liés au foncier renforcent les incertitudes concernant la viabilité des projets industriels. Plus encore, l'absence de titrisation prive les investisseurs ruraux de collatéral qui les aiderait à obtenir un appui bancaire pour des projets de modernisation et d'équipement.

50 ans de développement humain au Maroc et perspectives pour 2025

Chapitre V

Cadre de vie et développement du potentiel naturel

1. CADRE NATUREL, RESSOURCES ET ENVIRONNEMENT : LES DEFIS DU DEVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE

Le regard rétrospectif sur l'état, l'évolution et la gestion du potentiel physique du Maroc, sur les cinquante années qui ont suivi l'Indépendance, s'articule autour de deux considérations essentielles : l'appréciation contextualisée des décisions et des diverses politiques de gestion et d'exploitation des ressources naturelles, conçues et réalisées durant cette période et l'évaluation des effets de ces politiques de gestion sur le patrimoine physique, à la lumière des données disponibles et des conditions qui ont déterminé ces choix et ces priorités.

Certaines considérations, communes à l'ensemble de ces politiques, seront abordées dans la première partie de ce chapitre, dans le souci de retracer les traits fondamentaux qui ont constitué l'ossature des projets durant cette période ; l'analyse reprendra spécifiquement certaines questions centrales, qui constituent des défis majeurs (tels que l'eau) ou des contraintes, et dont la solution dépendra de la réussite des politiques de développement durable menées (telle que la question foncière).

1.1. Le souci de la durabilité et de la gestion intégrée

Un excès de sectorialité qui reste néanmoins à tempérer

Les politiques de valorisation du potentiel physique, au lendemain de l'Indépendance, et les choix de ces politiques ont été déterminés en tenant compte, d'une part, de l'importance des besoins et des attentes des populations et, d'autre part, du potentiel, de l'état des ressources naturelles du Maroc de 1955 et de la faible mobilisation de ce potentiel bien en deçà des possibilités que celui-ci pouvaient offrir. Cependant, les déficits en infrastructures, le sous encadrement et la faiblesse des moyens financiers, en deçà du nécessaire requis, ont atténué les ambitions et l'élan de la période post-indépendance. L'essentiel des actions menées allait se cristalliser sur les opérations linéaires, fortement sectorialisées autour de grands chantiers mobilisateurs, tels que les opérations « Labour », « Semences », etc. Au gré de ces chantiers, le budget de l'Etat, support principal ou unique de ces actions, exprimait des choix politiques tranchés et imprimait son rythme à la conduite des opérations de mobilisation du capital physique. L'Etat, à l'échelon central, ou à travers ses démembrements locaux, était l'acteur principal de ces interventions, à la fois en tant qu'initiateur, concepteur, opérateur et support budgétaire des grands chantiers.

Il n'est cependant pas pertinent de « charger » excessivement la conduite des opérations de valorisation du capital physique, en focalisant le jugement sur le caractère linéaire des opérations. Un rétrospectif sur cette période, avec les concepts et les approches d'aujourd'hui, ne peut se faire sans relever un double déficit : déficit d'intégration territoriale et déficit d'articulation des actions dans le temps pour leur conférer une réelle cohérence à même d'enclencher une véritable dynamique de développement local et régional. De même, ce regard révélerait une double défaillance : l'une au niveau du développement durable, respectueux de la pérennité et du renouvellement des ressources, avec comme corollaire la préservation de l'environnement et la prévention du déséquilibre des écosystèmes ; la seconde, au niveau de la dynamique de développement humain, caractérisée par des niveaux moyens faibles, en taux et en rythme d'évolution, et par une répartition hétérogène, fortement inégalitaire, sur les plans géographique et social.

Il convient de relever que bien des politiques de développement devaient nécessairement passer par des phases transitoires d'adaptation. En effet, l'approche sectorielle s'imposait dans la mesure où une certaine « mise à niveau » était nécessaire avant de s'inscrire dans la logique des politiques intégrées. Dans un premier temps, des acquis et des transferts technologiques, des études

monographiques, des études de cas, des opérations pilotes, ont permis, d'une part, de tester les techniques et leur degré d'intégration et, d'autre part, d'initier un processus de changement par la démonstration et la vulgarisation. Ainsi a-t-il été possible, dans les Plans ultérieurs, de passer à des projets de développement intégrés de plus grande envergure. Il est un fait que ces projets ont connu des fortunes diverses, certains acquis sont incontestables, mais force est de constater que les résultats n'ont été ni à la hauteur des ambitions ni en rapport avec les efforts et les moyens investis. Les insuffisances et échecs des projets ne sont pas nécessairement imputables à quelque défaillance dans leur conception, mais bien souvent à leur mise en œuvre inappropriée, leur surdimensionnement, ou encore à une fragmentation des responsabilités et des missions des divers partenaires, et à une désarticulation des actions dans l'espace, aggravée par un décalage dans les calendriers de réalisation.

Il est aussi un fait que, durant les premières années de l'Indépendance, les chantiers ouverts ont été caractérisés par une logique de production, y compris en matière d'accès aux services de base. En effet, la vision dominante s'est assignée le rattrapage des «gaps», où les aspects quantitatifs constituaient le critère essentiel d'évaluation, plutôt qu'un véritable équipement rural-urbain stratégique et cohérent. A cela s'ajoutait un basculement des priorités, vers l'espace urbain ou vers les zones rurales, à la faveur de choix politiques alternatifs. La contrainte budgétaire, à travers une compétition sur les ressources financières de l'Etat, menait une forme d'arbitrage où l'allocation des ressources budgétaires consacre et entérine la forte sectorialité des actions de développement.

Dans ce contexte, des chantiers d'importance en matière de mobilisation d'eau, d'irrigation et de grandes infrastructures ont été réalisés et ne suscitent pas de réserves significatives quant à leur pertinence et à leur réussite technique. Mais l'importance des gaps, l'accroissement des attentes, l'évolution démographique, les limites des moyens disponibles, ou encore la prise de conscience des enjeux et des droits, ont fait que de telles réalisations techniquement réussies n'ont pas produit des effets suffisamment visibles, en termes de développement humain. Quant à la dimension « développement durable », composante relativement récente dans la prise en compte des projets de développement, elle n'était tout simplement pas prise en considération.

Aujourd'hui, au moment où le Maroc, pays aux ressources naturelles rares et fragiles, connaît d'importants chantiers structurants, il apparaît plus que jamais indispensable de placer le développement durable au cœur des projets. Les enseignements des cinquante dernières années montrent que la politique du « rattrapage des gaps » -l'urgence et la nécessité aidant- s'accommodait d'une forme d'arbitrage privilégiant le court terme sur le long terme. Les effets négatifs de cet arbitrage sur le potentiel physique affectaient non seulement les grands équilibres d'écosystème, mais souvent, par rétroaction, les projets eux mêmes. Les conflits d'usage et les effets antagonistes entre, d'une part, les résultats encourageants des projets dans l'immédiat et leurs effets négatifs différés dans le temps, d'autre part, amenant l'Etat à jouer un rôle central, celui de stratège et d'arbitre entre les intérêts des individus et ceux de la collectivité, entre les considérations à court terme et celles à long terme, de sorte à placer l'impératif de durabilité au cœur de la vision du développement.

Un déséquilibre généré par le conflit réel entre pauvreté et exploitation des ressources naturelles

Alors que les ressources minérales et énergétiques du sol et du sous-sol sont épuisables à terme, les ressources biologiques quant à elles, demeurent renouvelables, quoique leur pérennité soit tributaire d'une gestion rationnelle. Mais, les populations rurales, manquant souvent d'infrastructures de base, accusant un bas niveau de vie et

vivant dans des zones fragiles, dépendent dans leur quotidien de l'exploitation des ressources naturelles. La conjonction de cette situation précaire avec l'extrême variabilité des conditions climatiques et des tendances à un changement structurel, conduit au déséquilibre des écosystèmes et à des perturbations environnementales pouvant, à terme, engendrer des dégradations irréversibles.

Un conflit entre les intérêts de l'individu et ceux de la collectivité, entre les besoins présents et ceux des générations futures

La dynamique de dégradation des milieux fragilisés a une très forte propension à produire des effets amplifiés et autoentretenus dans le temps. En effet, la pauvreté dans le monde rural accentue la pression sur les ressources naturelles au delà de leur capacité de renouvellement, et l'épuisement de ces ressources aggrave la pauvreté dans un cycle où, à terme, la pauvreté risque de s'exacerber, alors que les ressources auront été irréversiblement dégradées. Ce risque illustre le conflit entre les intérêts immédiats de l'individu (l'utilisateur ou l'ayant droit) et ceux de la collectivité. Ce conflit a constamment été traité dans l'adversité où se sont faits face l'utilisateur qui prélève et l'administration qui surveille, protège et sanctionne. Lorsque la pression sur les ressources naturelles constitue l'unique forme de subsistance, par manque de sources de revenus alternatifs, la gestion dans l'adversité s'avère inefficace en termes de protection des ressources, dépourvue d'effet dissuasif sur les usagers et inopérante dans ses composantes répressives.

A ce conflit entre les implications de la pauvreté du monde rural et la fragilité des ressources naturelles, s'ajoutent la surexploitation des ressources hydriques et halieutiques et la dégradation de leur qualité ainsi que le surpâturage, les défrichements, la mise en culture des terres marginales et l'extension de l'urbanisation sur des terres à haut potentiel agricole ; autant de phénomènes qui expriment là aussi un arbitrage souvent mal rendu au profit de considérations à court terme qui offrent un exutoire aux problèmes du moment, ceux-ci se retrouvant complexes ou, pire, créeront de nouvelles données dans les échéances du moyen et du long terme.

La prise de conscience, récente il est vrai, des enjeux majeurs concernant les déséquilibres des écosystèmes, et la mobilisation de l'ensemble de la communauté internationale autour des objectifs fixés par le Sommet de la Terre de Rio de Janeiro en 1992, ont donné une nouvelle impulsion aux approches du développement durable. Aux procédés classiques de conception des projets se sont substitués les modes opératoires, faisant appel au partenariat et à la participation des communautés intéressées, des organisations associatives, des usagers et ayants droit, agissant collectivement depuis la définition des projets jusqu'à leur conception et leur réalisation. Le concept de développement humain durable s'installe progressivement mais lentement dans la pratique des acteurs étatiques et locaux. Mais cette prise de conscience porteuse d'un réel contenu en termes de bien-être des populations et de préservation des ressources naturelles n'a pas suscité, sur le plan opérationnel, l'intensité et le rythme qu'exige l'état de dégradation des écosystèmes atteignant parfois des seuils alarmants, qu'il s'agisse de l'eau, des sols, de l'air ou des milieux naturels. **Quantifiée, la dégradation de l'environnement au Maroc est évaluée à près de 8,2% du PIB.**

Les diverses conventions internationales émanant du sommet de **Rio de Janeiro** notamment celles sur la lutte contre la désertification, les changements climatiques, la protection de la forêt et la biodiversité ont permis au Maroc de s'inscrire dans cette dynamique et de produire ses propres programmes et approches. Le Programme d'Action National de Lutte Contre la Désertification (PAN-LCD), le Plan d'Action sur les Aires Protégées, la mise en place du Plan d'Action National pour l'Environnement (PANE) et l'investissement du Maroc dans le Mécanisme du Développement Propre (MDP), découlant de son adhésion en 2002 au Protocole de Kyoto, révèlent une meilleure connaissance de la question environnementale dans le pays et constituent

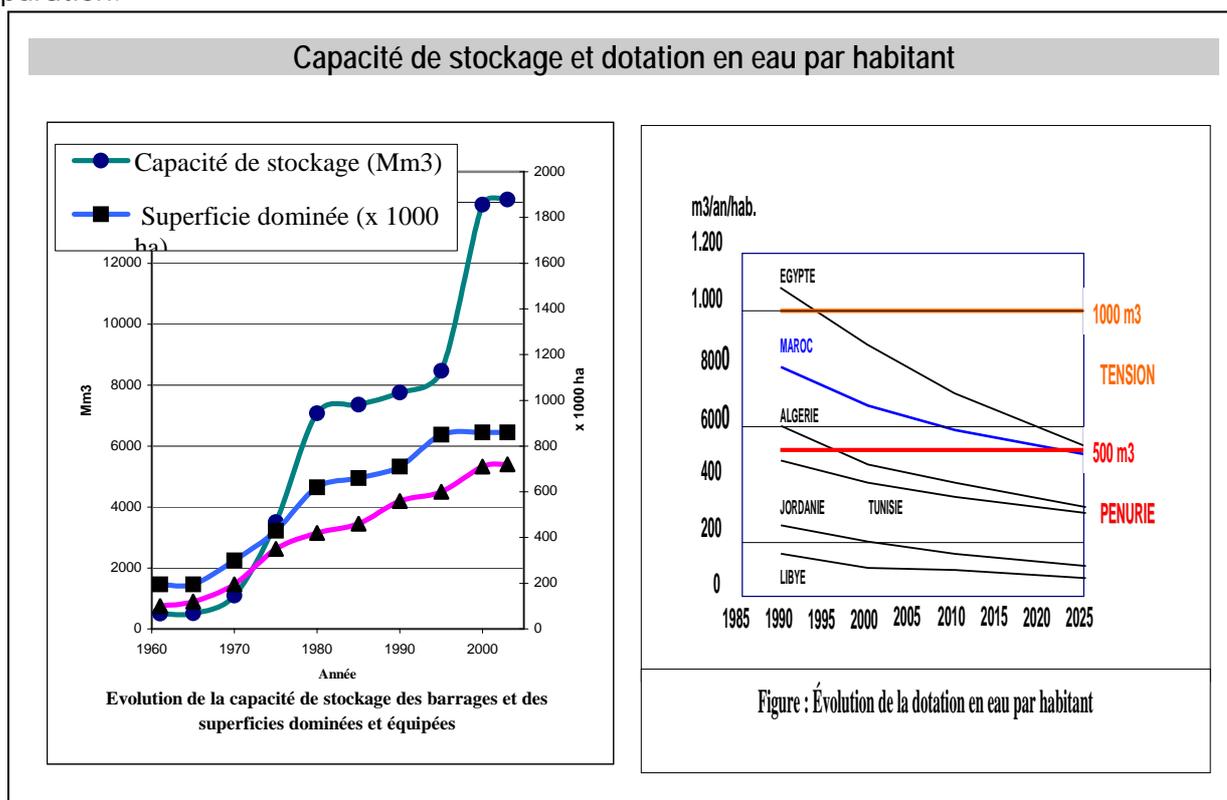
des réponses prometteuses, mais dont les impacts demeurent tributaires du degré d'engagement et de mobilisation des pouvoirs publics à les transformer en programmes opérationnels concrets.

1.2. La question centrale de l'eau

Un potentiel hydraulique mobilisable en saturation

Le Maroc, pays à climat essentiellement aride, recèle des ressources en eau conventionnelles limitées à 29 milliards de m³/an, dont 70% d'eaux de surface et 30% d'eaux souterraines. Le potentiel hydraulique mobilisable, dans les conditions techniques et économiques actuelles, est estimé à 19 milliards de m³, soit 700 m³/hab/an.

Grâce à une politique soutenue, initiée dès le début des années 60, le Maroc a pu construire plus de 110 barrages, permettant de mobiliser près de 70% de son potentiel hydrique et de stocker jusqu'à 16 milliards de m³, soit 480 m³ par habitant. Si la qualité des eaux superficielles est généralement considérée comme bonne, en tant qu'eau potable et d'irrigation, l'eau des aquifères soumis aux effets des activités humaines ont une qualité variable, avec une tendance à la dégradation dans les zones à rejets importants d'eaux usées, et dans certains périmètres irrigués où l'usage de produits agrochimiques est important. En plus de ce potentiel, le Maroc peut en mobiliser un autre, à savoir l'eau non conventionnelle (eaux usées) qui est de l'ordre de 500 millions de m³, dont moins de 5% sont actuellement réutilisées, après épuration.



Ce potentiel limité et qui place le Maroc dans la frange des pays à stress hydrique et, à terme, dans la situation de pénurie (horizon 2025), confère à la question de l'eau une place centrale et stratégique. Sur les cinq dernières décennies, les états des précipitations recueillies et leur distribution dans le temps et dans l'espace montrent une tendance à la baisse de leur volume, doublée d'une réelle évolution vers des situations extrêmes (inondations et sécheresse) durant une même année.

Une politique de l'Eau qui a fait ses preuves et qui connaît aujourd'hui des difficultés

Dès l'indépendance, le Maroc s'est doté d'une politique forte et dynamique dans le secteur de l'eau, avec pour objectif de vaincre la vulnérabilité face aux aléas climatiques, en maîtrisant et en stockant les eaux des années humides pour pouvoir faire face aux années de sécheresse. Les objectifs visés étaient de répondre à la demande croissante en eau potable des populations et de donner à l'agriculture un essor important en vue de satisfaire les besoins alimentaires des populations et d'encourager l'agriculture d'exportation. Le défi lancé alors, pratiquement atteint dès 1998, visait à irriguer un million d'hectares à la fin du siècle passé.

La politique des barrages lancée par le Roi Hassan II dès 1967 traduit la pertinence des choix stratégiques opérés en la matière. Des résultats tangibles ont été enregistrés dans bon nombre de régions du Royaume. En effet, si les cinquante dernières années ont été traversées sans grandes crises de l'eau au Maroc, alors que la demande a plus que triplé et que les épisodes de sécheresse se sont faits plus fréquents, plus longs et plus aigus, c'est bien grâce à cette politique qui a permis d'assurer au pays la sécurité hydrique, d'améliorer les revenus des agriculteurs dans les périmètres irrigués, d'intensifier et de diversifier la production agricole et de développer les cultures d'exportation. La part du secteur irrigué dans la valeur ajoutée agricole avoisine les 45% en année à pluviométrie suffisante, et s'élève à près de 75% en année sèche, jouant ainsi un véritable rôle d'amortisseur en matière de sécurité alimentaire et en approvisionnement du pays en denrées alimentaires. Notons toutefois que, si le pari du million d'hectares a été gagné, il n'en demeure pas moins que cet effort de mobilisation des ressources en eau connaît deux insuffisances majeures qui atténuent la rentabilité des investissements hydrauliques. En premier lieu, le décalage entre les superficies dominées par les barrages et les superficies équipées n'a pas permis de tirer le meilleur profit des ressources en eau disponibles. En second lieu, le taux d'intensification culturale, au niveau des superficies irriguées, dénote un niveau de mise en valeur agricole qui reste largement en deçà des capacités potentielles.

Outre cet aspect lié à la mobilisation des ressources en eau, considéré comme une véritable réussite du Royaume dans ce domaine, le devenir des eaux usées et la pollution des eaux ont connu, durant cette période, nettement moins d'intérêt : à ce jour, quasiment toutes les grandes villes du pays et les grandes industries rejettent leurs eaux usées dans les systèmes naturels : rivières, mer et océan, sans le moindre traitement. Les retombées négatives ne se sont pas faites attendre : la qualité des eaux des rivières, barrages et nappes phréatiques s'est notablement dégradée ces deux dernières décennies, limitant ainsi le potentiel réel en eau mobilisée à cause la moindre qualité de ces eaux et provoquant des dégradations de la faune et de la flore, notamment des écosystèmes aquatiques. La dégradation coûte cher au pays ; elle est estimée actuellement à plus de 15 milliards de dirhams par an, soit 6% du PIB.

La segmentation des actions et le découplage dans le temps et dans l'espace des efforts menés au niveau des ouvrages hydrauliques et des équipements hydro-agricoles, d'une part, et au niveau du traitement des bassins versants d'autre part, influent négativement à la fois sur les capacités des retenues et sur les parts en sols par les effets d'une érosion atteignant des niveaux inquiétants dans certains bassins versants. L'envasement des barrages enregistré annuellement atteint 75 millions de m³, soit l'équivalent de la retenue d'un barrage moyen et un volume d'eau suffisant pour irriguer plus de 10.000 ha. Ces effets sont le résultat d'une vision sectorielle qui limite la durée de la vie des barrages et grève les secteurs productifs d'une moins value, dans les périmètres les plus aptes à développer une agriculture « sécurisée », compétitive et apte à développer des gains le productivité.

Depuis sa conception de départ, la politique de l'eau menée au Maroc s'est longtemps focalisée sur la mobilisation des ressources. La gestion de la demande n'est devenue une préoccupation qu'une fois l'écart entre la demande et les disponibilités ait montré des signes de précarité, durant les sécheresses répétées des années 80. Une politique de gestion planifiée de l'eau au Maroc par bassin versant, intégrant la participation des usagers, a alors été initiée et couronnée en 1995 par la promulgation de la loi sur l'eau. Cette loi a introduit un ensemble de principes fondamentaux dont : l'unicité de la ressource en eau, sa gestion de façon intégrée et décentralisée par bassin versant, une gestion participative des usagers, la maîtrise des gaspillages et l'économie de la ressource.

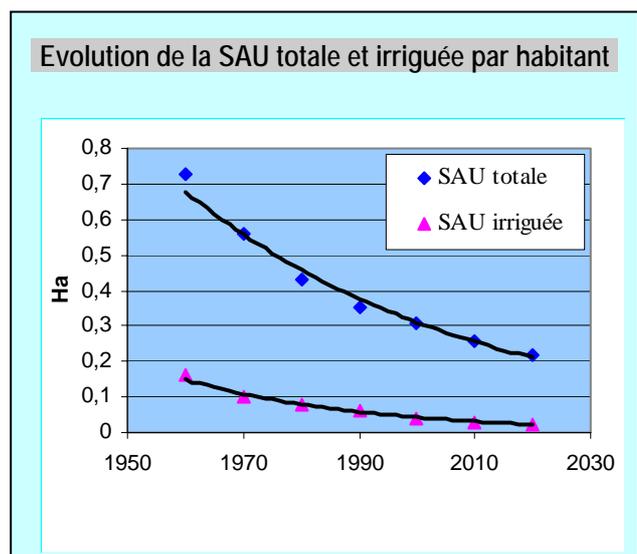
Depuis, des efforts notables ont été déployés, en matière de limitation de la demande, avec des résultats tangibles au niveau de l'eau potable. Ces efforts, basé sur l'introduction de la tarification par seuils de consommation, ont aussi été menés en agriculture irriguée, secteur le plus consommateur d'eau, mais les résultats obtenus jusqu'à maintenant restent mitigés.

Dans le secteur agricole, l'eau étant un facteur de production, la réussite d'une telle démarche reste largement tributaire des efforts et des profils de mise en valeur agricole, où la mise à niveau des tarifs de l'eau doit être absorbée, entre autres, par les gains de productivité, le choix des spéculations agricoles à forte valeur ajoutée et le recours aux techniques d'irrigation économes en eau.

Si les retombées économiques attendues des secteurs utilisateurs d'eau (l'agriculture notamment) n'ont pas été à la hauteur des attentes, la pertinence de la politique des barrages n'est pas en cause, et les efforts de mobilisation et de régularisation des eaux apparaissent plus que jamais nécessaires. Ils doivent cependant s'accompagner d'une véritable mise à niveau sur le plan de l'utilisation de la ressource et de la meilleure valorisation possible du m³ d'eau. **Il est alors nécessaire qu'une politique de réajustement fasse l'objet d'un débat en vue de gérer les conflits d'usage d'eau, prévisibles à court terme, et qui se poseront en termes d'arbitrages** entre, d'une part, les intérêts sectoriels (agriculture, eau potable, eau industrielle) et, d'autre part, les intérêts de la collectivité nationale, tentée d'opter pour une meilleure valorisation des ressources pour répondre aux exigences de l'urbanisation et pour en faire des leviers du développement.

1.3. Les ressources en sol et la question foncière

Les ressources en sols cultivés, communément appelées « Superficie Agricole Utile » (SAU) sont estimées à 8.7 millions d'hectares, soit moins de 13% de la superficie totale du pays. Cette superficie n'a cessé d'augmenter, passant de 7 millions à 8.7 millions d'hectares entre 1970 et 2000. Cette expansion s'est faite aux dépens des terres de parcours et des forêts converties en terres agricoles sans qu'elles en aient toujours la vocation. Dans ce contexte, et alors que des terres agricoles fertiles sont réaffectées à d'autres usages, les opérations d'épierrage des terres tentent d'étendre la superficie agricole utile dans les zones bour. Ces opérations engendrent certainement une augmentation de la valeur vénale de la terre, mais leur pertinence mérite d'être discutée, surtout en situation de forte compétition sur les ressources budgétaires, et en prévision d'une terre redevenue, à terme, en vertu des accords de libre échange, un facteur de



production et qui aura cessé d'être un objet de spéculation. La pratique d'une agriculture compétitive nécessite une maîtrise des facteurs de production et, en premier lieu, l'eau. La mobilisation des ressources hydriques a permis de sécuriser ces aspects sur 2% de l'ensemble de la superficie nationale. Rapportée au nombre d'habitants, la SAU totale et la SAU irriguée affiche néanmoins une tendance à la baisse.

Deux enseignements majeurs peuvent être tirés de cette situation : le premier est relatif aux vocations des terres, le second à l'érosion des sols.

La question centrale des vocations des terres :

Dans 90% de la superficie agricole utile (SAU) se pratique une agriculture pluviale, qui fait vivre, entièrement ou en partie, plus de 80% de la population rurale du pays. Cette agriculture est aléatoire, à la fois par sa très forte dépendance des précipitations et par l'exiguïté des exploitations agricoles, fortement morcelées et n'autorisant ni mécanisation ni recours aux pratiques culturales avancées. Ce secteur évolue vers une fragilité extrême, où les facteurs d'expulsion se conjuguent avec les effets d'attraction des zones urbaines pour amplifier les flux migratoires, particulièrement en période de sécheresse.

Les pratiques culturales, principalement céréalières, obéissent à des comportements dont la rationalité est celle du « risque minimum », consistant à faire peu d'investissement dans la mise en culture. Il en résulte que, même en année à pluviométrie satisfaisante, les rendements et, par voie de conséquence, les revenus, ne dépassent que rarement le niveau de subsistance. Les tentatives récentes de couverture du risque, par la mise en place de mécanismes d'assurance, se sont soldées par le constat que l'agriculture pluviale est souvent d'un risque non assurable. Face à cette situation, la requalification des vocations des terres, sur les plans agronomique et économique, demeure un impératif urgent et incontournable.

Dans le secteur irrigué, la gestion des ressources hydriques mobilisées, les techniques d'irrigation, les pratiques culturales, n'ont pas permis de mettre en valeur tout le potentiel de production. A cet égard, l'agriculture irriguée, où le sol et l'eau permettent de maîtriser les pratiques culturales, pourra s'étendre, à terme, sur environ 1,7 million hectares, limite maximale des terres techniquement irrigables, dans des conditions économiquement viables. Cependant, les marges de productivité à travers des choix judicieux des cultures, la transformation et la valorisation des productions et l'organisation et la maîtrise des circuits de commercialisation, restent très importantes. Sous l'angle de la gestion de la rareté des ressources hydriques, et en prévision des conflits d'usage de l'eau à moyen terme (agriculture, eau potable, eau industrielle...), les tarifs de l'eau constitueront un des éléments d'arbitrage et l'agriculture irriguée n'a d'autre alternative que de réaliser les gains de productivité pour absorber l'incontournable réévaluation des tarifs de l'eau d'irrigation et s'assurer, dans le cadre d'une pleine ouverture des échanges commerciaux, une réelle compétitivité sur les marchés.

Quant au foncier pastoral, évalué à 30% du territoire national (21 millions d'hectares) et dont le statut juridique dominant relève du secteur collectif, il est soumis à une dégradation plus ou moins forte, notamment par le fait des surcharges pastorales et des défrichements pour des usages souvent inappropriés. Les effets de dégradation sont amplifiés par la succession des périodes de sécheresse, devenues plus fréquentes, plus longues, plus aiguës et conduisant, si les usages et les pratiques actuels persistent, à la désertification.

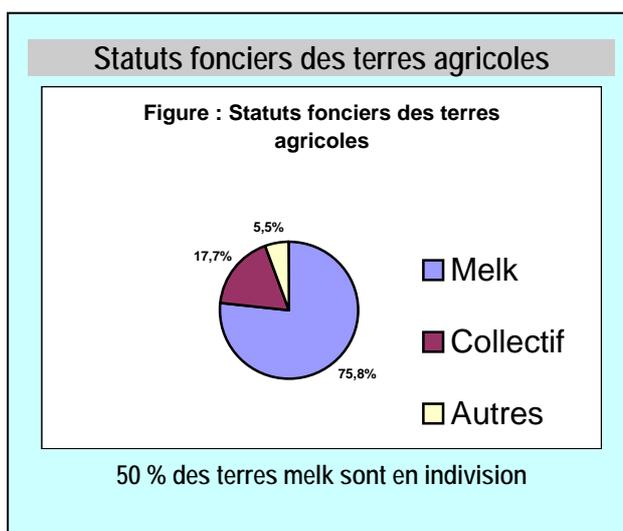
La dégradation des sols et la question récurrente des statuts fonciers :

Les déperditions des ressources en sols, par l'effet de l'érosion, dans les divers bassins versants, constituent un défi majeur, à la fois en raison des impacts directs de la dégradation des terres, de la réduction des capacités de rétention et, partant, de la durée de vie des ouvrages hydrauliques. Les rythmes de traitement des bassins versants, la faiblesse des programmes de protection et de réhabilitation et la dispersion dans le temps et dans l'espace des opérations entreprises, sont d'un niveau peu susceptible de permettre de juguler ces menaces et d'inverser les tendances. Au rythme minimum de 75000 ha à traiter par an, le traitement des 1.5 million d'hectares de terres fragiles des bassins nécessiterait 20 ans !

Pour leur part, les terres, même dans les périmètres irrigués, situées à proximité des centres urbains ont servi (et servent encore au rythme de 4000 ha/an) comme réserves foncières pour les extensions des villes, alors qu'elles constituent des terres fertiles, à vocation éminemment agricole.

La pression sur la terre n'est pas toujours, loin s'en faut, stimulée par la recherche d'une activité de production s'intégrant dans une dynamique économique rationnelle. A bien des égards, les prix de la terre agricole ne sont pas en rapport avec les revenus agricoles qu'elle pourrait générer. La terre semble avoir cessé d'être un simple outil de production ; elle est devenue un objet de spéculation immobilière, due dans une large mesure à la recherche de placements défiscalisés, une valeur refuge où se pratique une agriculture spéculative, ou faisant l'objet d'occupations d'agrément, alors même que le Maroc dispose d'une SAU limitée. **La fiscalité agricole devra être réexaminée sous cet angle, afin de rétablir des pratiques rationnelles de mobilisation des réserves foncières agricoles, dans l'intérêt de la collectivité nationale.** Ce dossier ne doit pas être traité sous l'angle purement comptable, dans la mesure où le niveau des recettes pour le Trésor public que générerait la refiscalisation de l'agriculture n'est pas le seul objectif principal.

Intimement liée à celle de la pression sur la terre, la question des statuts fonciers au Maroc est révélatrice d'une situation qui, restée figée, ne fait qu'aggraver son caractère d'entrave au développement, notamment agricole. En effet, cette question fondamentale n'a pas connu de changement significatif depuis l'Indépendance, faisant reconduire la même cohabitation entre des statuts divers et peu adaptés à l'émergence d'une exploitation intensive et moderne, ce à quoi s'ajoute un faible niveau d'immatriculation et de protection juridique des terres. Les aspects liés à ces statuts et aux structures foncières, en général, sont connus et constituent des questions récurrentes dans les débats sur l'agriculture au Maroc : Ils concernent, d'abord, la faiblesse de la taille des exploitations et le morcellement excessif et très pénalisant de la propriété : Si la superficie moyenne des exploitations est de 6.1 ha, 71% du million et demi d'unités productives que compte le pays ont moins de cinq hectares et occupent moins du quart de la surface agricole utile. Du point de vue du statut juridique des terres, le quart de la SAU reste sous l'emprise de statuts fonciers archaïques et précaires : terres *guich*, *habous*, domaniales, et surtout collectives qui représentent à elles seules près de 18% de la SAU. Enfin, dans leur très grande majorité, les exploitations restent, un demi-siècle



après l'Indépendance, dépourvues d'un titre foncier, faute d'immatriculation et d'inscription sur un registre de cadastre permettant de garantir leur existence juridique et leurs usages économiques et financiers.

Cependant, si ces diagnostics sont faits et souvent partagés, force est de les nuancer par deux ordres de considérations non moins importantes : la première est relative au statut même des terres collectives, en ce sens que ce statut a préservé une partie du patrimoine foncier de la spéculation ; la seconde a trait aux difficultés des décideurs à concilier l'indispensable révision des statuts fonciers complexes et les équilibres de la société rurale (terres collectives, régime de succession qui favorise le morcellement ou l'indivision, tous deux contreproductifs, ...) et la recherche de la paix sociale : une tâche sensible dont l'accomplissement ne manquerait pas d'être imposée aujourd'hui par les nouveaux enjeux de l'agriculture marocaine, notamment dans un contexte politique et participatif plutôt favorable.

1.4. Le patrimoine forestier

Avec un taux de boisement de l'ordre de 8% de la superficie du territoire national, le Maroc est en deçà des taux optimaux (15 à 20%) pour les équilibres écologiques et environnementaux. La forêt marocaine subit les contraintes des forêts méditerranéennes et reste moins une forêt de production qu'une forêt de conservation, ayant également des fonctions bio-patrimoniales et récréatives. Les disponibilités en stock de bois sur pied dans les forêts s'élève à environ 160 millions de m³, dont 45% de chêne vert. Le stock à l'hectare est donc faible et varie entre 200 m³/ha (le cèdre) et 50 m³/ha pour les autres essences. Dans ce potentiel, le bois de feu représente 75% du stock, alors que le bois d'œuvre et les bois usinés en pâte à papier (eucalyptus principalement) ne représentent guère les 25%.

Les contraintes climatiques, liées à des précipitations irrégulières, aléatoires et insuffisantes, contrecarrent les efforts de reboisement et en limitent les succès. Les périodes de soudure s'étendent de mai à octobre, aggravant la vulnérabilité de la forêt, notamment aux incendies.

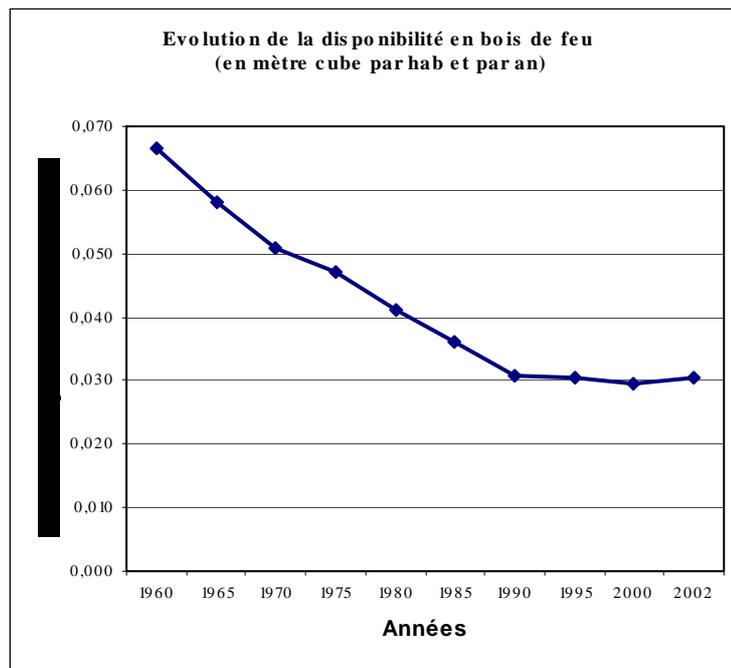
La déforestation est surtout le fait d'usages communautaires divers. Ainsi, à côté de ces effets directs de la sécheresse sur la forêt, celle-ci est devenue le refuge permanent des troupeaux dont la charge dépasse de 4 à 5 fois le potentiel de la forêt. Par ses effets multiples, cette surcharge perturbe l'équilibre de l'écosystème forestier et conduit à une forme insidieuse de désertification. La redéfinition des droits d'usage et la fixation des charges pastorales en forêt constituent aujourd'hui une priorité dans la mesure où, d'une part, aucune régénération naturelle n'est possible dans les conditions actuelles, caractérisées par la pression humaine et où, d'autre part, le dépérissement de la forêt existante est une menace sur les écosystèmes.

Dans les forêts du Rif, 50 ans après l'Indépendance, seuls 6% des superficies sont délimités, alors que le reste fait l'objet d'une pression continue, conduisant à la perte annuelle de 4500 ha, par défrichement, dans le but de lever la présomption de domanialité et de s'approprier les terres. Dans ce jeu, où le couvert forestier est le grand perdant, le défi majeur demeure la délimitation, à pas forcés, du foncier au Nord du pays, où toute forme de solution définitive négociée est à préférer aux statu quo actuels qui, s'ils perdurent, livreront en quelques décennies un Rif gravement déboisé et totalement érodé.

La forêt marocaine continue aussi de payer le prix d'une situation structurelle d'absence d'énergies fossiles. L'augmentation de la demande énergétique et la baisse de la production, notamment de charbon, conduisent à une très forte pression sur les énergies de biomasse qui constituent environ 30% du bilan énergétique national. Les ressources forestières subissent, en retour, une pression par des prélèvements en bois de feu dépassant le potentiel de production et ayant par conséquence de conduire, dans un avenir proche, à un « choc bois de feu » et à un déséquilibre irréversible de l'écosystème forestier. Cette situation est susceptible de connaître une tension aggravée, dans la mesure où la consommation énergétique au Maroc est appelée à augmenter proportionnellement à la demande croissante que doit générer le développement du pays. Il s'agit d'une tendance vraisemblable, d'autant plus que le niveau national de consommation énergétique demeure très faible, se situant à 0,4 TEP par habitant, contre 0,82 TEP en Tunisie, et 3,13 TEP en Espagne.

Approvisionnement en bois-énergie

- La quantité de bois-énergie consommée annuellement est de 11,3 millions de tonnes dont 53 % d'origine forestière.
- La consommation du bois-énergie en milieu rural représente 89 % de la consommation totale avec 49,5 quintaux par ménage.



Négliger ce problème en milieu rural, et particulièrement en zone de montagne, reviendrait à prendre le risque de voir se développer des déséquilibres de plus en plus importants entre récolte de bois-énergie et capacité de la ressource forestière, induisant ainsi des processus locaux de dégradation irréversibles sur des zones étendues.

La forte consommation de bois-énergie, particulièrement en milieu rural, ne peut être soutenue durablement par les espaces forestiers marocains. A défaut d'alternatives en énergies de substitution : **un choc bois de feu risque de se profiler dans un avenir proche.**

1.5. Biodiversité, équilibres écologiques et pollutions

La biodiversité : un élément central des équilibres écologiques de plus en plus fragilisés : D'une richesse remarquable, sans pareil dans le bassin méditerranéen, la biodiversité du Maroc compte plus de 24 000 espèces animales et 7000 espèces végétales. A cette diversité biologique, s'ajoute une diversité des écosystèmes, qu'il s'agisse des milieux continentaux (une quarantaine) ou des écosystèmes côtiers et marins, méditerranéens ou atlantiques. Ces potentialités bio-patrimoniales ont une valeur de consommation et d'utilisation difficilement estimable, en plus de leur rôle social important.

Cependant, de sérieuses menaces, dues essentiellement aux multiples activités humaines, pèsent sur cette richesse. La croissance démographique, d'une part, et le développement économique aux dépens des ressources naturelles, d'autre part, appauvrissent la diversité biologique. On estime à 25% les espèces végétales menacées de disparition (1700 taxons) et près de 600 espèces animales ont atteint le seuil de non renouvellement et s'inscrivent sur la liste des espèces en voie de disparition ; l'encadré ci-contre reprend la liste d'animaux disparus, dont on ne soupçonne même pas qu'ils ont récemment existé au Maroc.

Nombreuses sont les espèces éteintes au Maroc au cours du XXème siècle

Le crocodile du Nil (sud de Foug Elhassan, sud d'Assa, sud d'Akka en 1951), l'autruche à cou rouge, le vautour oricou, le bubale (Foug zguid 1945), l'Addax (Tahlat 1956), l'oryx Algazelle (région de Dakhla 1973), le lion de l'Atlas (Assa, Tantan 1935, Taddert 1942). Le chat des sables, la panthère tachetée, l'ibis chauve, ont un avenir incertain. Les gazelles dorcas, les hyènes rayées, les lynx caracal, les Guépards, l'outarde Ouhbara, les vipères heurtantes et les Cobras sont menacés de disparition.

La diversité de la faune et de la flore est également menacée, en mer et en eau douce ; la baisse des captures due à la surexploitation de nos ressources halieutiques en est une expression frappante. La pollution, quant à elle, a transformé certains cours d'eau en fleuves morts, menaçant certaines espèces (Alose, Anguille...) et aggravant les contraintes à la migration de ces animaux dues à la construction de barrages sans échelles à poissons. La grande Alose a aussi pratiquement disparu dans la majorité des cours d'eau (Sebou, Bouregreg).

Les oiseaux ne sont pas en reste, avec une dizaine d'espèces disparues depuis le début du siècle dernier et une vingtaine d'autres, sérieusement menacées par les effets conjugués de la chasse et du braconnage, des pesticides et de la dégradation des habitats naturels.

Les efforts actuels de réhabilitation des milieux naturels et la création des parcs naturels et des réserves constituent les éléments indispensables de redressement, à condition que leur intensité et leur cadence se hissent aux niveaux requis pour inverser les tendances.

Stratégie de préservation de la biodiversité

L'étude nationale sur les aires protégées du Maroc, réalisée en 1995 par le département des Eaux et Forêts, a permis la mise en place d'un réseau qui regroupe 10 parcs nationaux et plusieurs réserves de biosphères, dont notamment la réserve de biosphère de l'arganier (RBA). Cette étude a également permis d'identifier plus de 160 sites d'intérêts biologique et écologique (SIBE) constituant, sur le plan bioécologique, des zones à écosystèmes remarquables, à forte concentration d'espèces végétales et animales endémiques rares, menacées ou à indice de biodiversité élevé. La conservation et l'utilisation durable de la biodiversité exigent une stratégie bien définie : La priorité doit, en permanence, être accordée à l'approche « in situ », afin de permettre aux ressources biologiques d'évoluer dans leur propre milieu. Aujourd'hui, 168 aires protégées, dont 79 terrestres, ont été proposées sur une superficie d'environ 545.000 hectares. Cette étude nationale a été suivie d'une autre sur la biodiversité, réalisée par le Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Eau et de l'Environnement en 1998 et rééditée en 2001, afin d'actualiser la stratégie en fonction de l'évolution de la situation.

Le littoral : milieux côtier et marin :

Avec une façade longue de 550 Km sur la méditerranée et près de 3000 km sur l'atlantique, le littoral marocain est resté longtemps sous occupé. Amorcé aux débuts du siècle passé, le flux vers le littoral se poursuit à une cadence soutenue. Pas moins de 35% de la population marocaine y vit, principalement dans les agglomérations urbaines (85%), dont les Wilayas de Casablanca et de Rabat concentrent plus de 60%. En plus de cette concentration, croissant à un rythme soutenu, le littoral atlantique abrite les principales activités industrielles du pays (textile, chimie, industries mécaniques et électriques ...) qui attirent plus des deux tiers des investissements dans ce secteur.

L'espace maritime national possède un potentiel biologique exploitable estimé à 500.000 tonnes pour les espèces démersales et 1,5 million de tonnes pour les espèces pélagiques : la pêche côtière en réalise une valeur de l'ordre de 37%, alors que la pêche hauturière plafonne à 60%. L'aquaculture, en dépit d'un réel potentiel de production, demeure très faiblement exploitée puisqu'elle atteint à peine 0,1% en tonnage et 1.6% en valeur des ressources halieutiques nationales.

Les espèces marines, par la richesse de leur diversité biologique et par l'importance de leur potentiel économique, représentent un véritable créneau de croissance économique et de développement humain, à condition que les développeurs prennent en compte les aspects « préservation des ressources » et « développement durable », dans les investissements de développement du littoral. Celui-ci constitue un tout où les milieux marins et les espaces côtiers doivent être gérés selon un arbitrage toujours bien équilibré et nécessitant que les infrastructures, les agglomérations urbaines, les unités industrielles, leurs effluents et rejets soient constamment soumis aux études d'impact et à des mesures d'anticipation et de vigilance appropriées. Dans les projets d'investissement côtiers, dont les infrastructures notamment touristiques, qui couvrent en moyenne 1000 ha/an, il est également essentiel de tenir compte de la fragilité des cordons dunaires et des écosystèmes côtiers, sous peine de rompre un équilibre construit sur des millénaires par des forces et des interactions complexes. Des événements récents sur les côtes asiatiques ont montré à quel point les écosystèmes des mangroves et des bancs de corail, détruits par des actions humaines (aménagement touristiques, aquaculture, ...) auraient constitué un réel amortisseur, même relatif, des phénomènes naturels, tels que les raz-de-marée et les Tsunamis.

Pollution et gestion des catastrophes :

Parmi les impératifs de plus en plus pris en compte, outre les pollutions des ressources naturelles, déjà évoquées, la pollution atmosphérique est essentiellement le produit de combustibles fossiles, utilisés dans les secteurs énergétiques et industriels et rejetant des gaz à effet de serre. Les rejets des dioxydes de soufre (SO₂) proviennent essentiellement des unités de production de l'acide sulfurique, dont les villes de Safi et d'El Jadida sont les plus touchées. Le développement du secteur des transports émet plus de 90% des émissions de dioxyde d'azote (NO₂) avec, durant les trois dernières décennies, un taux de croissance annuel de 3,5% du nombre de moteurs diesel, utilisant des produits pétroliers d'une qualité de raffinage insuffisante.

Emission de gaz polluants au Maroc

- La première catégorie regroupe le CO₂, le CH₄ et le N₂O (gaz carbonique, méthane, oxyde d'azote) qui sont qualifiés de polluants de l'atmosphère et de gaz à effet de serres.
- La deuxième catégorie englobe le SO₂, et le NO_x et les particules en suspension (PS) qui sont des polluants de l'atmosphère.
- La troisième catégorie regroupe les chlorofluora carbone (CFC et HCFC) et les autres gaz appauvrissant la couche d'ozone (Brettz, T₁₁₁, CCL₄ et gaz halons).

En ce qui concerne la première catégorie, les émissions enregistrées ont augmenté d'environ 48 à 55 millions de tonnes d'équivalent CO₂ entre 1994 et 1999, soit des émissions de gaz à effet de serre par habitant passant de 1,84 à 1,93 tonnes (E-CO₂) avec un taux d'accroissement de 2,7% pour un taux annuel moyen de croissance démographique de 1,6%.

En ce qui concerne les émissions de polluants atmosphériques, entre 1992 et 1996, les émissions de CO₂ sont passées de 336 à 372 milliers de tonnes, et les émissions de NO_x ont augmenté de 325 à 430 milliers de tonnes ; les particules en suspension étant de l'ordre de 31 milliers de tonnes.

Quant aux substances appauvrissant la couche d'ozone, et conformément aux dispositions de la convention cadre sur les changements climatiques et sur le protocole de Kyoto, la consommation nationale a connu une baisse remarquable. Le Maroc s'est engagé, suite à la ratification de ce protocole, à éliminer totalement la commercialisation et l'utilisation du CFC à partir de Janvier 2005.

Dans certaines agglomérations, telle que la ville de Casablanca, la côte d'alerte est atteinte en matière de pollution atmosphérique, qui commence à constituer un vrai problème de santé publique (pathologies respiratoires et irritations diverses). La qualité des carburants, le contrôle des normes de raffinage (contenu en soufre encore exorbitant), le contrôle du parc automobile, la restructuration des systèmes de transport public, les normes en matière de rejets et d'émissions de gaz et le recours aux énergies propres et renouvelables sont autant d'exigences pour garantir une atmosphère propre et saine.

En plus des pollutions de l'air, il y a lieu de noter l'acuité des autres formes de pollution relatives notamment au bruit et aux activités urbaines, notamment les déchets solides, plastiques et métalliques divers. Concernant le bruit, le Maroc ne dispose pas encore d'une législation et de normes rigoureuses en la matière. Le problème des déchets solides –et partant celui des décharges- est, quant à lui, posé avec sérieux dans la grande majorité des villes du Royaume, eu égard aux gaz émis et aux risques que ces décharges sauvages représentent pour les populations : ce sont ainsi 6 millions de tonnes de déchets solides municipaux et plus de 975.000 tonnes de déchets industriels, produits annuellement au niveau national, qui se retrouvent dans des décharges sauvages pour la plupart.

S'agissant des accidents dus aux événements naturels, la prévention des catastrophes appelle une prise en compte des facteurs de risque dans tout projet d'aménagement. Si certains phénomènes sont naturels (inondations, tremblements de terre, glissement de terrain, cyclones...), les catastrophes, elles, ne sont pas que naturelles dès lors qu'elles sont aussi le résultat d'une négligence, d'une mauvaise appréciation des risques, d'une insuffisance de prédiction ou d'une faible réactivité. A cet égard, de nombreuses catastrophes intervenues ces dernières années ont mis à nu les capacités limitées de notre pays à leur faire face avec efficacité et professionnalisme. La prévention des risques et leur intégration dans les projets d'équipement et d'aménagement urbains, la conception et la mise en place de plans efficaces d'intervention et de protection des populations, la coordination des dispositifs d'urgence, ... constituent autant de domaines qui interpellent de plus en plus l'action

publique et qui appellent un dépassement significatif des manières de faire jusqu'ici en vigueur, surtout que la palette des catastrophes naturelles et des risques technologiques majeurs au Maroc est large (cf. encadré ci-dessous).

Catastrophes naturelles et risques technologiques majeurs

1. Les catastrophes naturelles

Nature des catastrophes

- les risques sismiques en raison de la situation du Maroc en prolongement de zones actives (Accident Sud Atlasique),
- les inondations le long des vallées d'oueds souvent peuplées et occupées par une agriculture en partie irriguée (inondations dans la vallée de l'Ourika survenues en 1995 , puis en 1999) ou sur les plaines d'inondation telles que celle du Gharb,
- les glissements de terrains sur des versants de montagnes à sols friables et peu stables (Hafet Ben Zakour à Fès en 1988) et
- les incendies de forêts qui ravagent des centaines d'hectares chaque année.

Contraintes et insuffisances :

- Absence d'une stratégie globale et coordonnée de prévention et de lutte contre les catastrophes naturelles,
- Insuffisance en matière d'intégration des facteurs de risques naturels dans le processus de planification urbaine, entraînant la prolifération de constructions précaires sur des sites à haut risque (versants instables, lits d'oueds, terrains argileux etc.),
- Insuffisance en matière d'étude et de cartographie prévisionnelle des risques naturels,
- État lacunaire de la législation nationale (hormis la loi sur l'eau qui prévoit des dispositions relatives aux inondations) et
- Multitude des intervenants, réduisant la capacité de prévention et d'intervention en cas de catastrophe naturelle.

2. Les risques technologiques

- Accidents de transport de produits chimiques et énergétiques par voie maritime et terrestre ;
- Pratiques en vigueur dans le secteur industriel amplifiées par la concentration des activités le long du littoral atlantiques (80%) générant ainsi des impacts localisés dans certaines zones sensibles et à haute concentration humaines, telles que l'axe Casablanca-Mohammadia et les régions de Safi et El Jadida. Cette situation est aggravée par :
 - la défaillance du cadre juridique caractérisée par sa vétusté et son inadaptation ;
 - La faible coordination entre les différents intervenants du fait, notamment, de l'imprécision des textes institutionnels régissant ce secteur.
- Le secteur nucléaire est encore embryonnaire au Maroc et reste limité aux domaines de la médecine, de la recherche scientifique et de l'agriculture. Il n'empêche que notre pays n'est pas à l'abri de l'impact des émanations et déchets nucléaires en provenance surtout de l'extérieur :
 - De par sa position géographique, au voisinage de l'Europe, et eu égard à la densité du trafic maritime international des produits radioactifs, le Maroc est exposé à de sérieux risques de contamination.
 - Les risques d'émanations radioactives sont d'autant plus préoccupants que le Maroc n'est pas du tout préparé pour prévenir ni, encore moins, maîtriser un accident nucléaire.
 - Des lacunes dans le cadre juridique régissant le secteur ;

L'absence d'un réseau d'observation, de surveillance et de contrôle et d'une stratégie intégrée et coordonnée en matière de prévention et de contrôle de la radioactivité à l'échelle nationale.

D'après le PANE : Plan d'Action National pour l'Environnement

1.6. L'activité minière, une des premières industries du Maroc moderne

L'activité minière au Maroc remonte à plusieurs siècles comme en témoignent les vestiges des travaux de nos Anciens. Une intense activité minière s'était ainsi développée, particulièrement entre les 9^{ème} et 13^{ème} siècles et a concerné l'exploitation de plusieurs substances minérales comme l'or, l'argent, le plomb, le fer, le cuivre ou le cobalt.

C'est au début du 20^{ème} siècle qu'une activité minière moderne a vu le jour et des moyens modernes d'exploitation ont été introduits. L'industrie minière nationale allait connaître un essor considérable avec la découverte des premiers gisements de phosphates. Notre pays recèle, en effet, près des $\frac{3}{4}$ des réserves mondiales de phosphates. Le phosphate ne constitue pas l'unique richesse minérale car le contexte géologique du pays est extrêmement varié avec des terrains appartenant à tous les âges depuis le Précambrien jusqu'au tertiaire. Ce contexte géologique a, par conséquent favorisé la genèse de plusieurs types de gisements (plomb, zinc, cuivre, or, antimoine, manganèse, cobalt, gisements de roches et minéraux industriels, etc.

Le début du siècle dernier a également été marqué par la publication des premiers textes réglementant l'activité minière (Dahir minier de 1914) ainsi que la création de deux importants organismes publics : l'Office Chérifien des Phosphates (OCP) en 1920 pour les phosphates et le Bureau des Recherches et des Participations Minières (BRPM) en 1928 pour le reste des substances minérales, les combustibles solides et la recherche des hydrocarbures. En avril 1951, le code minier qui constitue la véritable réglementation de base de l'activité minière a été publié.

Apports

Le Maroc indépendant a inscrit le développement du secteur minier parmi ses priorités eu égard à son apport non seulement sur le plan économique mais également sur le plan social dans la mesure où ce secteur contribue largement au désenclavement des zones rurales éloignées. L'ouverture d'une mine s'accompagne toujours par l'ouverture de routes, l'adduction d'eau potable, la construction d'écoles et de dispensaires ainsi que d'autres dépendances socio-culturelles. De véritables cités minières se sont ainsi créées et se sont développées autour des centres d'exploitation. C'est le cas notamment des villes de Khouribga et Youssoufia qui ont été, à l'origine, créées et développées autour de l'exploitation du phosphate, ainsi que de Benguérir et de Safi qui est devenue un centre urbain où se développent diverses activités économiques.

Bilan

Le bilan des cinquante dernières années d'indépendance peut donc être considéré comme globalement positif. Notre industrie phosphatière connaît un développement soutenu où la valorisation d'une grande partie de la production brute et le partenariat avec d'importants opérateurs internationaux sont aujourd'hui les principaux axes de la stratégie phosphatière.

LE SECTEUR MINIER EN QUELQUES CHIFFRES

Le sous-sol national renferme les $\frac{3}{4}$ des réserves mondiales de phosphates, le Maroc est également le 3^{ème} producteur et le 1^{er} exportateur de cette substance dans le monde, il est également le 1^{er} exportateur mondial d'acide phosphorique avec une part de 50% du marché international.

Pour les autres substances minérales, notre pays est 1^{er} producteur d'Afrique et 14^{ème} dans le monde pour l'argent, il est également 1^{er} producteur de plomb en Afrique et 11^{ème} dans le monde, 2^{ème} producteur d'Afrique et 16^{ème} dans le monde pour le zinc et 4^{ème} producteur mondial de barytine.

L'importance de l'activité minière est également perceptible à travers les indicateurs suivants :

- Part du secteur dans le PIB : 3 % si on prend en considération les produits miniers uniquement et de 6 % si on inclut également les produits transformés.
- Part dans les exportations nationales : 18,6 % en valeur et 72,8 % en volume (chiffres de 2004).
- 1,5 milliards de dirhams versés au Trésor public sous forme d'impôts et de taxes.
- Le secteur minier assure :
 - o 70 % du trafic ferroviaire et routier ;
 - o 75 % du trafic portuaire ;
 - o 20 % de la consommation d'énergie.
- Le secteur a employé en 2004 près de 35.574 personnes et distribué une masse salariale estimée à 5 milliards de dirhams
- Les investissements réalisés en 2004 se sont élevés à 3,024 milliards de dirhams dont 228 millions de dirhams (7,5 %) pour la recherche et l'exploration.
- Durant la même année, l'activité minière qui a une vocation essentiellement exportatrice, a réalisé un chiffre d'affaires à l'exportation de plus de 16 milliards de dirhams dont la majeure partie revient aux phosphates et ses dérivés.

Enfin, le secteur minier joue un rôle capital dans le désenclavement des zones reculées du pays et participe au développement du monde rural qui dépend presque entièrement de l'agriculture qui est elle-même très dépendante des aléas climatiques.

Pour les autres substances minérales, soumises aux aléas de la conjoncture internationale, la situation est moins aisée car, contrairement aux phosphates, les mines métalliques découvertes et exploitées ont des réserves limitées qui, une fois épuisées obligent les opérateurs à fermer leurs mines et par voie de conséquence privent des villages entiers de leur unique source de revenus.

Le défi majeur auquel nous devons faire face dans l'avenir est justement celui de faire plus de découvertes afin de pérenniser l'industrie minière nationale, ce défi est d'autant plus difficile que les gîtes miniers sont des gîtes cachés nécessitant des moyens techniques et financiers considérables. Il faudra donc agir au niveau de trois axes majeurs : l'accélération du rythme de réalisation du Plan National de la Cartographie Géologique (PNCG), l'adoption et la promulgation de la nouvelle loi sur les mines afin d'attirer plus d'investisseurs dans l'exploration minière, définir et arrêter une politique de l'après mine pour éviter à l'avenir les situations difficiles qu'ont connues certaines cités minières suite à la fermeture de mines (cas de la mine de charbon de Jerada, de la mine de fer de SEFERIF ou des mines de plomb de Mibladen et Aouli).

2. CADRE DE VIE, EQUIPEMENT ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

2.1. Cinquante ans d'efforts d'équipement du pays

L'évaluation rétrospective permet de constater une certaine concordance, en termes de périodisation, entre les grandes phases macroéconomiques, les plans de développement économique et social qui y étaient poursuivis, et la nature et la cadence de réalisation des infrastructures. Aussi, pourra-t-on distinguer quatre grandes périodes en matière d'efforts d'équipement et d'infrastructures dans le pays.

Grands équipements du rétablissement de la souveraineté nationale : 1955-1972

En effet, au cours de la première phase 1955-1972, le pays a hérité d'un legs colonial en infrastructures qui se caractérisait, en particulier, par trois grands traits : d'abord, le maillage territorial fut partiel, conduit au profit des intérêts coloniaux, surimposant au dualisme « bled makhzen/bled siba », celui « Maroc utile/Maroc des déserts et des montagnes » ; ensuite, un remodelage de l'organisation et des caractères mêmes de l'espace au profit de l'axe atlantique ce qui a contribué concomitamment au déséquilibre spatial et à la marginalisation des campagnes, alors que les villes s'engageaient très timidement dans la voie de la modernisation ; enfin, l'ensemble de ces distorsions reposait fondamentalement sur une conception ségrégationniste entre les différents groupes de la population, qui devient de plus en plus pesante à partir des années 30-40 et que contesta le mouvement nationaliste.

Faisant suite à la récupération de la zone nord et de Tanger en 1956, l'une des toutes premières initiatives en matière d'infrastructures routières fut la construction en 1957 de la route de l'Unité (Tariq Al Wahda) : événement symbolique marquant la réunification du Sud et du Nord du pays, dans une atmosphère de ferveur patriotique.

Le chantier des infrastructures démarrait donc dans une certaine euphorie et se traduisait par la volonté de matérialiser de façon concrète le processus de récupération de l'intégrité territoriale 1959 sera l'année de création de l'université Mohamed V ; 1960 verra le lancement du premier plan quinquennal du pays, très ambitieux en termes d'infrastructures mais qui n'ira pas jusqu'à son terme. 1961, verra le lancement des premiers chantiers de la promotion nationale.

D'une façon générale, les années 60, qui ont été une période d'intense gestation politique, seront celles de la création et de l'extension des équipements de base, des infrastructures industrielles publiques et privées, de l'intensification de l'exportation des phosphates, de la création de l'essentiel du système financier national, du développement de l'habitat urbain et (surtout à partir de 1967) du lancement de la politique des barrages et de la grande hydraulique, et à partir de 1968, de la relance du plan quinquennal et de la politique des grands travaux. 1969 connaîtra la récupération d'Ifni, d'une part, et le premier accord du Maroc avec la CEE, d'autre part. Les années 60 ont accordé une attention soutenue au milieu rural, par le biais de la politique agricole d'aménagement hydro-agricole.

Investissement public massif et équipement du Sahara : 1973-1983

Au cours de la deuxième phase (1973-1983) l'effort d'équipement va connaître un tournant décisif en termes quantitatifs et en termes de diversification. Les années 70 sont celle de l'investissement public massif, de la marocanisation, de la marche verte et subséquemment celles du lancement des grands travaux d'infrastructures dans les provinces sahariennes. 1975 verra aussi la transformation de l'OCP en « groupe OCP » et la consolidation de l'industrie chimique à partir des phosphates bruts. La planification et l'édification des grandes infrastructures logistiques et modernes du pays date de cette décennie d'expansion budgétaire, en dépit du fait que le financement facile n'a pas incité à des choix toujours judicieux. Quoiqu'il en soit, les villes marocaines en ont

été les grandes bénéficiaires, tant en termes d'infrastructures de base et d'infrastructures sociales (écoles, universités, hôpitaux), que d'infrastructures industrielles, d'emploi et d'habitat.

Le secteur rural a surtout bénéficié de la politique des barrages, du soutien à l'agriculture et du soutien à la consommation en denrées de base. Mais il a été négligé en matière d'infrastructures de base et sectorielles. De ce point de vue, la dualité spatiale urbain-rural s'est creusée au cours de cette période. De même, ces années ont été marquées par la prise de conscience de l'ampleur de la croissance urbaine et des problèmes qu'elle commençait à poser et qui explique l'intérêt qui a été accordé aux villes et notamment à l'intensification des programmes de logement.

Ajustement et décélération de l'effort d'équipement : 1983-1993

Au cours de la phase d'ajustement structurel 1983-1993, comme constaté précédemment, la contraction de l'investissement public s'est traduite par un coup d'arrêt momentané à l'effort d'équipement du pays. Le milieu rural en a été la principale victime. Les crises urbaines violentes qui se sont succédées en 1981, 1984, 1990 ont impulsé une nouvelle politique d'urbanisme dans laquelle les préoccupations sécuritaires étaient les plus déterminantes.

Reprise des projets d'infrastructures sociales et de compétitivité

Au cours de la quatrième phase 1993-2005 : en même temps qu'ils prenaient conscience du retard profond de développement et d'équipement du monde rural, les pouvoirs publics ont décidé non seulement de rattraper ce retard, mais aussi de continuer à développer les grandes infrastructures, pour moderniser et stimuler l'économie, et de s'attaquer de façon plus volontariste au problème du développement anarchique des villes.

On renoue ici avec une reprise spectaculaire de l'investissement public, dans le cadre d'une politique macroéconomique redevenue autonome, et générant un puissant effet de levier pour l'investissement privé, y compris dans les secteurs sociaux. Les efforts se déploient sur 3 principales catégories de chantiers : grandes infrastructures logistiques et grands équipements collectifs ; habitat et grands projets urbains ; petites infrastructures d'équipements sectoriels et sociaux.

L'Etat, désengagé des secteurs productifs marchands (à l'exception des phosphates, de l'énergie, de l'eau, du transport et de certains secteurs financiers), se recentre sur ses missions de service public, qu'il assume directement ou par voie de concessions. Cette période est aussi celle du lancement de programmes ambitieux d'infrastructures routières et autoroutières, d'adduction d'eau potable et d'électrification du monde rural, de projets touristiques et, récemment, du grand complexe portuaire Tanger-Méditerranée,

2.2. Cadre de vie et aménagement de l'espace

Par-delà ses manifestations techniques, la gestion de l'espace a toujours constitué au Maroc une affaire éminemment politique. S'inscrivant largement dans les grands schémas initiés au temps du Protectorat, la gestion de l'espace national et des espaces locaux a été envisagée dans un double objectif : d'une part, celui d'assurer un maillage renforcé du territoire, en tant que condition de son développement et en tant qu'affirmation de son unité symbolique, économique et sociale ; d'autre part, celui de permettre son administration et son contrôle politique et social, à travers des découpages facilitant notamment l'encadrement des élites locales, des ressources et des populations.

Développement du territoire national : du contrôle à l'aménagement

Comme pour la protection et la valorisation du potentiel physique national ou pour l'effort d'équipement du pays, la gouvernance de l'espace n'a commencé à s'inscrire que tardivement dans le cadre d'une logique d'aménagement du Territoire, soucieuse des équilibres spatiaux, de la compétitivité territoriale et de la coordination des actions de développement destinées aux territoires. Le retard pris dans l'intégration d'une telle logique a eu pour corollaire la prégnance d'une gestion peu prospective de l'espace, privilégiant les arbitrages de court terme et faisant le lit de dysfonctionnements et d'aberrations diverses autant dans le traitement des questions urbaines que rurales. En effet, La gestion urbaine, constitue un exemple éloquent de cette situation à l'échelle des villes. Le cas d'une grande ville comme Casablanca illustre parfaitement l'équation de la gestion de l'espace au Maroc et les implications lourdes des arbitrages imposés et guidés par l'urgence.

En dépit du fait que le discours sur la décentralisation et la régionalisation a occupé, durant les trois dernières décennies, les devants de la scène publique, de véritables projets de territoires ont tardé à émerger au Maroc. Non seulement la définition d'une nouvelle vision du développement territorial était lente et hésitante, mais les oppositions classiques entre une vision sécuritaire de l'espace (contrôle) et une vision prospective du territoire (développement) sont restées vivaces. Entre une emprise de l'Administration territoriale, relevant verticalement du ministère de l'Intérieur, et l'idéal d'une gestion territoriale cohérente et plutôt interministérielle et donc intégrée, l'aménagement du territoire national demeurera une quête continue.

Pourtant, les diagnostics sont connus depuis longtemps, particulièrement en ce qui concerne les déséquilibres territoriaux. Plusieurs indicateurs en rendent compte, au-delà des contrastes criants entre villes et campagnes : la production nationale reste concentrée autour des grands pôles économiques. Près de 40% de la richesse nationale est concentré sur 1% du territoire, y compris les aires rurales. Plus grave, 77% du territoire contribue pour seulement 10% à la valeur ajoutée nationale. En outre, les activités restent fortement concentrées sur le littoral, de Tétouan à Agadir : c'est l'axe Tanger-Safi qui abrite l'essentiel des implantations humaines et économiques et constitue donc le premier pôle de développement du pays. La zone littorale concentre à elle seule 61% de la population urbaine, 80% des effectifs permanents de l'industrie et 53% de la capacité touristique totale. Une telle situation, il faut le noter, n'est pas le produit exclusif de l'expérience nationale depuis l'Indépendance, mais trouve bien ses origines dans la séquence coloniale, à travers le traitement dual du pays en Maroc utile et Maroc inutile.

Parallèlement, les espaces sensibles à l'exemple de la montagne marocaine, « château d'eau » pour le pays, sont le terrain de dégradations multiples (déforestation, pauvreté extrême et enclavement) qui menacent notamment leur rôle vital dans l'équilibre des écosystèmes et de pourvoyeur de ressources hydriques, surtout dans un contexte de sécheresse et de pression sur ces ressources. Bien que les montagnes occupent près de 26% du territoire national, abritent plus du quart de la population totale du pays et 70% de la forêt nationale et fournissent 70% des ressources en eau, aucun statut particulier « zone montagne » n'est formulé à l'effet de prendre en charge les spécificités géographiques et sociales de ce milieu, de le faire bénéficier de la solidarité nationale et d'assurer son articulation avec le reste du territoire. La même appréciation pourrait être évoquée concernant les oasis qui connaissent des dégradations non moins cruciales et qui vivent mal leur longue agonie par rapport au reste du territoire. Ces diagnostics concluent toujours sur l'impératif pour toute stratégie de développement du territoire de conduire un aménagement synergique des trois grands blocs du pays que sont le littoral, les montagnes et les espaces pré-desertiques.

Cependant, l'aménagement du territoire ne peut se réduire à une approche exclusivement réparatrice des déséquilibres territoriaux, ni à une simple opposition du littoral à l'intérieur ou de l'urbain au rural, par exemple. L'aménagement du territoire procède plutôt d'une démarche plus globale qui envisage l'avenir des territoires comme un domaine d'anticipation et de préparation et comme une construction itérative et permanente qui conforte la cohésion et l'unité territoriale. Une telle démarche intègre la complexité de la question spatiale et allie gestion des tensions présentes ou potentielles sur l'espace et la valorisation des atouts, dans le cadre d'une action concertée entre les différents acteurs.

Cette approche du développement de territoire, pourtant jamais absente du discours des pouvoirs publics au Maroc, a tardé à se consacrer en raison notamment de la faiblesse des dispositifs institutionnels qui auraient dû la porter. Elle a pâti également d'une inadéquation, aujourd'hui avérée, des découpages successifs du territoire national aux réalités du fonctionnement des territoires.

En effet, la Région tarde encore à s'affirmer en tant qu'espace pertinent pour la conduite d'une véritable politique d'aménagement du territoire. L'institution régionale, malgré les pouvoirs dont elle est investie par la loi, ne dispose pas encore de moyens (humains et financiers) pour se hisser au rang d'un véritable partenaire agissant en matière de gouvernance et de développement du territoire, même si certaines Régions, comme celle du Souss-Massa-Draa, a pu, avec peu de moyens, esquisser un plan de développement régional structurée autour de projets.

En général, si la décentralisation est restée administrative et sous forte tutelle, à son tour, le découpage du territoire, une affaire sérieuse dans toute optique visant son développement, a péché par la pondération excessive en faveur des considérations sécuritaires. Cette tendance a fini par obérer les principes et les finalités qui doivent présider à un aménagement du territoire, alliant efficacité, cohérence et durabilité. Ainsi, l'on s'accorde aujourd'hui à considérer que le dispositif institutionnel de la gouvernance du Territoire serait déresponsabilisant.

Par ailleurs, la solidarité territoriale n'a pas constitué une préoccupation systématique et rigoureusement organisée de la stratégie du développement du territoire National. Néanmoins, cette solidarité, dans sa dimension interrégionale notamment, n'a pas été absente, loin s'en faut ; elle s'est exprimée, en particulier et explicitement, en faveur des provinces du Sud et, plus tard, envers les provinces du Nord ; elle est aussi implicite à travers les grands projets et les dépenses publiques. Mais, jusqu'à une période récente, aucune réflexion approfondie sur ce sujet éminemment politique n'a été portée au débat public. En dehors de la régionalisation des crédits d'investissement de l'Etat (projet en cours et somme toute réduit à sa dimension technique) qui pourrait ouvrir la voie à des réallocations explicites de solidarité, le Maroc n'a pas fait l'expérience de grands zonings définissant et poursuivant des priorités territoriales, sans parler de péréquation fiscale et financière au profit de territoires en grande difficulté ou à très fort potentiel. De même, aucun débat n'a lieu sur les clés de répartition objectives qui devraient présider, même à titre indicatif dans un premier lieu, à l'allocation des ressources entre les parties du territoire national : charge démographique, potentiel fiscal, ampleur des déficits sociaux, opportunités économiques, ...

Récemment, une démarche novatrice fut amorcée, en 2000, avec le lancement du grand débat sur l'aménagement du territoire. Celui-ci a donné lieu à une Charte nationale et à un Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT), qui ont fait l'objet d'examen au sein du Conseil Supérieur d'Aménagement du Territoire, dont la première session a été présidée par le Souverain en mai 2004. Les grandes orientations de cette charte portent sur des objectifs visant à relever les défis du développement économique et social, de la préservation des équilibres environnementaux, de l'augmentation de l'efficacité économique, de la gouvernance urbaine et de la compétitivité. La charte énumère six grandes orientations qui vont du développement du monde rural et urbain à la qualification des ressources humaines en

passant par l'accroissement de l'efficacité de l'économie nationale, la conservation du patrimoine et la résolution de la problématique du foncier. Le SNAT constitue un document stratégique de référence pour l'ensemble des opérateurs socio-économiques, aussi bien du secteur public que privé, ainsi que pour les collectivités locales. De même, les Régions assumeront, conformément aux dispositions réglementaires, la responsabilité d'établir les Schémas Régionaux d'aménagement du territoire, les SRAT, qui constituent un des dispositifs de la mise en oeuvre de la nouvelle politique d'aménagement du Territoire.

Il faut cependant attirer l'attention sur une question de fond qui est aujourd'hui posée, s'agissant de la convergence et de l'intégration nécessaires entre les instruments de prospective territoriale et ceux de la planification économique et sociale : essentiellement, entre SNAT, PANE et Plan de Développement Economique et Social. Aussi bien l'aménagement du Territoire, que la protection de l'environnement, que la planification sectorielle ne doivent pas se positionner comme des paradigmes alternatifs et distincts inscrits dans des visées extensives qui se chevauchent. Sans une reconsidération de cette diversité de visions « intégrées », sans un brassage des disciplines et des compétences respectives et sans une synergie, qui pourrait même être organique, entre les organes de prospective territoriale et sectorielle, le Maroc risque de perdre encore du temps avant de disposer d'une boussole fiable pour planifier son développement territorial à moyen et long terme.

Gestion urbaine : les coûts d'une maîtrise qui n'a pas souvent été à la portée

Parmi les grandes mutations socio-spatiales que le territoire national a connu au cours du siècle dernier, l'urbanisation fut indiscutablement l'une de plus marquantes. La croissance urbaine, résultante d'un croît démographique soutenu, engagée au lendemain de l'avènement du protectorat, s'est distinguée par des rythmes accélérés et une diffusion assez large à travers le territoire. Entre 1960 et 2000, alors que la population nationale a plus que doublé, la population urbaine a presque quintuplé. Si ce changement a créé pour la nation des potentialités considérables pour la stimulation de l'économie, l'équipement et la modernisation du pays, il a en même temps posé de nombreux défis : l'équipement en infrastructures, la production en quantité suffisante de logements, la mise à disposition des équipements et services dont les populations et les entreprises ont besoin, la lutte contre les formes d'exclusion sociale ainsi que le contrôle, l'organisation et la maîtrise de l'extension des agglomérations. La satisfaction de ces attentes en évolution constante a généré au fil des années la production d'un riche arsenal technique et réglementaire en matière de planification et de gestion urbaine et dont les bases fondatrices remontent aux années 1914.

En effet, La politique urbaine mise en oeuvre par le Protectorat (ville « indigène », ville européenne) se traduisait, en matière de gestion urbaine, par une dégradation de l'espace affecté aux « musulmans » : La surdensification des médinas, l'apparition et la multiplication des bidonvilles, leur éloignement des agglomérations, au fur et à mesure des extensions des périmètre urbains, y rendaient l'accès aux services de base difficile ou impossible et ce, du moins jusqu'en 1947, où une conception « hygiéniste » avait tenté d'y remédier partiellement. Malgré la récupération de l'essentiel des logements et des lotissements libérés par le départ des européens, le nombre d'habitants des bidonvilles n'a cessé de croître. Les bidonvilles ont continué à évoluer avec leur statut « d'illégaux » tout au plus tolérés, ce qui leur ôte tout droit de revendication d'accès aux services de base

Malgré les efforts accomplis au lendemain de l'indépendance, l'endiguement de cette forme d'habitat n'a pu être réalisé. Bien au contraire, les années soixante dix allaient voir émerger sous l'effet d'une croissance démographique forte, défi lourdement sous estimé au départ, une autre vague d'urbanisation, incontrôlée celle là. En 1970, le quart de la population urbaine vivait dans les bidonvilles. Informelle,

dynamique et peu soucieuse des normes de salubrité, cette urbanisation répond à l'urgence et à l'immédiateté que dicte la survie des populations. En moins d'un demi siècle, l'espace urbain marocain va connaître de profondes mutations dont l'un des stigmates le plus criants est l'étendue de ces poches de pauvreté qui ponctuent ici et là le paysage des périphéries des villes.

Au lendemain des événements de Casablanca (1981), les considérations sécuritaires entraînent des changements dans la politique urbaine en général et celle adoptée en particulier dans cette ville, prélude à une extension plus large à d'autres cités. Casablanca fut transformée en wilaya, subdivisée en plusieurs préfectures. Le schéma directeur d'aménagement urbain (SDAU) de cette ville fut confectionné et, en 1984, elle fut dotée d'une agence urbaine dont la mission est de coiffer la gestion de l'agglomération. En 1985, et toujours pour des considérations essentiellement sécuritaires, la Direction de l'urbanisme et celle de l'aménagement du territoire furent rattachées au ministère de l'intérieur. Aussi, Fès, Marrakech, Meknès et Agadir vont-elles connaître des découpages administratifs analogues à celui de Casablanca. Bien qu'en matière de gestion urbaine la création d'agences urbaines ait pu être considérée comme un empiètement sur les prérogatives des présidents de communes, il a été décidé de généraliser ce système et d'assurer la couverture de l'ensemble du territoire national par la mise en place de nouvelles agences urbaines.

La politique urbaine des cinquante dernières années se distingue par deux faits majeurs : d'abord, sur le plan juridique, les lois sur l'urbanisme, adoptées, sacrifiaient à une approche réglementaire assez rigide de l'urbanisme. Une approche que l'on s'accorde à considérer comme une entrave à la réactivité de la ville face aux exigences du développement économique et aux évolutions institutionnelles et sociales actuelles. **Ensuite, sur le plan urbanistique, la ville marocaine se distingue par un certain gigantisme**, par un espace périurbain relativement dense et très fortement occupé par l'habitat, par des équipements et des services publics insuffisants et peu efficaces, ainsi que par un tissu économique relativement faible. Ces caractéristiques sont la résultante d'une politique où l'Etat, unique responsable du destin de la ville, mais cantonné dans le rôle de maintenir l'ordre et du fonctionnement de certaines utilités premières (eau, électricité) s'est limité à parer à l'urgence. Une telle posture ne répond pas aux exigences de la ville. Celle-ci est, évidemment, un corps social complexe à plusieurs titres : d'abord la diversité des origines de ses habitants ; ensuite, l'ampleur des aspirations communes de ces derniers à l'habiter ensemble, à l'emploi, à l'éducation, à la santé, au loisir, à l'urbanité ; enfin, les implications de l'exercice de la citoyenneté, incluant la concertation entre tous les partenaires concernés par la cité, où s'expriment leurs problèmes et leurs attentes et se jouent leurs destins.

La généralisation des documents d'urbanisme et la maîtrise de l'urbanisation, par le biais notamment d'un contrôle rigoureux de l'extension de l'habitat clandestin, redeviennent aujourd'hui des priorités portées au plus haut sommet de l'Etat ; une loi spécifique a même été promulguée afin de durcir les sanctions à l'encontre des personnes et des responsables publics qui enfreindraient les règles relatives à l'urbanisme et à l'occupation des sols. En outre, un nouveau programme, « villes sans bidonvilles », est lancé et planifié jusqu'en 2007. Dans cette perspective, le partenariat est considéré comme indispensable avec les mairies, les wilayas, la Caisse de Dépôt et de Gestion (qui joue de plus en plus un rôle de bailleur social) et des organismes privés. Un tel programme aura, du moins faut-il l'espérer, des implications capitales en matière de gestion urbaine, notamment en suscitant une plus grande participation citoyenne, pourvu qu'il ne se fonde pas uniquement sur des approches techniques et que la dimension humaine soit au cœur des politiques de planification et de gestion de la cité.

Il faut noter, enfin, que la question du foncier est au centre de la problématique urbaine au Maroc. Elle en constitue une composante et un enjeu essentiels ; le foncier urbain est aussi un attribut de pouvoir et de notabilité, une source intarissable d'enrichissement et une ressource souvent prisée et, partant, détournée de ses fonctions ordinaires, par les circuits de blanchiment et les formes multiples de spéculation. Ce n'est ainsi pas étonnant de remarquer, dans la majorité des villes du Royaume, qu'il n'y ait de projet urbain -d'investissement, de logement ou d'aménagement- qui ne doive pas commencer par le problème foncier, s'il n'y bute pas définitivement.

La question de l'habitat : entre pression soutenue et fluctuations des interventions publiques

Depuis l'indépendance, le traitement de la question de l'habitat en milieu urbain par les pouvoirs publics a connu la succession de cinq principales périodes :

Jusqu'en 1972, la question de l'accès aux services de base s'est posée davantage en termes de production de logements et moins en termes d'équipement des milieux urbain et rural. Durant cette même phase, le milieu rural bénéficiait d'une relative priorité, avec le lancement des grandes opérations (labour, engrais, semences, etc.) et la promulgation du Code d'Investissement Agricole en tant que cadre juridique d'intervention en milieu rural. Ces actions auxquelles s'ajoutent les politiques de mobilisation de ressources hydrauliques, minières et énergétiques, constituaient les priorités des pouvoirs publics. C'est justement durant les années 60 que l'urbanisation s'accélère et que l'habitat en bidonvilles et l'habitat non réglementaire se développent pour toucher près du quart de la population, vers 1972.

La décennie 70 amènera alors les pouvoirs publics à créer des organismes spécialisés, notamment les ERAC, chargés de la promotion immobilière, pour le compte et sous tutelle de l'Etat. Les opérations spécifiques d'amélioration des conditions de vie dans les zones à urbanisation dégradée (restructuration des bidonvilles, lotissements sur trames d'accueil et trames sanitaires améliorées, équipements minimum en eau et éclairage public) n'ont eu qu'un effet limité, en raison des faibles performances de ces organismes et de la nature sommaire de leur intervention.

La décennie 1980 verra l'émergence d'une véritable prise de conscience de la question urbaine et de ses incidences socio-économiques, à travers ses manifestations les plus apparentes : les bidonvilles et l'habitat non réglementaire. En rupture avec le passé, une véritable stratégie est adoptée, avec une vision nouvelle, considérant le bidonville et l'habitat non réglementaire comme des catégories formelles intégrables au tissu urbain, à travers des programmes de développement urbain ciblés (PDU). Les insuffisances d'ordre organisationnel, les contraintes de financement et les difficultés de mobilisation d'une réserve foncière appropriée ont eu raison de cette stratégie et l'ont condamnée à l'échec. De nouveaux organismes allaient voir le jour dans la deuxième moitié de la décennie 1980, (Agence Nationale de Lutte contre l'Habitat Insalubre : Société Nationale d'Équipement et de Construction, Attacharouk). Mais, les objectifs de résorption de l'habitat insalubre par des opérations d'aménagement foncier sont restés en deçà des attentes.

A partir de la décennie 90 et jusqu'à nos jours, les interventions des pouvoirs publics s'orientent vers une politique conventionnelle, associant l'État, les organismes sous tutelle, les populations et les promoteurs du secteur privé, en vue d'accélérer le rythme de production des logements, moyennant des mesures d'accompagnement dans les domaines financier, fiscal, et réglementaire.

Le bilan des principales étapes ayant marqué l'intervention publique sur la question du logement au Maroc montre, qu'à travers ces cinquante dernières années, des constantes ont prévalu :

- **L'offre en logements n'a jamais rattrapé la demande, ni quantitativement, ni qualitativement.** Il en a résulté le développement de phénomènes urbains aigus, dont l'habitat « **clandestin** » et non réglementaire et le bidonville sont les expressions les plus fortes ;

Logement : déficit et formes de régulation

- **Le déficit actuel** (objet par ailleurs de définitions multiples) est estimé à 1.200.000 unités de logement. Or, l'offre annuelle formelle de nouveaux logements atteint 80.000 unités (chiffre de 2002) et demeure décalée par rapport à un besoin annuel de 120.000 unités. Les unités produites sont couvertes par le secteur dit informel (auto-construction) à hauteur de 80%.
- **Formes de régulation du déficit :**
 - *Le segment de l'habitat non réglementaire* (HNR) abritant quelque 520.000 ménages en 2001, et une production annuelle de 20.000 Unités/an. Ce segment, par son articulation forte au marché, est le plus dynamique ; les conditions "floues" entourant sa promotion "informelle" illustrent toutes les dérives de la gestion urbaine au Maroc.
 - *Le segment du bidonville*, abritant quelques 260.000 ménages en 2001.
 - *Le segment de l'habitat en médinas* avec plus de 685.000 habitants répartis sur 32 sites ; ce segment est en pleine mutation par la transformation du bâti, les reconversions d'activités ou simple décrépitude.
 - *Le segment produit par les pouvoirs publics* : recasement de bidonvillois, construction de logements, équipement et viabilisation de lots de terrains, restructuration de quartiers d'habitat non réglementaire. Ce segment est initié et géré par les organismes sous tutelle du Ministère de l'Habitat.
 - *Le segment des logements vacants*, avec 500.000 unités dont plus de la moitié constituée d'appartements économiques. L'importance de ce segment dans une situation de déficit (1.200.000 unités) est révélatrice de l'extrême complexité des phénomènes multiples qui sous-tendent la question du logement au Maroc. La mobilisation des pouvoirs publics pour que soit introduite sur le marché la part de ce segment destinée aux ménages à revenus modestes est une nécessité.

Les deux premiers segments (HNR et bidonville) sont représentatifs de milieux généralement jugés insalubres ; l'insalubrité étant soit le reflet de la pauvreté, soit le résultat de situations dévalorisantes (transformations du bâti, son vieillissement, absence d'équipements primaires, dégradation environnementale, etc.).

Mais, tous ces segments interfèrent les uns avec les autres, et d'une manière spécifique dans chaque région du pays. Néanmoins, à l'échelle de l'ensemble, l'effet d'un déficit entre l'offre et la demande se traduit généralement par une progression de l'habitat non réglementaire ou en bidonville.

- **L'intervention des pouvoirs publics a manqué de vision globale inscrite dans le temps.** Elle est restée obnubilée par la résorption des déficits cumulés à cause de ce décalage structurel entre l'offre et la demande et prisonnière de l'ampleur et de la complexité du problème. Ceci apparaît dans le fait que différentes expériences, parfois alternatives et réussies, ont été successivement menées ; non suivies d'évaluations, elles n'ont permis aucun cumul de savoir à même de poser les jalons d'une politique cohérente de l'habitat.
- **De plus, le rôle de l'Etat n'a pas toujours été clairement explicité :** est-il opérateur lui-même, ou bien joue-t-il le rôle d'intermédiaire entre acteurs plus efficaces que lui ? La résurgence de la question du logement comme préoccupation centrale de l'équilibre social et sécuritaire a conduit les pouvoirs publics à revenir sur leurs stratégies de désengagement de ce secteur, qui se prête à plusieurs égards à une logique du marché, et de renouer avec le rôle de producteur direct ou indirect de logement, notamment social ;
- **Enfin, notons que l'accès à la propriété a souvent été érigé en voie presque exclusive d'accès au logement.** Cette manière d'envisager la question du logement s'est transformée en véritable contrainte, eu égard particulièrement aux difficultés de solvabilité des ménages à très faibles revenus, et a aussi bloqué la recherche de solutions alternatives, comme celles qu'offre la location, débouchant ou non sur la propriété. Il y a lieu de noter, néanmoins, que le secteur locatif, jamais investi massivement par l'Etat, s'est souvent heurté à plusieurs entraves telles que le coût de maintenance élevé, la législation inopérante sur les loyers, les litiges judiciaires prolongés et les prix des loyers en hausse, plus que proportionnellement au pouvoir d'achat des ménages.

Le cas de Casablanca : Un atout du Maroc, en état de crise

Casablanca, au cœur de l'axe métropolitain atlantique, est, à plus d'un titre, la locomotive de l'économie nationale. Son efficacité urbaine est un facteur déterminant du développement du pays. Mais aujourd'hui, cette locomotive fonctionne mal, accumulant toute une série de carences et d'insuffisances : crise du logement, prolifération de l'habitat clandestin, carence des transports urbains, dysfonctionnement et blocage du marché foncier, déficit des équipements et des infrastructures. La gestion cloisonnée et la planification morcelée de cette métropole, longtemps pratiquées avant la restauration du principe de l'unité de la ville, constituent des facteurs aggravants de la charge démographique que Casablanca a subi durant les décennies écoulées.

Des études réalisées par la Direction de l'Aménagement du Territoire illustrent, à des niveaux multiples, la crise actuelle de la métropole Casablancaise. Il en ressort clairement qu'une des premières mises à niveau dont le pays a besoin est bien aujourd'hui celle de Casablanca.

En effet, la métropole de Casablanca connaît un déficit énorme en équipements de proximité. Les plans d'aménagement promulgués en 1989 ont projeté la réalisation de plus de 1750 équipements de proximité, couvrant plus de 1000 hectares, pour répondre aux besoins immédiats des populations dans les quartiers et, particulièrement, dans les zones périphériques densément peuplées. L'évaluation réalisée après dix années d'exercice révèle la faiblesse de la mise en œuvre des choix arrêtés : moins de 20% des projets programmés ont effectivement vu le jour, lesquels n'ont mobilisés que 18% des surfaces gelées par les documents d'urbanisme. Les insuffisances ont été enregistrées surtout dans les secteurs censés répondre directement et quotidiennement aux besoins des populations.

L'habitat insalubre touche près d'un million de citoyens. La population de Casablanca augmente annuellement de près de 100 000 habitants, ce qui est l'équivalent d'une ville moyenne au Maroc. Il faut donc satisfaire les besoins en logements dus à la croissance démographique et juguler le déficit estimé à plus de 250 000 unités.

Les structures d'accueil de l'investissement sont globalement inadaptées. A Casablanca, le chômage touche près du quart de la population active, contre 16% à l'échelle nationale. Paradoxalement, la majorité des zones industrielles (30) programmées par les documents de l'urbanisme et couvrant plus de 1.100 hectares sur tout le territoire de la Wilaya est toujours à l'état de projet, soit par manque de valorisation et d'équipement soit par cherté du foncier et ce, malgré la pression de la demande des investisseurs. Une étude récente de la Direction de l'Aménagement du Territoire (Schéma d'Organisation Fonctionnelle et d'Aménagement, SOFA 2004), a montré que l'emploi industriel, surtout qualifié, a reculé à Casablanca au cours de la dernière décennie (1994-2002) : 50.000 emplois perdus, surtout dans les secteurs de qualification (textile, métallurgie, chimie et agro-industrie). L'intensité de la spéculation foncière qui touche toutes les activités de Casablanca constitue un accélérateur de ce redéploiement, aboutissant à la concentration des populations dans les quartiers déjà surdensifiés et sous-équipés, tandis que l'industrie se re-localise en se dispersant dans les espaces agricoles en périphérie urbaine, proche ou lointaine.

Le système de transport collectif est également déficient, d'autant qu'il est notamment assuré par une multitude d'intervenants. Si l'agglomération ne connaît pas encore de graves problèmes d'engorgements de circulation, même si la qualité de l'air commence déjà à atteindre des seuils alarmants, le parc automobile est en augmentation : ce parc représente 40% du parc national, soit 150 véhicules pour 1000 habitants, contre 10 pour une ville comme Le Caire. Or, pendant des décennies, les tentatives engagées pour améliorer le transport de masse à Casablanca ont été focalisées sur des solutions techniques, occultant les mutations urbaines et spatiales que connaît cette grande ville. Les autres modes de transport (réseau ferré, ports) n'ont jamais été intégrés, au même titre que le transport urbain, dans la recherche des solutions.

L'environnement urbain est en constante dégradation. La dégradation peut être perçue à divers niveaux : multiplication des pollutions et des nuisances, déficit flagrant des parcs et des espaces verts : à peine 1m² par habitant, car la plupart des zones vertes prévues n'ont pas vu le jour. Au niveau de l'assainissement liquide, les stations de traitement des eaux usées ne sont pas encore réalisées (600.000 m³ d'eaux usées sont rejetées chaque année dans la mer).

Toutes ces carences réunies résument aujourd'hui tout un processus de dégradations, d'inefficiences et d'arbitrages non pertinents. Tout en interpellant sur l'urgence d'une mise à niveau volontariste de l'espace métropolitain casablançais, cette situation renseigne sur des processus similaires, à l'œuvre dans les autres villes du Royaume, particulièrement les grandes villes et les métropoles, véritables locomotives actuelles et potentielles du développement des régions du Royaume.

50 ans après, l'Avenir en Confiance

Au terme de la description et de l'évaluation de l'évolution qu'a connue le Maroc au cours du demi siècle écoulé, il importe maintenant de marquer une halte sur le Maroc de 2005. Le but est de faire l'état des lieux, de prendre acte de l'importance des acquis réalisés, mais également de mesurer les déficits enregistrés. C'est la prise en compte des transformations, des acquis et des déficits, qui permet d'établir un constat objectif.

Que ce soit sur le plan sociétal, social, culturel et humain, ou sur le plan des institutions, de la gouvernance et de politique publique ; que ce soit sur le plan des réalisations dans le domaine d'infrastructures et de l'équipement du pays, ou sur celui des déficits sociaux multiples, tous les changements, les avancées et les retards que le Maroc indépendant a connus durant la période envisagée doivent être appréhendés afin d'esquisser l'image du Maroc actuel. Celle-ci se présente comme étant celle d'un pays en mouvement, aspirant de toutes ses forces à aller de l'avant, mais confronté à des résistances objectives multiples. Dans ce dernier chapitre du rapport, il est question de cet état des lieux, des acquis et des déficits (« nœuds du futur »), mais également des possibilités dont le Maroc dispose et des opportunités réelles qui s'offrent à lui aujourd'hui, pour poursuivre avec confiance sa marche vers un avenir meilleur à l'horizon 2025.

1. LE MAROC DE 2005 OU LE MAROC DE TOUTES LES TRANSITIONS

Cinquante ans après son Indépendance, le pays connaît des transitions multiples: démocratique et institutionnelle, économique et sociale, sociologique et culturelle et, en toile de fond, une transition démographique qui prend un rythme et une allure si particuliers qu'elle devrait déterminer la plupart des politiques publiques à venir.

1.1. Une transition démocratique en phase d'achèvement

Une démocratisation irréversible

L'évolution du pays vers la démocratie, l'Etat de droit et la modernisation est désormais un processus dont la cadence s'accélère depuis la fin des années 90 et dont l'irréversibilité est garantie au plus haut niveau de l'Etat. La transition démocratique est attestée par un train de réformes majeures visant à approfondir et à accélérer le processus démocratique ainsi qu'à affirmer la primauté du droit. Les avancées institutionnelles et politiques procèdent d'une accumulation sereine, en dépit des difficultés inhérentes à toute transition politique. En effet, la transition démocratique au Maroc est vécue simultanément sur le plan de la pratique politique, sur celui du droit et des acquis législatifs et sur le plan des valeurs qui sous-tendent le fonctionnement des institutions et les rapports entre les acteurs.

Sur le plan de la pratique politique, la démocratisation du pays se poursuit dans le cadre d'une configuration politique apaisée qui a rompu avec les périodes de suspicion et d'incompréhension. Deux moments forts rendent compte de cette évolution : l'expérience de l'alternance politique et l'arrivée à son terme du travail de l'IER sur les graves violations passées des droits humains.

L'expérience d'alternance a constitué un moment d'inflexion décisif dans l'histoire politique récente du pays. Elle a clos un long processus de flux et de reflux et inauguré un nouvel horizon pour la pratique politique. L'accès au pouvoir de l'ancienne opposition, y compris de gauche, a été effectué avec beaucoup de fluidité et sans grandes difficultés. Aujourd'hui, les forces politiques du pays se reconnaissent, se côtoient, oeuvrent ensemble et définissent, dans un esprit apaisé, les règles de jeu communes. Cependant, il convient de ne pas sous-estimer toutes les difficultés qui restent à surmonter afin d'asseoir définitivement la normalité politique.

Le second moment est celui du processus salvateur de reconnaissance et d'indemnisation des victimes des violations graves des droits humains. La volonté de tourner la page a été exprimée, il faut le rappeler, dès l'installation du Conseil Consultatif des Droits de l'Homme (CCDH) en 1992. Cependant, c'est la mise en place de l'Instance Equité et Réconciliation (IER), en tant qu'initiative politique, impulsée par Sa Majesté le Roi Mohammed VI, initiative qui a clairement marqué la volonté de rupture par rapport à la violence politique du passé et a jeté les bases nécessaires afin que cette rupture soit irréversible.

Des réformes décisives

Sur le plan législatif et institutionnel, plusieurs réformes ont été entreprises dans des domaines tels que le Code de la presse, le Code des libertés publiques, l'harmonisation de la législation nationale avec les dispositions des conventions internationales relatives aux droits de l'homme, au statut de la femme et à la protection de l'enfance. Une nouvelle Charte communale a été également promulguée en 2002. Elle consacre l'unité de la ville, consolide l'autonomie des communes et définit avec précision le statut des élus et du président du conseil communal et leurs prérogatives. Elle procède à l'allègement de la tutelle et au renforcement des contrôles financiers externes. Des réformes ont également concerné l'organisation des rapports au sein du marché du travail, grâce à l'adoption d'un nouveau Code du travail.

Quatre grandes réformes apparaissent comme étant décisives dans cette période de transition politique : la refonte de la Moudawana (en 2003), la réorganisation du champ religieux (2004), la réforme du secteur de l'audiovisuel (2001 et 2003) et l'adoption de la loi sur les partis (2005). En effet, comme évoqué à divers endroits du présent rapport, la refonte du Code de la famille (la Moudawana), dans le sens d'une conception équilibrée de l'institution familiale, a constitué une des grandes œuvres politiques et sociales de ces dernières années. Au delà de son contenu, qui constitue une avancée considérable, le processus d'élaboration du nouveau code (commission représentative dédiée) et de son adoption (volets civils soumis à la procédure législative ordinaire) a consacré une approche efficace en matière de construction du consensus sur les grands dossiers du pays.

Le champ religieux fait aussi l'objet de profondes transformations, avec la mise en place du Conseil Supérieur des Oulémas, présidé par le Souverain Amir Almouminine et la réorganisation des Conseils Régionaux des Oulémas, appelés à jouer un rôle plus dynamique dans l'encadrement religieux des populations et en matière de sécurité spirituelle et de lutte contre les extrémismes.

S'agissant de la réforme du secteur de la communication audiovisuelle, la loi adoptée fin 2004, est venue abolir le monopole de l'Etat dans ce secteur et définir de nouvelles règles du jeu pour l'organisation de la diversité et de la responsabilité des acteurs. Par ailleurs, la Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle (HACA), installée en 2003, est appelée non seulement à réguler le paysage audiovisuel national et à permettre un usage équitable des médias, mais surtout à constituer un instrument de transparence de la pratique politique dans son ensemble.

L'adoption de la loi sur les partis, dernière en date de ces quatre réformes, ouvre aujourd'hui de nouveaux horizons à l'action politique. Cette loi a pour ambition de structurer un paysage partisan atomisé et de renforcer la confiance des citoyens dans l'action politique. Elle traduit la conviction que c'est aux partis politiques que revient la mission d'asseoir la normalité politique souhaitée, à travers une pratique démocratique transparente et engagée. La loi exclut explicitement la possibilité de création de partis sur des bases régionales, ethniques ou religieuses, et introduit des

règles de nature à renforcer la pratique démocratique au sein des partis. A travers cette nouvelle loi, et avec l'option retenue d'un financement public des forces politiques représentatives, devraient émerger des pôles politiques capables de revigorer le débat public et d'insuffler un nouvel élan à la vie politique et institutionnelle du pays.

Le renouvellement du discours politique

La transition s'opère également sur le plan des valeurs et du discours. Le discours politique a connu, en effet, un renouvellement marqué par davantage de franchise et moins de crispation. Procédant d'un référentiel doctrinal moderne, les concepts véhiculés tant par le discours de l'Etat que par celui des acteurs partisans ou associatifs sont révélateurs d'un dynamisme intellectuel qui reflète la transition politique et institutionnelle (nouveau concept d'autorité, citoyenneté, proximité, transparence, moralisation de la vie publique, inclusion, solidarité, ...).

1.2. Des transitions sociétales et économiques qui préfigurent un nouveau Maroc

Des mouvements de fond peuvent être ici illustrés à travers trois espaces capitaux de transition: la démographie et la société ; l'économie nationale ; l'emploi et le développement humain.

Transition démographique et mutations de la société et des valeurs

Ces changements profonds que connaissent la population et la société marocaines ont fait l'objet d'amples développements précédemment. On peut retenir, en particulier, que la société connaît des mutations profondes, touchant son système de valeurs, marqué par la coexistence de référentiels multiples, la stratification sociale et les évolutions de la structure familiale, des solidarités, de la condition des femmes et des formes d'expression sociale.

La transition démographique au Maroc entame aujourd'hui sa troisième phase, avec une structure d'âge où les tranches actives et, de plus en plus, les tranches âgées sont de plus en plus prépondérantes. Cette transition consacre la baisse du rapport de dépendance (ratio entre actifs et inactifs), qui pourrait constituer une « aubaine » pour le développement et la création des richesses, mais qui impose en même temps une nouvelle donne sur le marché de l'emploi. Or, en l'état actuel de cette transition, qui s'étendrait au moins jusqu'à 2015, ce sont plutôt les pressions sur le marché du travail qui commencent à se manifester. En l'espace de ces 5 dernières années, ce sont plus de 2 millions et demi de personnes qui sont venues grossir les rangs de la population en âge d'activité. Ce rythme est appelé à s'amplifier à l'avenir, à un moment où la croissance économique demeure atone.

Deux autres transitions s'opèrent parallèlement à celle de la démographie : l'urbanisation et la transition épidémiologique, deux changements à fortes implications en matière de développement humain.

Les chantiers de la transition de l'économie nationale

C'est l'objectif d'intégration à l'économie mondiale qui fixe la direction de la transition que connaît l'économie marocaine. La dynamique d'ouverture, accélérée au cours des années 80, a été jalonnée par des étapes successives de réformes intérieures et de libéralisation des échanges dans le cadre de multiples accords que le Maroc a signés: adhésion à l'OMC, accord d'association avec l'Union Européenne, accords de libre-échange avec les Etats-Unis, avec la Turquie, et avec la Tunisie, la Jordanie et l'Egypte. A travers cette ouverture, le Maroc espère arrimer son appareil productif à ceux de ses partenaires, accroître ses possibilités de croissance et

de revenus et amorcer un processus de convergence plus global s'étendant au-delà de la sphère économique.

Animé par cette ambition, le pays est aujourd'hui un vaste chantier de réformes et de projets. Ceux-ci n'épargnent aucun domaine de l'activité économique : infrastructures de compétitivité, projets touristiques, politique industrielle et mise à niveau de l'entreprise marocaine, projets hydrauliques et reconversion agricole, ainsi que la consolidation des équilibres macro-économiques et des réformes réglementaires touchant divers secteurs de l'économie, l'investissement, la concurrence et l'environnement des affaires en général.

Ces projets et ces réformes impriment à la transition économique un réel contenu. Quatre domaines sont particulièrement déterminants :

- *la mise à niveau de l'entreprise et l'attractivité pour l'investissement étranger* : divers instruments d'appui à la restructuration et à la mise à niveau des entreprises ; grands projets d'infrastructure tels que le complexe portuaire Tanger-Med, programme autoroutier et les zones franches d'activité ; Plan Azur pour un véritable essor du tourisme; Centres Régionaux d'Investissement ; législation sur le capital-risque ; ...
- *la consolidation des équilibres macro-économiques fondamentaux et l'assainissement du secteur et des comptes publics* : maîtrise du déficit budgétaire ; assainissement des entreprises publiques ; poursuite du désendettement extérieur ; renforcement de l'efficacité de l'administration fiscale et douanière ; ...
- *la poursuite des réformes structurelles* : réformes institutionnelles et sectorielles, réglementation et régulations, solidité et dynamisme du secteur financier, administration et gouvernance, ... ;
- *l'amélioration de la compétitivité des secteurs exportateurs* avec l'orientation vers les « métiers mondiaux du Maroc », comme décliné dans le Plan Emergence et l'élaboration d'accords-cadres entre l'Etat et les associations professionnelles.

L'insuffisance de la croissance économique ne permet pas, par ailleurs, une prise en charge substantielle des dossiers sociaux, dont les déficits sont caractéristiques de l'époque actuelle. Ces déficits s'avèrent aujourd'hui coûteux et handicapants pour la croissance elle-même. Ils sont surtout des facteurs réels de fragilisation des transitions à l'œuvre, notamment sur le plan politique. Conscients de ces enjeux, les pouvoirs publics ont accéléré la mise sur pied de chantiers ambitieux en matière de développement humain. Ces chantiers qui se déploient aujourd'hui suscitent beaucoup d'espoir, malgré les difficultés que connaissent les finances publiques du fait du tarissement des recettes des privatisations, de la persistance des rigidités budgétaires et de l'ampleur du service de la dette et des dépenses de fonctionnement,

Les chantiers du développement humain

Des inflexions notables ont marqué, ces 5 dernières années, le traitement des secteurs sociaux au Maroc. Sur des dossiers cruciaux, une triple rupture a été, en effet, opérée : une rupture dans la qualité du diagnostic et de la conception ; une rupture dans le traitement et dans le pilotage ; une rupture dans la nature et le volume des ressources affectées. Les domaines d'intervention sont nombreux ; mais la philosophie est désormais claire : les déficits sont connus et reconnus, et leur traitement est assimilé davantage à un investissement consenti par la nation qu'à des mesures correctives.

L'année 2005 est, sans conteste, l'année du lancement et de l'accélération des grands chantiers du développement humain. Jamais le Maroc n'a connu autant d'initiatives sociales et autant de moyens réservés à l'élévation des indicateurs du développement humain. Cinq grands chantiers sont en particulier porteurs d'espoir, ouvrent de nouvelles perspectives, tout en contribuant à la réalisation des Objectifs du Développement du Millénaire (ODM), auxquels le Maroc a intégralement souscrit :

- *le chantier de la réforme éducative* qui se trouve, en 2005, à mi-parcours de la Décennie nationale de l'Education-Formation, durant laquelle l'enseignement est déclaré comme la priorité nationale après l'intégrité territoriale. Le bilan de cette réforme, livré dans le dernier rapport de la COSEF, rend compte des avancées institutionnelles et quantitatives réalisées, mais aussi de la permanence de difficultés réelles que le système éducatif national peine encore à dépasser. L'insuffisante mobilisation de la société en général autour de la question de l'école constitue encore aujourd'hui un obstacle majeur pour la réussite de la réforme. En témoigne l'implication variable des acteurs de l'éducation et de formation, particulièrement le corps enseignant. Des volets décisifs tels que le rôle du préscolaire, la qualité des enseignements, la pratique des langues et la mise à niveau de la gouvernance du système éducatif sont encore à peine abordés.
- *l'entrée en vigueur de l'Assurance Maladie Obligatoire (AMO)*, en 2005, et les mesures prises pour la viabilisation des principaux régimes de retraite. Le premier projet ambitionne l'élargissement de la couverture médicale à plus de 30% de la population, tandis que ces mesures marquent le début d'une réelle prise de conscience des déséquilibres que connaissent les caisses de retraite, notamment publiques;
- *les programmes de logement social*, qui connaissent une accélération de leur cadence de réalisation et une mobilisation de ressources supplémentaires, notamment extrabudgétaires. Le projet « Villes sans bidonvilles », la mobilisation du foncier public pour la réalisation des projets d'habitat, la restructuration des opérateurs publics, les opérations de recasement et de relogement, les instruments incitatifs à l'acquisition du logement social pour les personnes à bas revenus ou à revenus irréguliers, ... sont autant de dispositifs déployés pour rattraper le déficit existant et anticiper les nouveaux besoins;
- *les programmes actifs de l'emploi*, qui ont connu en 2005 une nouvelle impulsion et un regain de mobilisation de tous les acteurs concernés par la problématique du chômage. Les mesures prises concernent principalement la promotion de l'emploi salarié dans le secteur privé, un programme national d'appui à la création d'entreprise, la formation reconversion et l'adaptation de la formation aux besoins changeants du système productif national, la gouvernance du marché du travail et la généralisation des concours d'accès à la fonction publique. Parallèlement à ces mesures, la dynamique nationale de promotion de l'emploi sera également l'œuvre des effets d'entraînement que produiront les grands projets en cours.
- *l'Initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH)*, lancée par Sa Majesté Mohammed VI le 18 mai 2005, est venue, comme dit plus haut, changer le paradigme de l'action sociale dans le pays, en lui ouvrant un horizon nouveau et une cohérence doctrinale sans précédent, centrée sur le développement des capacités humaines. S'appuyant sur les expériences passées (BAJ, programmes nationaux d'accès aux services de base, ...) et d'une meilleure connaissance des phénomènes d'exclusion et de pauvreté, l'INDH exprime un volontarisme politique au plus haut niveau de l'Etat pour imprimer une intensité et un rythme nouveaux dans la lutte contre les situations sociales injustes, désormais considérées comme « inacceptables ». Cette initiative introduit également un changement de méthode, en ce sens qu'elle retient comme principes un meilleur ciblage des territoires et des bénéficiaires et l'intégration socio-temporelle des interventions et des programmes sociaux. L'INDH bénéficie, enfin, d'un financement additionnel « ad hoc » et institutionnalisé.

1.3. Le Maroc dans son environnement régional et international

Les transitions que connaît le Maroc s'opèrent dans un contexte régional et international marqué lui aussi par une série de mutations. En effet, le pays est interpellé, à l'instar des autres pays de la région du Moyen Orient et de l'Afrique du Nord, par le mouvement de réformes que connaît cette région depuis les événements du 11 septembre aux Etats-Unis. Cette région est soumise à une pression réformatrice sans précédent, pointant du doigt en particulier les problèmes de gouvernance démocratique, les systèmes éducatifs et la condition des femmes. La région arabo-musulmane se trouve aujourd'hui sous le feu des projecteurs et les grandes puissances multiplient les initiatives pour y pousser le train des réformes. Dans ce cadre, le Maroc s'affirme comme un pays d'avant-garde, notamment en matière de réformes démocratiques et de libertés.

Le Maroc connaît également des transitions liées à ses rapports avec l'Union Européenne. Tout en se préparant aux échéances que dicte l'Accord d'association, le Maroc compte profiter des possibilités qu'offre la nouvelle politique de voisinage de l'Europe, aspirant à un statut privilégié correspondant à « plus que l'association et moins que l'adhésion ». En effet, nombreuses sont les réformes, actuellement menées par le pays, qui reprennent une nouvelle direction dans cette ambition européenne du Maroc et qui sont aujourd'hui réunies dans le cadre du « plan d'action Maroc », destiné à évoluer, à son tour, vers un véritable accord de voisinage. La démarche d'ensemble est celle de l'arrimage progressif à l'acquis communautaire. Le partenariat avec l'Europe se poursuit et s'affirme ainsi comme une option fondamentale du pays. Parallèlement à cette démarche bilatérale pour le Maroc, le Royaume continue à accorder un intérêt particulier au processus euro méditerranéen à vocation régionale, et qui est appelé à se développer dans le futur.

Par ailleurs, le partenariat avec les Etats-Unis se renforce par l'entrée en vigueur de l'accord de libre-échange, qui ouvre des perspectives prometteuses à notre pays et augure de défis nouveaux. L'émergence de nouvelles puissances économiques, en particulier asiatiques mais aussi sud-américaines, confronte le Maroc à une nouvelle donne.

1.4. Une dynamique certaine qu'il faut immuniser contre les risques

Les transitions que vit le Maroc et les réformes entreprises témoignent d'un dynamisme sans précédent, qu'il faut préserver et renforcer. Faire aboutir les réformes, les consolider, c'est tout l'enjeu du projet national en cours de réalisation, un projet qui engage aussi bien l'Etat que la société dans son ensemble. Il est essentiel que les principaux acteurs aient une parfaite conscience de la portée des transitions en cours et de l'importance du travail de réforme entrepris, mais aussi de certains des risques qui peuvent les compromettre :

- **La non maîtrise de l'agenda des réformes**, par défaut de synchronisation ou par déficit de cohérence d'ensemble ;
- **Le risque de succomber aux difficultés conjoncturelles**, ouvrant la voie au relâchement des efforts, au renoncement, ou à la réalisation partielle ou sélective des objectifs ;
- **L'occurrence d'une crise externe ou interne sérieuse** qui provoquerait une interruption brutale de la dynamique en cours ;
- **L'incapacité d'atteindre une intensité et un rythme suffisants dans l'action de réforme**, à même d'enclencher une dynamique irréversible du changement.
- **La non effectivité des lois qui compromettrait à la fois le succès des réformes engagées et l'avenir démocratique du pays.**

Les acquis de toute transition sont par leur nature fragiles et fragilisables. Les acteurs sont appelés à veiller en permanence à leur consolidation et à préserver la transition des risques de régression. Leur rôle, et en particulier celui de l'Etat, est d'adapter continuellement le projet national aux enjeux et aux défis qui pourraient apparaître dans le futur. Les réformes engagées ne sauraient à elles seules combler le déficit en matière de développement humain et générer de manière durable un comportement collectif à même de porter ces changements au sein de la société marocaine.

Cet engagement collectif est d'autant plus capital qu'il reste encore un long chemin à parcourir en matière de développement humain : le Maroc est aujourd'hui au 124^e rang au classement de l'Indice de Développement Humain, alors qu'il est 108^e en termes de revenu par habitant. Les déficits multiples peuvent constituer un passif lourd susceptible de compromettre à tout moment l'effort de redressement. Face à ce risque, le pays dispose d'atouts potentiellement déterminants. **Connaître ces atouts ainsi que les handicaps majeurs constitue, sans nul doute, la condition essentielle pour entrevoir l'avenir avec lucidité et confiance.**

2. ENTREVOIR LE MAROC DE DEMAIN : LES ATOUTS ET LES NŒUDS DU FUTUR

L'évaluation rétrospective met en évidence des acquis indéniables et des progrès notables du Maroc depuis son Indépendance. Parallèlement, elle renseigne sur les blocages majeurs qui ont obéré, et continuent de conditionner, le développement du pays, appelés ci-après « nœuds du futur ».

2.1. Les atouts

Durant les cinquante ans qui se sont écoulés, le Maroc a réalisé des progrès et des acquis structurants. Produit d'un long processus de gestation et de consolidation, leur préservation transcende la seule responsabilité de l'Etat pour impliquer celle de toutes les composantes de la collectivité nationale. Ces atouts sont notamment :

Un socle solide d'appartenance à une nation :

Un demi-siècle après l'Indépendance, le sentiment d'appartenance à une nation a été et demeure solide, comme en témoigne la vivacité du sentiment patriotique: résistance à l'occupation, révolution du Roi et du peuple, lutte pour l'Indépendance, Marche Verte et plus récemment la condamnation des attentats du 16 Mai. Ce socle a été épargné par la conflictualité politique qui a longtemps prévalu. Ainsi « un vivre ensemble » spécifique a pu émerger de cette communauté d'appartenance aux confluent multiples, consolidée autour des valeurs modernes de coexistence et de mixité sociale, linguistique et ethnique. Le sentiment d'appartenance à la collectivité nationale fédère les identités particulières, cristallise le socle des valeurs communes, enrichit le capital social partagé et produit le lien social et la solidarité ; autant de dimensions qui participent au développement humain.

L'Islam, ouvert et tolérant, constitue également un acquis pour le pays et participe au façonnage du socle d'appartenance à une nation. Les Marocains assument avec sérénité leur identité plurielle et, corrélativement, la diversité de leur héritage : africain, amazigh, andalous, arabo-islamique et juif.

Des acquis démocratiques, autour d'institutions légitimes

Au terme d'une trajectoire mouvante et difficile, la légitimité et la nature des institutions ne sont plus mises en équation. La normalisation de la vie institutionnelle et politique constitue un des grands acquis du Maroc d'aujourd'hui. Les règles démocratiques de fonctionnement des institutions et d'organisation de la vie politique reçoivent aujourd'hui l'adhésion de la grande majorité des acteurs. Autour de la

monarchie constitutionnelle, de l'islam et de l'intégrité territoriale, ceux-ci s'accordent sur des options stratégiques claires, affirmées au plus haut niveau de l'Etat: le choix démocratique, les droits de l'Homme tels qu'universellement reconnus, l'économie de marché, la solidarité et l'ouverture sur le monde. Le jeu et la participation politiques s'opèrent ainsi dans le cadre de ces fondamentaux qui permettent non seulement de reconnaître la diversité, mais aussi d'organiser le pluralisme. Ce qui importe aujourd'hui, ce sont les modes de gouvernance et notre capacité collective à approfondir et à protéger les options politiques fondamentales. Le champ constitutionnel et la pratique politique constituent deux espaces clés où la légitimité démocratique se consacre et se codifie et où le pluralisme s'exprime et se rationalise.

La consécration du droit et des mécanismes juridiques, en tant que levier du développement, constitue aujourd'hui un acquis essentiel au Maroc. En effet, le pays dispose d'un corpus juridique et législatif moderne, qui couvre l'ensemble des champs de la vie sociale, économique et politique. L'arsenal juridique national, même s'il n'est pas systématiquement mis à jour, se caractérise par sa cohérence et par son alignement sur les meilleurs standards normatifs des pays partenaires, intégrant par ailleurs une multitude de conventions internationales et d'engagements pris par le Maroc. Si l'écart entre le texte et son application est parfois considérable, il n'en reste pas moins que la règle de droit a toujours constitué un idéal et que même dans les périodes de grande conflictualité, le formalisme juridique n'a jamais été sacrifié. La codification des règles du jeu et la mise en place des institutions chargées de garantir leur respect sont désormais deux principes que l'expérience marocaine a pu consacrer. Le chantier de l'édification de l'Etat de droit procède de ces deux principes et ouvre au pays de nouveaux espaces de progrès : qualité et cohérence de la réglementation, mise à niveau de la législation et conformité aux normes internationales, réforme et transparence de la justice et voies de recours contre les dysfonctionnements avérés de l'administration.

La dynamique sociale

Au cours de ces cinquante dernières années, le Maroc a toujours pu entretenir un dynamisme interne s'exprimant à travers les partis politiques, les organisations syndicales, les corps intermédiaires, les médias, la société civile, les ONGs oeuvrant dans le domaine social, les organisations militant pour les droits humains, les droits de la femme, les associations culturelles et sportives. Ce dynamisme, toujours préservé, se revigore et préfigure de nouveaux horizons pour le pays. L'existence d'un cadre légal favorable à la liberté de la presse et d'association, ainsi que l'émergence d'un champ médiatique vigilant et professionnel, constituent des acquis indéniables, surtout au regard des normes de notre région. Le paysage partisan et syndical, pour sa part, se prête actuellement au renouveau structurel et à de nouveaux rôles en matière de développement. L'approfondissement de la pratique démocratique, l'évolution vers l'Etat de Droit, l'expression et la participation des individus et des groupes ne sauraient être possibles en l'absence de la première des libertés : la sécurité. Sur ce point, le Maroc a su globalement préserver la paix civile, garantir la sécurité des personnes et des biens et rompre avec la violence. Les manifestations d'insécurité ou d'expression locale de desseins terroristes extranationaux ne pourraient faire oublier cet acquis de base.

Des progrès indéniables en matière de développement humain

Le Maroc est parti au lendemain de son Indépendance d'un très faible niveau de développement humain. Malgré cet handicap de départ, et en dépit notamment d'une démographie pesante, le Maroc a pu enregistrer des progrès certains en matière de développement. En témoignent en particulier les nombreuses avancées en matière de maîtrise de la variable démographique et dans les domaines de l'infrastructure et de l'équipement, de la scolarisation et de l'accès à la santé, de l'alimentation et de la gestion de l'eau. En outre, le Maroc dispose aujourd'hui

d'un cadre moderne pour l'action économique. Ses acquis sont nombreux et certains d'entre eux sont anciens : droit de propriété et d'initiative privée, droit des affaires, stabilité macro-économique, cadre d'organisation du dialogue social, stabilité et solidité du secteur financier national ... Le Maroc connaît aujourd'hui une nouvelle génération, certes à pouvoir encore limité, d'entrepreneurs, de cadres et d'employés qui réussissent, qui se mesurent avec succès à la concurrence internationale, qui créent les richesses et qui tirent le pays vers des standards élevés de progrès et de développement. Bousculée par les acquis de la démocratie et les effets de la dynamique sociale à l'œuvre, la mentalité rentière, installée pendant les premières décennies de l'Indépendance, est en net recul. Son déclin est irréversible.

Par ailleurs, les progrès enregistrés par le pays ont été rendus possibles grâce à une administration publique qui a su généralement assumer ses missions, en dépit des maux sévères dont souffrent encore aujourd'hui les services publics. Le Maroc est un pays organisé, qui dispose d'une administration solide et d'un corps de fonctionnaires globalement capable de s'inscrire dans les entreprises de réforme et de modernisation. Les difficultés que connaissent certains services publics, de même que les déficits d'intégrité et de transparence parfois avérés dans la gestion des ressources, ne doivent pas occulter l'action louable de la grande majorité des serviteurs de l'Etat et de l'intérêt général. Elles ne doivent pas non plus occulter les progrès d'un grand nombre d'administrations qui ont réussi à développer une expertise de pointe en matière de prise en charge des besoins des populations et à cultiver l'excellence en matière d'organisation et de fonctionnement. Dans de nombreux domaines, l'expertise technique accumulée par le pays n'a souvent rien à envier à celle des pays plus avancés.

Une ouverture et un engagement résolu à l'international

Les acquis du Maroc se trouvent également au delà de ses frontières. En effet, la présence régionale et internationale du pays s'est affirmée depuis les premières années de son indépendance. Son rôle a été souvent prépondérant, et parfois déterminant, au sein des espaces arabe, africain et islamique. Ainsi, le Maroc a, très tôt, adhéré à la Ligue Arabe, pris des initiatives pour l'intégration africaine (Groupe de Casablanca), et participé à la création de l'OUA en qualité de membre fondateur. De même, en 1969 le Maroc abrita à Rabat le premier sommet des chefs d'Etat islamiques suite à l'appel lancé par le Roi Hassan II pour la création de l'Organisation de la Conférence Islamique, et ce après l'incendie perpétré contre les lieux saints de l'Islam à Al Qods. Parallèlement, et à peine indépendant, le Maroc apporta un soutien loyal, résolu et continu aux mouvements de libération nationaux qui luttaient pour l'indépendance de leur pays. Le Maroc a ainsi été continuellement présent sur la scène internationale, comme en témoignent encore son adhésion aux grands accords et son action au sein de l'ONU. Il a fait de l'ouverture économique et commerciale une option stratégique et s'est engagé au cours des deux dernières décennies dans plusieurs accords de libre-échange. L'option maghrébine, le partenariat euro-méditerranéen et outre-Atlantique, la profondeur arabe et africaine, constituent aujourd'hui des acquis fondamentaux du Maroc. Les entretenir, à la faveur des intérêts nationaux, les enrichir dans le cadre de la coopération internationale, constituent des tâches continues qui ne sauraient se réduire à la seule action diplomatique officielle. A l'heure des diplomaties parallèles, celles de la société civile, des intellectuels, des scientifiques, des hommes d'affaires, les acquis du Maroc en matière d'ouverture, d'action et de rayonnement à l'international augurent d'un nouveau dynamisme. Le rôle des réseaux de la diaspora marocaine est capital à cet égard.

2.2 Les nœuds du futur

Malgré les indéniables avancées décrites plus haut, le Maroc aurait pu mieux faire, comme l'atteste la réussite de pays partis de situations similaires à la nôtre. Il apparaît que les échecs les plus évidents enregistrés par notre pays sont : **le savoir, l'économie, la gouvernance, la santé et l'inclusion.**

Ces problématiques transversales, ou nœuds du futur, correspondent aux blocages et aux déficits structurels liés à des dimensions nodales du développement humain. Sans leur dépassement, les nœuds du futur compromettront, à coup sûr, le développement du pays. En raison de leurs interdépendances complexes et de leurs impacts décisifs sur les autres dimensions, leur résolution ouvre la voie à des futurs autres que le futur tendanciel. Ce sont des nœuds fondamentaux et transversaux qui correspondent à autant d'espaces de déficits et de blocage identifiés au terme de l'analyse rétrospective et au regard des défis de l'avenir.

Le savoir

Les déficits accumulés par le pays en matière de savoir ont considérablement retardé l'avènement d'une société de la connaissance. Malgré les indéniables progrès accomplis depuis 50 ans, des carences persistent dans l'accès, la production, la transmission et la diffusion du savoir, sous toutes ses formes : éducation, formation, alphabétisation, culture et recherche scientifique. L'établissement d'une société de la connaissance et d'une économie du savoir sont aujourd'hui des impératifs majeurs dans le cadre de la compétition internationale, de l'ouverture économique et de la constitution d'un village global avec la mondialisation des échanges.

En dépit des efforts constants consentis, le système éducatif marocain traverse une crise de légitimité et de crédibilité qui alimente le déficit en termes de savoir. Malgré les ressources consacrées à l'éducation (plus du quart du budget général de l'Etat), notre école continue de connaître des dysfonctionnements qui ont pour nom : taux de déperdition scolaire trop élevés, carences dans la formation du corps enseignant, trop grande orientation de la formation vers les emplois publics, faible scolarisation des filles et des ruraux, insécurité linguistique. En vérité, si notre école a bénéficié d'un engouement considérable aux lendemains de l'Indépendance, elle a surtout souffert par la suite d'un manque cruel de mobilisation autour d'elle, et d'une absence d'implication et d'engagement collectifs.

Les fonctions sociales et économiques de l'école en ont été naturellement affectées, comme en témoignent sa difficulté à transmettre les valeurs de citoyenneté, d'ouverture et de progrès, et le recul de la qualité des apprentissages fondamentaux nécessaires au développement des capacités (lecture, écriture, calcul, langues).

Les autres canaux de transmission du savoir comme la recherche scientifique ou la production culturelle n'ont pas pu exprimer tout leur potentiel. Ainsi, la recherche n'a pas été une réelle priorité pour le pays, malgré la qualité de nos universitaires : l'effort consenti pour la recherche ne dépassait pas les 0,3% du PIB avant 1999. Dans le secteur privé, l'effort moyen de Recherche & Développement s'élève à 1,4% du chiffre d'affaires. Cependant, des progrès considérables ont marqué le paysage universitaire depuis l'Indépendance : 15 universités ont été créées, regroupant plus de 60 facultés, ainsi qu'une cinquantaine d'écoles et d'instituts supérieurs. De même, une grande ambition culturelle nous aura manqué durant les 30 premières années de l'Indépendance, alors que les talents individuels se sont toujours exprimés. Même quand les diverses formes de savoirs ont été produites, nous avons été incapables de les mettre à profit pour des millions de Marocains du fait de la persistance de l'analphabétisme et de notre incapacité à l'endiguer. Bien que ce fléau

ait été réduit d'un point par an, depuis l'Indépendance, le taux reste un des plus élevés au monde et est alimenté par les déperditions cumulées du système éducatif.

Le déficit en termes de savoir a des répercussions négatives sur le développement humain: il ralentit la marche vers la modernité, accentue la crise de l'emploi, affecte la transmission des valeurs de civisme et de citoyenneté et entame la qualité du débat public.

Les insuffisances dans la transmission de la connaissance entravent au premier chef la modernisation de l'économie et son adaptation aux défis de la globalisation. La dissémination du savoir a des externalités positives sur l'ensemble de l'économie puisqu'elle facilite l'innovation, les avancées technologiques et l'implémentation des bonnes pratiques et, partant, améliore la productivité et la compétitivité d'un pays.

Les déficiences de notre système éducatif pèsent sur le marché de l'emploi, comme l'atteste le chômage élevé chez les diplômés. L'écart existant entre les formations dispensées dans nos universités et les attentes de l'économie en général, ainsi que la faible valorisation de la créativité et de l'entrepreneuriat, ont ralenti le rythme de la création d'entreprises et contribué aux déséquilibres du marché du travail.

Enfin, c'est la qualité même du débat public qui a pâti du déficit en termes de savoir: les faibles taux d'alphabétisation, tout comme les déficiences de l'école, ont réduit les possibilités d'une large participation citoyenne aux grands débats publics.

L'économie

L'économie marocaine a affiché des résultats en demi-teinte durant le demi-siècle écoulé.

Certes, des progrès ont été réalisés en l'espace de 50 ans, puisque les fondements d'une économie moderne ont été jetés : des instruments de politique monétaire, fiscale et budgétaire performants, des organismes de régulation crédibles, une monnaie saine et un système financier solide. Cela s'est fait de surcroît dans le cadre d'une maîtrise progressive des équilibres macroéconomiques et de l'inflation.

En revanche, la faiblesse de la croissance et sa volatilité ont largement freiné le développement humain du pays. La prépondérance du secteur agricole, dont l'activité est tributaire des caprices climatiques, est une des principales causes de la vulnérabilité persistante de notre économie. La performance décevante de la croissance s'explique également par le faible dynamisme des secteurs hors agriculture, bridés par la concentration capitaliste excessive, l'économie de rente, la difficulté d'accès au crédit à l'investissement, les difficultés qui entravent la création d'entreprises, la faiblesse du soutien à l'innovation, et enfin par la faible compétitivité de nos entreprises à l'international à de trop rares exceptions.

Cette croissance insuffisante a contribué à la persistance des retards économiques de notre pays. En effet, la faible croissance globale, conjuguée aux déséquilibres sur le marché du travail, a contribué à générer un chômage de masse qui continue d'obérer le développement humain du pays et d'aggraver la fracture sociale. Le Maroc connaît un taux de chômage global à deux chiffres depuis 1982. La pauvreté, bien qu'ayant reculé en termes relatifs, touche toujours près de 5 millions de marocains. En outre, elle touche spécialement les femmes, les enfants, les jeunes et le milieu rural. Les inégalités des niveaux de vie demeurent importantes .

L'inclusion

Le Maroc n'a pas toujours su inclure, au cours des 50 dernières années, toutes les composantes de sa société et de son territoire dans son processus de développement. Ainsi, le manque d'intégration de l'ensemble des ressources et des potentialités du pays a constitué, à la fois, un déficit qui a ralenti nos progrès et un facteur de tensions sociales, voire politiques, et de déséquilibres régionaux. Ce déficit d'inclusion de forces essentielles a freiné le développement du pays, qui n'a pas exploité à sa juste mesure tout son potentiel humain. Ce manque d'inclusivité est multiforme : catégoriel, social et territorial.

Des catégories entières de la population n'ont pas toujours été parties prenantes de notre marche en avant depuis 50 ans. Tout d'abord, la femme marocaine n'a pas eu toute sa place, loin s'en faut, dans le processus de développement de notre pays. Le niveau de développement des femmes, en particulier celles vivant en milieu rural, est demeuré préoccupant comme l'attestent le taux de scolarisation des filles ou le taux de chômage féminin au cours du dernier demi-siècle. La première injustice faite aux femmes a été l'analphabétisme. Celui-ci les a privées de la possibilité de s'intégrer pleinement au développement, tout en amputant le pays des potentialités d'une large et essentielle composante de sa population. Ensuite, les jeunes n'ont pas non plus fait partie intégrante de notre marche vers la modernité. Alors qu'ils continuent de représenter la majorité de la population marocaine, leur insertion sociale et économique s'est trouvée réduite, durant les 50 dernières années, par la faiblesse de leur encadrement, en matière d'éducation, d'engagement politique et d'activités culturelles ou sportives.

Ces déficits d'inclusion sont également d'ordre territorial puisque de larges zones du pays n'ont pas toujours été intégrées à notre processus de développement. Ainsi, en dépit des efforts considérables en matière d'équipement en infrastructures (routes, hôpitaux) et en services de base (écoles, réseaux de raccordement à l'eau potable, assainissement, électrification...), le milieu rural reste au bord du chemin du développement humain, en proie à la pauvreté, au sous-emploi et à l'analphabétisme. En outre, certaines régions du Maroc restent à l'écart des flux économiques nationaux, au grand détriment de leur population, mais aussi de la nation toute entière. De manière générale, le développement du pays est biaisé en faveur de l'Axe Atlantique ; d'où un déséquilibre que reflètent les flux migratoires en direction de cette zone et la concentration des activités économiques sur l'axe Kenitra-El Jadida.

La santé

Malgré les progrès indéniables enregistrés par le système national de santé, l'accès aux soins demeure inéquitable et limité par de nombreux facteurs. Avec un niveau faible de la dépense publique de santé et de la couverture médicale par des mécanismes collectifs publics et privés, le financement de la santé demeure globalement insuffisant et socialement inéquitable. Ceci explique les déficits en termes d'encadrement médical et paramédical, d'infrastructure hospitalière et, partant, des performances globales du système. La prise en charge de plus de 50% des dépenses globales de santé par les ménages accentue les inégalités d'accès aux soins. Le coût élevé des soins et la distribution géographique inégale de l'offre sanitaire constituent une barrière supplémentaire à l'accès aux soins, surtout pour les populations pauvres ou vulnérables. Cependant, on ne saurait attribuer au seul volet financier la totalité des insuffisances du système. Celles-ci sont aussi d'ordre structurel et organisationnel. S'il est avéré que le Maroc doit dépenser plus pour son système de santé, il doit aussi dépenser mieux. Ce qui implique un redéploiement planifié de l'offre de soins publique et privée dans un double souci de maîtriser les défis de la transition épidémiologique et de garantir l'équité. La réforme de l'offre de soins est donc indissociable de la réforme de financement entreprise actuellement. L'investissement dans la santé ne doit plus être uniquement considéré sous l'angle des coûts, mais aussi sous l'angle des

bénéfices sociaux, ce qui suppose dans ce domaine comme dans les autres, la pratique systématique de l'évaluation qui nous fait encore défaut.

Les insuffisances du système de gouvernance de la santé, notamment le manque de coordination et de cohésion des politiques publiques sectorielles qui contribuent à l'amélioration de la santé et le faible intérêt pour la recherche/développement réduisent l'efficacité de l'action publique dans ce domaine. Ces dysfonctionnements se répercutent négativement sur le niveau de développement humain de notre pays, affectant la santé de la population, les indicateurs de mortalité et l'espérance de vie. Ils impliquent des coûts sociaux importants et réduisent la productivité.

La gouvernance

Un autre déficit transversal qu'a connu notre pays depuis son Indépendance est celui lié à la gouvernance, au sens du *modus operandi* du leadership et de l'autorité, aussi bien dans la sphère publique que dans l'entreprise. Notre pays a connu des mutations majeures du fait de la décripation du jeu politique, de l'affirmation de l'Etat, de l'ajustement structurel, de l'ouverture de l'économie et de la société dans le cadre de la mondialisation des échanges. Ces changements n'ont pas manqué d'avoir un impact sur les interactions entre gouvernants et gouvernés, entre chefs d'entreprise et salariés. La gestion de ces rapports n'a souvent pas été optimale, du fait notamment d'un manque de concertation entre les acteurs et d'une absence de stratégies de coopération pouvant engendrer des résultats mutuellement bénéfiques.

Tout d'abord, les relations entre l'administration publique et les citoyens ont connu bien des dysfonctionnements et des malentendus, en dépit des progrès considérables en matière de simplification des procédures et de libération de l'expression politique. Le domaine où les retards sont demeurés les plus flagrants au cours du demi-siècle écoulé est celui de la justice. Les carences dans la formation des juges, leur précarité matérielle et la multiplication des dossiers à traiter ont continué d'affecter les performances du système judiciaire. Les déficiences de notre machine judiciaire détériorent la relation qu'entretient le citoyen avec la puissance publique, mais entravent aussi la bonne marche de l'économie et la résolution des conflits.

La corruption est une autre manifestation de mal gouvernance puisqu'elle fausse les règles du jeu et exclut, en reniant le droit des citoyens à un traitement équitable. Comme mentionné dans le chapitre 2, la présence diffuse de la corruption et sa banalisation, au gré du consentement des uns et de la résignation des autres, continue d'hypothéquer les relations de confiance entre les citoyens et l'administration et affecte le climat des affaires. Malgré l'élaboration d'un pacte de bonne gestion par l'administration, la reconnaissance des associations de lutte contre la corruption et la volonté de rendre transparents, les revenus des agents de l'Etat et le rejet intense dont elle fait de plus en plus l'objet au sein de la société, la perception de ce phénomène, à tort ou à raison, est toujours forte. Lutter de manière résolue, continue et efficace contre ce fléau est une des conditions nécessaires à la résolution du nœud du futur qu'est la gouvernance.

Enfin, la gouvernance a été affectée par les avatars de la démocratie locale au Maroc, sur fond de décentralisation et de déconcentration incomplètes. Ces deux processus sont demeurés lents et contrariés par les pesanteurs d'une culture d'encadrement et de commandement, plutôt que de délégation. La persistance de fortes réticences à l'octroi d'autonomies réelles par rapport à l'administration centrale explique largement les difficultés que rencontrent l'implémentation et la consolidation d'une véritable démocratie locale. Les discours volontaristes et des mesures significatives comme les Chartes Communales de 1976 et 2002 n'ont pas suffi à engendrer une démocratie et une gouvernance locales hautement crédibles et performantes.

Toutefois, la mauvaise gouvernance n'est pas l'apanage de l'administration seule, puisque les modes de gouvernance au sein du secteur privé et des corps intermédiaires n'ont pas été, eux non plus, optimaux. Ainsi, les corps intermédiaires et professionnels n'ont pas toujours su mettre en place des modes d'organisation internes pleinement démocratiques. Les scissions et le morcellement de ces corps ont parfois reflété ces carences. Cet émiettement a freiné le développement du pays, dans la mesure où les citoyens n'ont pas toujours eu à leur disposition des organisations performantes, pouvant servir de relais à leurs aspirations, tout comme les pouvoirs publics n'ont pas toujours pu trouver d'interlocuteurs représentant fidèlement les intérêts des diverses catégories de citoyens. La conflictualité dans le monde de l'entreprise, les tensions récurrentes entre direction et syndicats, ainsi que l'absence de concertation avec les employés et d'intéressement aux résultats démontrent que la gouvernance d'entreprise a encore beaucoup de chemin à faire. Cependant, de plus en plus de chefs d'entreprises introduisent des formes de gestion et de management modernes. Ces bonnes pratiques de gouvernance d'entreprise commencent à influencer positivement leur environnement. Il est à espérer que ces modèles puissent disséminer partout ces bonnes pratiques.

2.3. Des principes du développement humain à consolider

La complexité des nœuds du futur est déterminée par l'application (ou non) de certains des principes et processus structurants du développement humain : la participation, la planification, l'évaluation, l'accountability et la prise de décision. A leur lumière, peuvent mieux se comprendre les déficits et les faiblesses persistants depuis l'Indépendance. Souligner la portée de ces principes, évaluer les carences qui ont entaché leur mise en oeuvre dans notre expérience et les mettre en perspective d'avenir, c'est contribuer non seulement à mieux éclairer le passé, mais aussi à poser les jalons d'une pratique plus avancée du développement humain.

La participation

Tout d'abord, notre politique de développement a semblé manquer d'une dimension participative systématique. Or, sans participation, sans intéressement des populations à des projets qui les concernent au premier chef, il n'y a point de coopération, seule à même de permettre des résultats mutuellement bénéfiques, et donc point de projet de développement viable et pérenne. Il apparaît, en effet, que nombre de politiques publiques dans notre pays ont été menées sans consultation des intéressés, et cela dans beaucoup de domaines : éducation, infrastructures, accès aux services de bases, gestion de la relation administration-citoyen et relations au sein de l'entreprise. Bien des projets ont été menés sans que les bénéficiaires éventuels aient eu leur mot à dire sur la conception, la mise en oeuvre ou l'échelle de ces projets. Ainsi, nombre de politiques correctement pensées et formulées, sont restées à l'état de déclarations d'intention ou se sont révélées inadéquates par rapport aux besoins réels. **Notre pays apparaît ainsi souvent comme le pays de l'inachevé :** que de projets de réforme, de chantiers et de stratégies, dans bien des domaines, sont demeurés lettres mortes!

L'implication des populations, l'apport que constituent leurs vécu et expérience sur le terrain, la stimulation des énergies qu'elle induit, n'ont pas leur pareil pour le succès d'une stratégie de développement. Dans le monde de l'entreprise également, la poursuite constatée de stratégies de confrontation entre partenaires sociaux a mené à des équilibres non optimaux. En l'absence de coopération, les résultats obtenus n'ont souvent servi les intérêts ni des uns, ni des autres.

La planification

La planification et, plus généralement, notre prise en compte de la dimension temps, ont été notoirement inefficaces depuis 50 ans. En effet, bien que des plans successifs de développement économique et social aient été mis en place, nos politiques, nos programmes et nos mesures ont souvent subi la dictature du court terme. En matière de gestion des ressources énergétiques par exemple, il a souvent manqué un horizon plus lointain.

Les politiques publiques retenues sont trop rarement inscrites dans la durée: elles semblent varier au gré de la conjoncture, de l'air du temps et de la rotation du personnel ministériel. Tout se passe comme si les réformes entreprises étaient d'essence conjoncturelle plutôt que structurelle. La réussite de nos initiatives de développement devrait se mesurer à l'aune de la solidité des institutions, des procédures, de la vision qui les mettent en œuvre, de la continuité et de la capacité à capitaliser l'expérience accumulée. **Bien gérer le temps, c'est aussi faire en sorte que le conjoncturel soit appréhendé dans le cadre du structurel, et non l'inverse.**

La prise de décision fondée sur la connaissance

Notre système de décision n'a pas semblé, quant à lui, systématiquement fondé sur la connaissance et la prise en compte rationnelle et rigoureuse, des enjeux. En outre, trop peu de décisions déterminantes ont été précédées d'un débat contradictoire, fondé et alimenté par des études préalables. La responsabilité n'en incombe pas seulement aux décideurs eux-mêmes. Contrairement aux pays développés, nous ne nous sommes pas dotés de suffisamment de « think tanks », d'instituts d'analyse et d'observatoires qui auraient alimenté la réflexion de nos décideurs et amélioré notre système de prise de décision. Or, notre pays a compté durant ces 50 dernières années, nombre de personnes et d'experts compétents dont il n'a pas pu tirer le meilleur profit. Ce clivage artificiel et durable entre expertise et décision, nous a fait perdre un temps considérable et nous a privé d'éclairages précieux.

Le débat public lui-même semble se cantonner depuis de longues années dans des formules incantatoires et des jugements rapides, au lieu de constituer un processus de réflexion sereine précédant et orientant la prise de décision. Nos médias, bien qu'ils contribuent de plus en plus à la diffusion des valeurs de démocratie, d'implication citoyenne et de transparence, n'ont pas encore réussi à installer durablement de réelles traditions de confrontation et de débat sur les questions de fond. Nos centres nationaux de référence en matière de veille et de fermentation des stratégies ont été peu ou pas utilisés au cours du dernier demi-siècle, en particulier en matière d'anticipation et de prospective. Ainsi, l'impression a pu être ressentie, à tort plus qu'à raison, que c'est la pression du moment qui préside à la prise de certaines décisions publiques. En fait, c'est souvent une absence d'explication, de communication, et de partage de l'information qui alimente et entretient cette perception. Tous ces éléments concourent à l'absence d'assise rationnelle au débat public, affaiblissant d'autant nos visions, affectant la crédibilité de nos processus décisionnels, et réduisant la qualité du lien entre les pouvoirs publics et les citoyens.

L'évaluation

La culture de l'évaluation et du contrat n'a pas été suffisamment enracinée chez nous. Les politiques publiques n'ont pas toujours été évaluées à l'aune de l'impact sur le bien-être des populations. Leur processus de mise en œuvre, comme leur résultat, n'ont pas toujours fait l'objet d'une évaluation systématique, qui aurait renforcé leur crédibilité et leur pertinence auprès des citoyens. Ainsi, bien des réformes éducatives contre-productives auraient pu être réorientées et reformulées à temps, si

elles avaient été évaluées dans un délai raisonnable. Le même constat vaut pour la gestion de l'administration publique. Bien que des mécanismes de contrôle interne, d'évaluation de la performance et de recours aient été mis en place, dans le sens d'une plus grande responsabilisation de l'administration, le contribuable n'a pas toujours eu le sentiment d'avoir prise sur cette dernière qui lui doit pourtant des comptes.

L'accountability

L'obligation de rendre compte (« accountability ») nous a souvent fait défaut. En effet, la responsabilisation des acteurs du développement est un élément essentiel de toute stratégie de modernisation d'un pays. Lorsque ceux-ci sont tenus de rendre des comptes aux citoyens sur les politiques menées, alors se renforcent les chances que des projets soient élaborés afin de rendre service à la communauté et d'améliorer le bien-être des citoyens. Bien des dérives de nos établissements publics auraient pu être évitées si s'était exercé sur eux un contrôle efficient, qui aurait eu pour corollaire transparence dans la gestion et rapidité de mise en œuvre de mesures correctives.

Depuis l'Indépendance, les citoyens ne se sont peut-être jamais sentis liés par une sorte de contrat social avec l'administration : s'ils ont des devoirs de citoyen, ils ont aussi des droits, dont celui de recevoir des comptes de la part des détenteurs de mandats publics. L'accountability et la culture de l'évaluation, qui stimulent la transparence, ainsi que la volonté de participation et de coopération constructive des populations, sont des principes de développement qui nous ont fait défaut.

2.4 Le Maroc dans le Monde de 2025 : quelques variables déterminantes

Quel sera le Maroc de 2025 ? Répondre à cette question n'est pas tâche aisée puisque le Maroc a été, est et sera soumis à des influences externes fluctuantes, imposées par son environnement régional et international, ainsi qu'à des contraintes internes complexes (éducation, ressources énergétiques, évolution démographique ou encore urbanisation rapide). Mais c'est un exercice nécessaire si l'on veut savoir quels chemins du futur emprunter ou éviter, et où nous mèneront les tendances lourdes qui impactent le développement de notre pays depuis 50 ans. Dégager avec pertinence ce que pourrait être le Maroc dans 20 ans est néanmoins possible. Il faut pour cela commencer par définir, dans leurs projections quantitatives les plus plausibles, les contraintes et les goulets d'étranglement principaux qui pourraient entraver la marche de notre pays, et déterminer les opportunités d'action qu'elles recèlent.

Un profil influencé par l'interdépendance croissante des nations

Du fait de ses engagements internationaux, de ses alliances stratégiques, de sa faible dotation en ressources naturelles et de son insertion dans les courants d'échanges mondialisés, le Maroc de 2025 aura nécessairement un profil influencé par son environnement international. La vision du Maroc de 2025 est corrélée à la vision du monde à cet horizon, un monde dont les lignes de force ont été recomposées après la chute du mur de Berlin. A la fracture idéologique Est-Ouest s'est alors substituée une fracture économique, sociale et numérique Nord-Sud, dans le cadre d'un nouvel ordre mondial dominé par les Etats-Unis. La globalisation a accompagné cette recomposition, comme en témoignent la libéralisation des échanges commerciaux, l'intégration économique des blocs régionaux et l'essor du réseau Internet. Les attentats du 11 Septembre ont mondialisé la menace du terrorisme, appelant une solidarité nouvelle entre les peuples contre les expressions intégristes violentes.

Le monde de 2025 sera déterminé par cette nouvelle donne, probablement toujours structuré par l'hyperpuissance américaine, mais aussi marqué par la montée en puissance de nouveaux espaces régionaux. La mondialisation fera toujours bénéficier l'économie mondiale de ses retombées positives (libéralisation des

flux commerciaux et financiers), mais sera à l'origine de défis ressentis avec encore plus d'acuité : dégradation de l'environnement, épuisement des ressources énergétiques fossiles, tensions migratoires. Les sociétés seront traversées par des changements majeurs, ayant notamment trait au vieillissement démographique, à la prégnance des technologies de l'information et à l'affirmation des sociétés civiles et de leurs interconnexions mondiales. Ces enjeux auront des répercussions transnationales qui affecteront directement notre pays.

Des espaces régionaux renforcés

Le monde de 2025 sera toujours, selon toute probabilité, un monde unipolaire structuré autour des Etats-Unis. Cependant, l'hyperpuissance américaine sera quelque peu contrebalancée par l'affirmation des blocs régionaux et par l'émergence de la Chine et du sous-continent Indien. En effet, outre la Russie et le Brésil, qui reviennent sur le devant de la scène internationale, la Chine et l'Inde poursuivront leur rattrapage économique grâce à leur démographie favorable et à la compétitivité de leur main d'œuvre massive et qualifiée. La Chine serait, selon certaines projections, l'une des toutes premières puissances économiques mondiales (en termes de PIB) en 2040 avec l'Inde (et toujours les Etats-Unis, le Japon et bien sûr l'Europe). **Dans un monde caractérisé par la constitution de puissants groupements régionaux (Union Européenne, ALENA, Mercosur, ASEAN...), il n'y aura pas d'avenir pour les pays isolés.**

La construction européenne

En dépit des difficultés qui jalonnent de manière bien naturelle le processus de construction européenne, et qui ne remettent pas en cause, loin s'en faut, le projet européen, notre pays continuera à s'intéresser de près aux étapes de ce processus. De par sa position géographique et son contexte historique, le Maroc est bien évidemment concerné par l'évolution de l'Europe, zone avec laquelle il réalise près des deux tiers de ses échanges extérieurs. L'Union Européenne sera probablement un espace de libre-échange à la recherche de l'approfondissement politique et digérant encore ses élargissements successifs. Elle devra relever de nombreux défis liés au vieillissement de sa population, au ralentissement tendanciel de sa croissance économique, à l'intégration des populations immigrées, à la réduction de son avance technologique, à la réforme de la politique agricole, de l'Etat providence et du système fiscal.

L'Union Européenne sera probablement amenée à déployer une politique encore plus ambitieuse vers les pays du sud de la Méditerranée, à l'heure même où les Etats-Unis s'emploient activement à accroître leur influence dans la région du « Grand Moyen-Orient ». Cette vision à long terme, pourrait favoriser l'émergence d'un espace euro-méditerranéen d'envergure qui serait susceptible de représenter un contrepoids aux espaces asiatique et américain. En effet, l'intégration accrue de la zone euro-méditerranéenne ferait de ce vaste bassin économique de plus 700 millions d'habitants un des principaux pôles de la croissance mondiale.

Les enjeux globaux de l'environnement et de l'eau

Parmi les enjeux ayant trait au contexte international, celui de l'environnement revêt une importance majeure, la poursuite du réchauffement climatique ayant de graves conséquences à l'échelle de la planète : régimes de précipitations perturbés, élévation du niveau des océans, augmentation de la fréquence des catastrophes naturelles, disparition d'une partie importante de la faune et de la flore. Le Maroc, dont l'économie demeure très dépendante de l'aléa climatique, sera évidemment directement concerné.

Le maintien du rythme actuel d'industrialisation, la non-ratification du protocole de Kyoto par tous les pays afin de limiter les émissions de CO2,

L'explosion de la consommation des matières premières et de l'énergie dans les pays en développement (augmentation de 50% de la demande de matières premières dans les 20 prochaines années contre 34% entre 1981 et 2000, selon certaines projections) devraient avoir des effets néfastes sur l'environnement : détérioration des réserves de terres cultivables, déforestation et menaces sur les réserves d'eau. Cela contribuera à l'appauvrissement des populations rurales, une éventualité qui pourrait également toucher notre pays.

La question de l'environnement se pose avec d'autant plus d'acuité que le bassin méditerranéen devrait connaître des risques écologiques importants comme la désertification et une réduction significative des ressources en eau par habitant. La croissance considérable de la consommation d'eau (en augmentation de 25 % d'ici à 2025) provoquera vraisemblablement des crises d'approvisionnement. 30 millions d'habitants du bassin méditerranéen n'ont déjà pas accès aujourd'hui à l'eau potable de manière permanente, et ce chiffre ne devrait pas cesser d'augmenter. Aussi, les habitants en situation de pénurie d'eau, dans cette région, augmenteront-ils : de 45 millions en 2000, ils seront 63 millions en 2025.

Le vieillissement des populations des pays industrialisés

Évaluée actuellement à 6,4 milliards de personnes, la population mondiale continuera à progresser à un rythme rapide de 76 millions d'individus par an. Elle se stabilisera, au milieu du siècle, à 9 milliards de personnes environ. La progression démographique nette restera forte dans les régions en développement et, surtout, dans les pays les moins avancés (1,7% l'an) alors qu'elle sera nulle dans le monde industrialisé. Les taux d'accroissement démographique les plus élevés seront enregistrés dans le monde arabe (1,4% l'an) et en Afrique (1,5% l'an). Quant à l'Afrique du Nord en particulier, sa population se développerait à un rythme inférieur à 1% l'an entre 2000 et 2050.

Le vieillissement de la population ne caractérisera pas seulement les pays développés mais concernera aussi, de plus en plus, les pays en développement ayant achevé, à l'instar de la Chine, leur transition démographique. L'Europe sera concernée au premier chef. Le vieillissement de sa population aura un impact considérable sur les régimes de retraite et sur les dépenses de santé et, à plus long terme, sur la dynamique de croissance économique. Ces menaces sur le modèle de solidarité européenne, conjuguées à l'aggravation concomitante des inégalités Nord-Sud, constitueront un appel d'air en faveur des mouvements migratoires vers l'Europe. Faisant face à une pénurie de main d'œuvre, l'Europe mènera probablement une politique d'immigration plus ouverte mais aussi plus sélective. Celle-ci concernera directement le Maroc, avec des effets bénéfiques en termes de transfert de connaissance et de fonds des émigrés, mais aussi des effets pervers comme la fuite des cerveaux.

Le rôle clé des nouvelles technologies

Sur le plan technologique, des avancées notables seront enregistrées dans le domaine des nouvelles technologies de l'information et de la communication, des biotechnologies, des nanotechnologies, de l'intelligence artificielle, des technologies spatiales et de l'hydrogène en tant que source d'énergie. Plusieurs pays émergents pourront prétendre au rang de société du savoir, à l'instar de l'Inde ou de la Chine.

La tendance à la démocratisation des technologies de l'information et de la communication se concrétisera avec l'universalisation d'Internet, le développement de la téléphonie mobile et le renforcement des infrastructures de communication à haut débit. Les retombées en seront bénéfiques en termes de développement humain, en particulier dans les secteurs de l'éducation, de la formation professionnelle et de l'intégration sociale. Les libertés civiles dans les pays en voie de développement devraient également s'émanciper, puisque l'expression deviendra plus difficile à limiter, de même qu'elle sera plus universellement accessible et plus facile à rendre publique. Sur le plan économique, la révolution des technologies de

l'information favorisera des réallocations plus efficaces des ressources, puisqu'elle entraînera une délocalisation des entreprises vers les marchés où la main d'œuvre est plus qualifiée et moins chère, phénomène qui devrait continuer de profiter au Maroc par exemple.

En revanche, la fracture numérique pourrait constituer une nouvelle ligne de discrimination entre un Nord connecté et tirant profit d'Internet et un Sud marginalisé, laissé sur le bord du chemin de la révolution digitale. De plus, la multiplication des sites incitant à la violence politique pourrait participer à la recrudescence d'actes terroristes et à la prolifération de groupuscules extrémistes, ne connaissant plus de frontières, tout comme la Toile. La gouvernance d'Internet constituera, à cet égard, un enjeu planétaire de taille à l'avenir.

La redéfinition des orientations énergétiques mondiales

Le coût de l'énergie sera de plus en plus élevé, en raison notamment des tensions géopolitiques au Moyen-Orient et dans le Golfe persique, la demande en forte croissance des nouvelles puissances économiques, la raréfaction des réserves mondiales en hydrocarbures et les coûts croissants d'exploration et de production (offshore profond, pétroles lourds). L'équilibre fragile entre offre et demande, une précarité concomitante des doutes concernant le réel pouvoir régulateur de l'OPEP, ne pourra qu'accroître les fluctuations des prix internationaux du pétrole.

L'accroissement de la demande mondiale (estimé à 1,7% l'an jusqu'à 2025 par l'Agence Internationale de l'Energie) sera fortement impulsé par la Chine et l'Inde. Ces deux pays représenteraient, d'ici 2025, environ la moitié de la progression de la demande mondiale d'énergie d'après le scénario de référence de l'Agence Internationale de l'Energie. Les trois ressources fossiles (charbon, pétrole et gaz) maintiendraient leur forte domination, comptant pour 85% du bilan énergétique mondial. Compte tenu des contraintes environnementales, le gaz naturel, qui génère moins d'émissions de gaz à effet de serre que la combustion du charbon ou du pétrole, devrait faire l'objet d'une utilisation intensive. A ce titre, la Russie est appelée à jouer un rôle fondamental sur la scène internationale puisqu'elle détient le tiers des réserves mondiales de gaz naturel. Le redémarrage progressif du nucléaire est attendu, eu égard aux contraintes externes imposant l'application du protocole de Kyoto.

Quant aux énergies renouvelables, leur développement intensif supposera des décisions politiques volontaristes. Se distinguant par des nuisances externes limitées, elles ne seront plus pénalisées le jour où les coûts des énergies fossiles intégreront les coûts externes élevés qu'elles continueront d'occasionner (pollution, accidents, congestion...). Presque totalement dépendant de l'extérieur pour ses approvisionnements énergétiques, le Maroc devra revoir sérieusement sa politique énergétique en partant de la conviction que l'énergie sera de plus en plus chère à l'avenir.

Perspectives démographiques au Maroc : Vieillesse et tensions sur le marché de l'emploi

Tout indique que la maîtrise de la variable démographique va se poursuivre durant les quatre décennies qui viennent. Aujourd'hui de 1,4%, le taux d'accroissement démographique passera à moins de 0,5 % en 2040, soit au niveau actuel des pays européens. La population marocaine croîtra donc plus lentement que par le passé, puisqu'elle atteindra 38 millions d'habitants en 2025. Le Maroc devrait atteindre sa population stationnaire, à 45 millions d'habitants, vers 2050.

Deuxième manifestation majeure de la transition démographique : le changement de la structure des âges de la population. Le Maroc vieillira. Le poids des tranches d'âge 15-59 et plus de 60 ans se renforcera considérablement, au

détriment de la tranche des moins de 15 ans. L'effectif des 15-59 ans, soit la population en âge d'activité, passera de 62,7 % à 64,7%, augmentant par là même la pression sur le marché de l'emploi, mais offrant en même temps une possibilité historique pour une croissance économique plus forte. Quant aux plus de 60 ans, ils représenteront, du fait de l'allongement de la durée de vie, 12,9% de la population marocaine contre 7,7% en 2005.

Ainsi, c'est toute la pyramide des âges du Maroc qui se trouvera affectée par le changement du profil démographique. Marquée par le vieillissement, elle se rapprochera des pyramides européennes actuelles. L'augmentation du poids des groupes d'âge plus avancé ne manquera pas d'avoir des conséquences déterminantes sur les paramètres sociaux et économiques du pays, tels que : l'éducation, la santé, l'habitat, l'emploi, les systèmes de retraite et de prévoyance.

En particulier, le défi majeur posé par la démographie du Maroc en 2025 sera sans nul doute celui du vieillissement par le haut de la pyramide des âges. Cela aura bien sûr des conséquences sur la viabilité des systèmes solidaires de retraite et de protection sociale. Le rapport de dépendance, qui exprime le ratio des personnes inactives sur celui des personnes en âge d'activité, repartira durablement à la hausse dès l'orée des années 2020, du fait principalement du vieillissement de la population. La dégradation de ce ratio interpelle sérieusement la viabilité de nos systèmes de retraite par répartition. Mais au-delà de cette question lancinante de l'avenir des régimes de retraite, le vieillissement constituera, à plusieurs égards, une question sociétale nouvelle pour notre pays.

L'eau à l'horizon 2025 : Une qualité et des volumes mobilisables menacés

Le Maroc serait en situation de pénurie à l'horizon 2025. Les ressources mobilisables en 2020 dépasseront légèrement les besoins en irrigation, eau potable et industrielle mais des grands bassins versants du pays connaîtront des déficits en eau : les bassins de la Moulouya, du Sud Atlantique, du Souss Massa, de Tensift, du Bouregreg et d'Oum Rbia. Les bassins du Sebou en particulier, ainsi que ceux du Loukkos et de la côte méditerranéenne resteront excédentaires et pourraient pallier les déficits régionaux. Les effets conjugués de la croissance démographique, des avancées sociales et économiques, de l'urbanisation, des sécheresses de plus en plus fréquentes, ainsi que les progrès réalisés dans le raccordement au réseau hydrique alimenteront les besoins en eau et continueront d'affecter négativement les ressources mobilisables par habitant: celles-ci devraient se chiffrer à 520 m³ par an par habitant en 2020.

Plus grave encore, la qualité de l'eau sera durablement menacée à l'horizon 2025. Les eaux souterraines et de surface se verront notamment affectées par les rejets d'eaux usées non épurées de 38 millions d'habitants, les rejets d'eaux usées industrielles que la croissance économique aura rendus plus importants, le contact avec les déchets ménagers et industriels du fait de la présence de décharges près de cours d'eau, la pollution agricole due aux engrais et pesticides et l'eutrophisation des réserves hydrauliques des barrages. Au niveau de l'amont des barrages, la dégradation des sols, l'érosion et la déforestation auront des conséquences très pesantes sur les bassins versants appréhendés dans leur globalité.

L'énergie en 2025 : Une hausse prévisible de la consommation sur fond de poursuite de la diversification énergétique

La demande en énergie du Maroc ira crescendo jusqu'en 2025. Les déterminants de cette progression sont principalement l'accroissement naturel démographique, la croissance économique (la progression de l'activité industrielle induira des besoins plus importants) et les progrès sociaux (infrastructures de base et équipements

domestiques plus nombreux). Ainsi, en se fondant sur une hypothèse de croissance économique annuelle de 5%, la consommation totale s'élèverait à 30.500 Ktep en 2025, soit trois fois la consommation actuelle. Avec 38 millions d'habitants projetés, la demande par habitant sera de 0,67 Ktep par personne, soit, par exemple, deux fois moins que la France aujourd'hui (1,6 Ktep par habitant).

L'industrialisation continue du pays et le renforcement des infrastructures de transport (autoroutes, ports, progression du trafic aérien) induiront une augmentation de la consommation pétrolière, en l'absence de généralisation d'énergies alternatives. En revanche, la part du pétrole dans la consommation continuera de décroître pour atteindre 50% en 2025 (et 45 % si des politiques de maîtrise sont mises en oeuvre). Les forages en cours seront déterminants et des découvertes de puits de pétrole exploitables pourraient considérablement réduire la facture énergétique du pays en 2025.

Le Maroc poursuivrait aussi sa stratégie de diversification énergétique, notamment avec le gaz. Si tous les projets dans ce secteur se concrétisent, et en particulier le cycle combiné Tahaddart-2 et la centrale thermo-solaire de Aïn Beni Mathar (tous deux alimentés par le Gazoduc Maghreb-Europe), le volume de gaz consommé par le pays pourrait atteindre 2.125 Ktep. La consommation de gaz devrait rester confinée à l'industrie, en particulier sur l'axe Kenitra-Jorf Lasfar où l'utilisation massive de gaz amortira le coût des nécessaires installations nouvelles. La découverte éventuelle de gisements gaziers pourrait rendre possible l'accès des particuliers au gaz.

Une urbanisation alimentée par un exode rural accéléré et marquée par le renforcement de l'axe atlantique

Le phénomène d'urbanisation massive se poursuivra d'ici 2025, le taux s'établissant alors aux alentours de 70%. Les villes continueront de croître de 500.000 habitants supplémentaires par an. L'urbanisation se caractérisera par une concentration accrue, traduite par le renforcement de la population des grandes villes et l'accroissement du nombre de villes petites et moyennes. La répartition spatiale de l'urbanisation sera toujours marquée par l'hétérogénéité régionale, à peine réduite par la montée en puissance de l'urbanisation du Souss. Ainsi, Agadir devrait continuer de s'affirmer comme étant la ville à l'espace de recrutement le plus étendu après Casablanca. Enfin, la suprématie de l'axe atlantique ne se démentira pas : la chaîne Kénitra-Jorf Lasfar représentera 33% de la population urbaine en 2025, confirmant en particulier le dynamisme démographique des villes comme Mohammedia, Salé et El Jadida.

Derrière ces tendances lourdes continueront d'oeuvrer les trois déterminants de la dynamique urbaine du pays : l'accroissement naturel plus élevé dans les villes que dans les campagnes, le mouvement migratoire des zones rurales vers les zones urbaines et la reclassification administrative de nombreux centres ruraux en centres urbains. Ainsi, l'exode rural continuera dans les mêmes proportions (plus de 100.000 personnes par an, des campagnes vers les villes depuis les années 70) tant que les mêmes facteurs de mobilité spatiale persisteront: chômage rural motivant la quête d'un emploi urbain, déficit en équipements de base, sanitaires et scolaires.

Les défis posés par l'urbanisation rapide du pays seront ceux de la nécessaire résorption des déficits quantitatifs (infrastructures de transport, de logement, de santé) et des déficits qualitatifs (conditions de vie des populations, répartition spatiale des équipements, planification de l'espace urbain, questions environnementales) dont souffriront nos villes. Ainsi, le défi principal de l'urbanisation sera celui du logement. Sans politique de logement adéquate, la situation de 2005, où près d'un citoyen urbain sur quatre occupe un logement insalubre (14% en habitat anarchique, 10% en bidonvilles) s'aggraverait.

Mais l'urbanisation du pays ne sera pas qu'un fardeau à assumer, puisqu'elle ouvrira également des opportunités déterminantes. De pays rural, le Maroc pourra devenir un pays à agriculture moderne : la baisse de la charge démographique sur les ressources foncières rurales pourra faciliter la plus grande mécanisation de l'agriculture et, ce faisant, entraînera des gains de productivité, synonymes de revenus par habitant plus importants. En termes de développement humain, la part de la population la plus durement soumise aux caprices de la pluviométrie diminuera également, tout comme sera facilité l'accès au savoir et aux universités des populations autrefois confinées dans un espace éducatif et culturel réduit ou inexistant.

Les deux décennies qui viennent seront celles de la bataille de la ville et, corrélativement, celles d'une gestion délicate de la transition rurale et agricole et du devenir des espaces ruraux : si le défi est de préparer nos villes, en tant que creuset de croissance et de progrès, il faudra cesser d'appréhender le monde rural comme un espace de rattrapages éternels, car le monde rural, qui a destin lié avec l'agriculture, a besoin d'une réelle perspective.

Des perspectives incertaines pour la croissance et l'emploi

La résorption du chômage ou, à tout le moins, la réduction de son taux à un seul chiffre, passe nécessairement par une accélération de la croissance économique. Celle-ci devra être d'autant plus prononcée que l'offre de travail passerait de 11 millions aujourd'hui à 17 millions en 2025, conséquence de la croissance démographique (la population en âge d'activité passera, quant à elle, de 15 millions en 2002 à 22 millions en 2025), de l'urbanisation du pays et de l'augmentation du taux d'activité des femmes.

Le marché de l'emploi recevra ainsi une offre de travail additionnelle de plus de 250.000 personnes par an. Cette offre additionnelle s'ajoutera à l'offre actuelle, déjà largement supérieure à la demande ; l'économie marocaine n'ayant créé qu'environ 218.000 emplois par an, en moyenne, durant la décennie passée.

Plusieurs scénarios de croissance et d'emploi peuvent être ainsi envisagés pour 2025, en partant d'hypothèses différentes :

- *Il faudra une croissance forte qui s'établisse à plus de 5% annuellement d'ici à 2025, pour que le taux de chômage actuel puisse être réduit de moitié et ramené aux alentours de 6,5%. Cette croissance, de plus de 30% supérieure à la moyenne de la décennie 1994-2004, serait possible dans le cas d'une augmentation des volumes des investissements privés (domestiques et extérieurs), d'une croissance mondiale soutenue qui stimulerait la consommation des pays industrialisés et donc nos exportations, de la reconversion de pans entiers de notre industrie vers des activités plus productives et de la modernisation de notre agriculture. Dans ce cas-ci, notre économie créerait plus de 300.000 emplois par an.*
- *Si la croissance en restait à son niveau tendanciel (soit 4%) ou moins, les problèmes de chômage s'aggravaient.* En effet, le taux de croissance annuel qui maintiendrait celui du chômage à son niveau actuel ne peut être inférieur à 4,5%.

La nécessité première pour le Maroc dans les années à venir sera de parvenir à une croissance élevée, durable, et génératrice d'emplois. L'interpénétration toujours plus forte des blocs économiques régionaux et la mondialisation fulgurante des flux de capitaux, de personnes et de marchandises pourraient, en première analyse, mettre à mal ces objectifs de croissance. **Mais l'intégration plus profonde du Maroc dans les circuits économiques mondiaux constituera aussi un levier stratégique pour l'économie nationale, s'il est capable de tourner à son avantage l'émergence de nouveaux espaces de croissance et de production de richesse à travers le monde.**

En outre, la léthargie de la croissance en Europe (l'Eurozone a connu une croissance très atone ces dernières années), premier partenaire commercial du Maroc, pourrait avoir un effet négatif accentué sur la croissance et l'emploi au Maroc. Une autre conséquence, plus grave encore, du ralentissement structurel de l'économie européenne pourrait être la baisse progressive des transferts de la diaspora marocaine, dont les produits seront directement corrélés à la santé économique des pays d'accueil.

Cependant, l'ouverture plus prononcée de l'économie marocaine pourrait se révéler un stimulant de premier ordre pour l'économie et l'emploi dans le pays. Ainsi, les accords de libre-échange pourraient fortement stimuler nos exportations. En l'absence de stimulation par la demande interne, ces marchés de l'export recèleraient des gisements de croissance nouveaux et des débouchés plus importants pour nos industries. Cette opportunité ne sera cependant saisie que s'il est remédié au manque de connaissance des marchés internationaux, au moindre respect des normes et des standards de qualité de nos partenaires commerciaux, et à certaines défaillances institutionnelles comme la lourdeur des procédures administratives et l'inadéquation des infrastructures.

Par ailleurs, des tendances comme celles de la participation des femmes, de la dislocation des solidarités traditionnelles et de l'évolution des valeurs, vont se poursuivre : plus de femmes investiront le marché de l'emploi, les domaines de la santé et de l'éducation ; un nombre croissant d'entre elles devrait participer à la vie politique du pays. Sur le plan sociétal, on devrait assister à une redéfinition de la famille traditionnelle avec une participation accrue des jeunes et des femmes aux prises de décisions familiales, un nombre plus élevé de femmes chef de famille et une réduction de la taille des ménages. Le mariage sera plus tardif et les divorces devraient augmenter. Les solidarités familiales devraient s'effriter avec la régression attendue du rôle de la famille dans l'offre de soins aux personnes en situations difficiles et la dislocation des réseaux de solidarité traditionnels. Sur le plan des valeurs, il est probable de voir se confirmer un développement des valeurs individualistes et de la société de consommation. Il s'agit là d'autant d'enjeux majeurs, particulièrement, pour l'organisation des solidarités et pour la gestion des pluralismes.

3. LE MAROC A LA CROISEE DES CHEMINS

Le Maroc est à la croisée des chemins. Il est face à une situation historique de grands choix et de grands desseins qui se ramènent à deux options fondamentales et contrastées. D'un côté, le pays peut s'engager résolument dans une dynamique vertueuse de renouveau et de développement, en saisissant les opportunités qui s'offrent à lui et en faisant du processus de réforme un processus permanent et structurel. De l'autre côté, la résolution des nœuds du futur qui entravent le développement peut être indéfiniment reportée.

Tels sont les deux cheminements qui se présentent aujourd'hui au Maroc à l'horizon des deux prochaines décennies: un cheminement régressif, de relâchement et de démobilisation et un cheminement adossé à une vision autrement plus ambitieuse et plus volontariste, à la mesure des atouts du peuple marocain. La réussite des générations futures et la consolidation des acquis en matière de développement humain passeront nécessairement par l'adhésion à une vision volontariste, fondée sur le dépassement des nœuds du futur, celle du Maroc souhaitable et possible.

3.1. Cheminement régressif du Maroc de 2025

Si le Maroc ne parvient pas, dès maintenant, à agir pour dépasser ses goulets d'étranglement et transformer les nœuds du futur, décrits ci-dessus, en véritables leviers de développement, c'est à un scénario régressif qu'il risque d'être confronté. Le cheminement régressif demeure probable si les réformes en cours ne deviennent pas plus vigoureuses, si elles ne sont pas menées à leur terme, si elles font l'objet de surenchères susceptibles d'affaiblir l'engagement collectif. Mais aussi si leur report dans le temps les rend inefficaces: le temps de latence de n'importe quelle réforme supplémentaire est tel que l'effet démographique aura déjà entamé les dividendes attendus. Le cheminement régressif est également plausible si le pays ne s'adapte pas avec intelligence aux défis de l'heure, aux nouveaux enjeux et aux changements de son environnement international.

Caractéristiques d'un scénario régressif :

Inacceptable, le tableau régressif du Maroc de 2025 se présenterait comme suit :

- **Une accentuation du phénomène « Maroc à plusieurs vitesses »**, résultant d'un développement inégal du territoire et d'une préparation insuffisante aux enjeux de la mondialisation. La poursuite de la concentration des activités socio-économiques sur le littoral conduirait à des villes surpeuplées, entourées d'épaisses ceintures où séviraient pauvreté, chômage, insécurité..., augmentant les risques d'explosion sociale et d'extrémisme exacerbé. Quant aux campagnes, elles s'appauvriraient encore plus face aux enjeux de l'ouverture économique, en l'absence de rupture salvatrice en termes de politique agricole et de développement rural. Ceci risquerait d'intensifier l'exode rural et son impact sur des villes mal préparées et mal aménagées. De manière générale, les inégalités socioéconomiques pourraient s'accroître : entre l'éducation dans le rural et dans l'urbain, entre les genres, dans le domaine de l'accès aux services de base.
- **Un accès inéquitable aux soins et des taux de mortalité maternelle et infantile qui resteront très élevés**, malgré les progrès relatifs de la couverture médicale et le recul des maladies transmissibles. La dégradation des services publics de santé, accompagnée d'un déficit d'encadrement croissant, est également possible. Le vieillissement de la population modifiera le paysage épidémiologique et augmentera la fréquence des maladies chroniques dégénératives, des cancers, des maladies du métabolisme, des maladies cardiovasculaires et de l'appareil locomoteur. La gestion de la dépendance et la prise en charge des personnes âgées ne connaîtront que des avancées limitées.
- **Une grande vulnérabilité du pays aux risques naturels et technologiques en l'absence de mécanismes de prévention des catastrophes naturelles.** Cela pourrait s'accompagner d'une dégradation des ressources naturelles accélérée par une pression démographique croissante et des modes de gestion inadéquats et menant à des situations irréversibles. Par exemple, le couvert végétal pourrait être réduit de 600.000 hectares de forêts à l'horizon 2025 si aucune action n'était menée pour contrecarrer la tendance actuelle de la déforestation et de la désertification.
- **Une économie peu compétitive, dont le rythme de croissance volatile et insuffisant engendrerait une aggravation du chômage au niveau national, avec de fortes répercussions sur la pauvreté, la vulnérabilité et l'exclusion.** En milieu urbain, un actif sur quatre et un diplômé sur trois seraient au chômage en 2025 si le taux de croissance se maintenait à son niveau tendanciel. Le chômage continuerait d'affecter davantage les femmes et les jeunes. L'informel se développerait en réponse aux insuffisances des secteurs modernes de l'économie et comme espace alternatif de régulation des effets de la mondialisation. Les marges de manœuvre budgétaires iraient en se rétrécissant, d'autant plus que la manne

des privatisations se tarira progressivement. Cela pourrait affecter encore plus les dépenses d'investissement de l'Etat et les progrès en matière d'infrastructures.

- **La globalisation pourrait ainsi devenir une menace pour la croissance et l'emploi au Maroc.** En effet, des pans entiers de l'industrie du pays pourraient, sans mise à niveau préalable, pâtir de l'entrée en vigueur des accords de libre-échange, en particulier ceux conclus avec l'Union Européenne et les Etats-Unis. L'effondrement des industries pharmaceutiques ou textiles locales pourrait se traduire par la perte de milliers d'emplois. La libéralisation multilatérale des échanges, corollaire de leur mondialisation, pourrait aussi menacer l'activité économique et l'emploi.
- **Une efficacité incertaine de la gouvernance** pouvant porter préjudice au développement du pays si les insuffisances inhérentes au système de gestion publique n'étaient pas corrigées : corruption, dysfonctionnements de la justice, absence de culture d'évaluation des programmes, cloisonnement et dispersion des solutions sectorielles et des départements ministériels, absence de planification et de gestion du temps dans les politiques publiques.
- **L'ampleur des déficits pourrait être aggravée.** Une crise financière ou des crises sociales deviendraient probables. La crise financière, qui pourrait se matérialiser par la dégradation du compte courant de la balance des paiements ou par une accumulation de déficits budgétaires record, en l'absence de recettes budgétaires alternatives, mettrait le Maroc sous conditions internationales (programmes d'ajustement). Quant aux crises sociales, elles seraient provoquées particulièrement par une succession aggravée de sécheresses, la persistance et l'accentuation du chômage, l'approfondissement des inégalités, le recul des libertés ou la montée des intégrismes.

Des conséquences peu heureuses en matière de développement humain

La déclinaison d'un tel scénario régressif ne vise pas à offrir une image pessimiste du pays en 2025 mais plutôt à alerter sur les menaces qui pèsent sur le développement du pays.

Selon ce schéma, le Maroc aurait du mal d'ici à 2025 à rattraper son retard en développement humain : l'indice de développement humain atteindrait à peine le niveau atteint aujourd'hui par beaucoup de pays comparables au Maroc. En ce qui concerne l'enseignement, si la projection des tendances actuelles montre une quasi généralisation de l'éducation primaire, les taux de rétention scolaire à la fin de ce cycle ne seraient que de 66% vers 2010-2011, contre le taux de 90% préconisé par la Charte Nationale Education-Formation, par exemple. Ceci se répercuterait sur l'enseignement secondaire collégial duquel près de 30% de l'effectif potentiel seraient encore exclus à l'horizon 2020. La situation serait plus critique pour l'enseignement secondaire qualifiant : selon le scénario tendanciel, plus de 56% des effectifs potentiels en seraient exclus et le taux de titulaires du baccalauréat se situerait à peine à 12% des entrants dans le système éducatif. De plus, l'éradication de l'analphabétisme à l'horizon 2015, tel que prévu notamment dans le cadre des Objectifs du Millénaire pour le Développement, ne pourrait pas être concrétisée, vu le rythme des réalisations des dernières années. Avec un taux d'analphabétisme de l'ordre de 20% en 2025 et un taux très bas de scolarisation au Supérieur, les ressources humaines ne seraient pas suffisamment qualifiées pour faire face au défi de la compétitivité.

Ce scénario inacceptable doit interpeller les responsables, les élites et l'ensemble de la nation. Car s'il est vrai qu'une alternative de progrès existe, sa concrétisation ne découle pas de sa simple énonciation. Elle exige ambition, détermination et engagement.

3.2. Le Maroc souhaitable est possible

Dessinant un Maroc rêvé, le futur souhaitable est aussi un futur possible. Ce dessein se fonde sur les germes de changement observés, mais aussi sur les ambitions collectives et légitimes du pays. Le futur auquel le pays aspire s'articulera autour de la consolidation du processus démocratique, de la décentralisation, de la réduction des inégalités et de l'exclusion, de l'insertion harmonieuse dans la mondialisation. L'horizon souhaitable devra ainsi être celui d'une société d'opportunités pour tous et de responsabilité de chacun.

Caractéristiques d'un scénario souhaitable :

- **Un Maroc démocratique, ouvert sur les valeurs universelles (droits de l'Homme, Etat de droit, liberté, égalité des genres...), préservant ses racines, valorisant sa diversité culturelle et partageant des valeurs de progrès.** Ce Maroc jouirait d'une administration plus transparente, centrée sur le citoyen-usager, et d'un système de décision privilégiant le long terme sur le court terme et préférant le planifié à l'improvisé. Les choix de développement seraient formulés de manière concertée et seraient adaptés au contexte écologique mondial. Un Maroc où finalement la bonne gouvernance serait profondément ancrée dans les mœurs et les pratiques de tous les acteurs du développement : Etat, collectivités locales, acteurs politiques, opérateurs économiques et société civile.
- **Un Maroc décentralisé** dans lequel toutes les localités contribueraient de manière équilibrée au processus de développement humain en valorisant leur diversité et leurs potentialités matérielles. Ce Maroc décentralisé serait constitué de régions ayant de larges compétences dans les domaines économique, culturel et social. Les villes, gérées de manière rationnelle, seraient économiquement performantes, socialement inclusives et culturellement rayonnantes. L'économie du pays serait néanmoins mieux intégrée, mieux ancrée dans un espace territorial relativement équilibré (villes/campagnes, littoral/intérieur). Il intégrerait le monde rural à sa juste mesure et tiendrait compte de ses fonctions économiques et environnementales et de son poids démographique. Les énergies alternatives auraient été développées (nucléaire, éolienne, solaire...) et le pays exploiterait ses richesses naturelles et minérales de façon rationnelle.
- **Un Maroc de responsabilité.** Responsabilité des citoyens d'abord, qui prendront en main leur destinée et useront de l'éventail des possibilités avec civisme, dans la solidarité et la cohésion nationales. Les citoyens auront conscience que leurs ambitions individuelles pourront également être au service du dessein collectif de la nation marocaine. Responsabilité des pouvoirs publics ensuite, qui assumeront pleinement leurs mandats devant les citoyens. Dans ce cadre démocratique, l'Administration sera responsable de ses réussites comme de ses échecs. Les politiques gouvernementales seront assumées et évaluées à l'aune de leurs résultats et de la qualité du processus même de leur mise en œuvre : participation, développement durable, évaluation. La société de responsabilité sera aussi la société de solidarité : solidaire de tous les individus qui la composent, particulièrement les personnes vulnérables, une telle société sera une véritable société inclusive.

Des conséquences heureuses en matière de développement humain

Le citoyen serait le moteur et la finalité des politiques de développement. Il aurait facilement accès à ce qui constitue le socle lui permettant d'utiliser à plein ses capacités. Ce socle comprend :

- **Le savoir.** Selon toute vraisemblance la société de 2025 sera une société du savoir. En 2025, l'activité économique sera répartie selon les compétences et les capacités d'accès aux réseaux mondiaux de commercialisation et de production de savoir par la Recherche. Le système éducatif enfin débarrassé de son conservatisme et ayant intégré les changements technologiques et les révolutions pédagogiques qui les ont accompagné aura construit un modèle d'éducation fondé sur trois objectifs : (i) faire de chaque enfant ou étudiant un « citoyen apprenant », autrement dit qui a une autonomie d'apprentissage, donc capable par lui-même de mettre à jour ses connaissances ou d'en acquérir d'autres, en accédant à la « toile » de Savoir universel et en intégrant des réseaux professionnels mondiaux qui regroupent désormais des talents du monde entiers à travers le net ; (ii) préparer les compétences pour les besoins du pays, en couvrant tous les champs de production, de diffusion et de valorisation des savoirs : scientifiques, techniques et sociaux, ainsi que ceux qui forment en leadership, à l'organisation sociale, au management, à l'innovation, à la recherche et au développement technologique ; (iii) dans le monde de 2025 ouvert, compétitif, de responsabilité individuelle et collective, le profil humain des lauréats du système éducatif est alors essentiel pour un Maroc compétitif et intégré à la communauté mondiale.

L'éducation par l'exemple, comme par la pratique, le « learning in doing » sera désormais la base d'une pédagogie active qui préparera un citoyen à l'esprit libre, ouvert sur son environnement et sur les autres, qui acceptera les différences et qui tout au long de sa formation acquerra la pratique de débat sereine, et de la pratique démocratique, forgera sa personnalité à l'aune des valeurs citoyennes de droit, de devoir, et de responsabilité, s'ouvrira à l'universel et cultivera le goût de l'effort et de la compétition.

- **L'emploi.** Le Maroc sortirait de la situation de sous-emploi, et chacun aurait la possibilité de trouver un travail adapté et dignement rémunéré. Le pays serait générateur d'opportunités de travail et de richesses grâce à une économie forte, plus intégrée, compétitive et ouverte sur le reste du monde. Cette compétitivité, moteur d'exportations plus importantes, s'exprimerait dans les créneaux aujourd'hui identifiés du tourisme, de l'agro-industrie, des services ou encore des nouveaux métiers industriels et liés aux délocalisations qui s'opèrent au Nord. Le secteur privé serait stimulé par un accès facilité au crédit à l'investissement, un appareil judiciaire performant et une formation adéquate du capital humain. La création d'entreprises génératrices d'emplois serait démultipliée et les incitations à l'entrepreneuriat nombreuses. Notre modèle économique, quant à lui, concilierait l'indispensable liberté de l'entreprise et la nécessaire cohésion sociale. Les richesses seraient réparties harmonieusement entre capital et travail, dans un double souci d'efficacité et d'équité. Notre modèle résoudrait le paradoxe persistant de la coexistence d'un fort taux de chômage des diplômés et d'un faible taux d'encadrement de l'économie, et ce en permettant une meilleure allocation des ressources aux besoins.
- **La santé.** Tous les citoyens seraient en mesure d'avoir accès à des soins de qualité, dispensés de manière rapide et soucieuse des droits du patient. Ces soins seront prodigués dans des établissements répondant aux normes de qualité, performants et bien répartis sur le territoire. La santé de la population sera généralement améliorée, avec la baisse de la prévalence des maladies liées à la promiscuité, l'insalubrité, la malnutrition, avec une meilleure protection contre les

pandémies, des outils de prévention efficaces et une adaptation des ressources au vieillissement de la population. Une large majorité de citoyens disposera d'une couverture universelle contre les risques de maladie.

En somme, le Maroc en 2025 devrait d'abord être un pays d'opportunités pour tous, au service de tous. La société serait une société offrant de multiples possibilités pour le citoyen ; un citoyen à l'horizon non bloqué. Possibilité de choisir son emploi, possibilité de suivre la formation souhaitée, possibilité de créer facilement son entreprise, possibilité de changer aisément d'orientation professionnelle, possibilité, en somme, de prendre en main son propre destin. **L'élargissement du champ des possibles pour les citoyens sera à la base de la libération des capacités des individus, seule à même de susciter un développement humain pérenne et rapide.** L'émergence d'un citoyen autonome, conscient de ses droits et de ses devoirs, sera la clé du développement humain.

4. ALLER VERS 2025 : LES PARIS DU SCENARIO SOUHAITABLE

Avec le recul que confère la réflexion sur un demi-siècle de développement humain, le pays peut regarder aujourd'hui son passé avec sérénité et envisager son avenir avec confiance, dans une démarche qui veut réconcilier introspection et rigueur, volontarisme et lucidité. Notre pays a l'ardente obligation de se mobiliser autour d'un cap et de construire le futur auquel il aspire : un avenir préparé plutôt que fatalement subi.

Pour avancer vers le futur souhaitable, le pays doit d'abord rompre définitivement avec les maux, largement diagnostiqués, qui sont à l'origine de ses retards et qui hypothèquent encore son avenir. Il a besoin de transformer en leviers les nœuds du futur : savoir, gouvernance, économie, inclusion et santé, qui constituent autant d'espaces privilégiés de réforme et d'action.

Sont ici déclinées des pistes d'action en vue de donner corps à cette vision. S'il est vrai que la vision peut être partagée, il n'est pas moins vrai que les cheminements pour y parvenir demeurent multiples et constituent l'objet même de l'exercice politique. Cependant, en même temps que la réflexion sur un agenda national doit rester ouverte et susceptible d'enrichissements divers et alternatifs, le pays devrait pouvoir sanctuariser certaines de ses réformes décisives qui transcendent, par leur nature et par leurs enjeux, les conjonctures et les alternances politiques. Il revient alors aux protagonistes politiques d'y œuvrer dès lors que ces « accords » n'entravent en rien la pratique démocratique. Des questions comme celles de la réforme éducative et de l'intégration à la société du savoir, de l'aménagement du territoire, de la lutte contre la pauvreté ou encore celle de l'équation de l'eau constituent autant de domaines cruciaux où des pactes nationaux, centrés autour d'objectifs volontaristes, doivent être conclus.

L'horizon 2025 implique pour le Maroc de gagner au moins cinq grands paris d'avenir :

- **Asseoir la normalité politique, renforcer la cohésion nationale et améliorer le système de gouvernance ;**
- **Réunir les conditions d'une intégration vigoureuse du Maroc à la société du savoir ;**
- **Refonder une économie compétitive, mettant à profit la fenêtre d'opportunité démographique ;**
- **Gagner la bataille contre les exclusions, réorganiser les solidarités, garantir un niveau équitable de bien-être et de santé, et vaincre la pauvreté ;**
- **Saisir les opportunités de l'ouverture, surmonter ses défis et menaces et aller vers de nouvelles logiques de positionnement régional et mondial.**

4.1. Asseoir la normalité politique, renforcer la cohésion nationale et améliorer le système de gouvernance

Le champ politique continuera d'être, à l'avenir, un espace focal de réformes décisives. Le politique restera prégnant et les avancées dans ce domaine se mesureront surtout à l'aune de celles réalisées dans les domaines du développement. Dans ce dessein, l'agenda politique des 20 prochaines années devrait connaître notamment :

- l'achèvement de la transition démocratique et l'entrée du pays dans un cycle durable de normalité politique,
- la relance de la démocratie locale, nouveau poumon de la démocratie marocaine à l'avenir, ainsi que
- le renouveau du système de gouvernance.

De la transition démocratique à la normalité politique

Le Maroc devra non seulement achever sa transition, mais s'installer durablement dans la normalité politique. Ce passage ne pourra se faire qu'avec des acteurs profondément attachés à la démocratie, avec à leur tête une Monarchie constitutionnelle assumant, dans la continuité de son rôle historique et en accord avec les forces vives de la nation, le pilotage des différentes étapes de ce cheminement politique.

Le jeu politique est appelé à devenir plus rodé et plus ouvert. Les processus électoraux permettront de passer d'une pluralité quantitative des formations politiques à un pluralisme des projets et des alternatives, induisant dans leur sillage la recomposition du champ politique national autour de blocs idéologiques clairs et le renouveau du rôle des élites. La légitimité des acteurs se refondra davantage sur leur efficacité et leur « mandat » revêtra toute sa pertinence dans la pratique politique. L'alternance politique deviendra naturelle.

Dans cette perspective, le rôle des partis politiques est déterminant, au même titre d'ailleurs que celui des médias et de la société civile. Ces trois groupes d'acteurs sont appelés, eux aussi, à se projeter dans l'avenir et à s'adapter aux changements que connaît la société et aux mutations des idées et des techniques de par le monde. Le passage définitif à la normalité politique ne pourra pas non plus se faire sans un environnement de sécurité et de stabilité et sans un rôle reconnu, voire institutionnalisé, pour l'opposition.

La démocratie locale, une option d'avenir

La démocratie locale est appelée à constituer la nouvelle source de vitalité de la démocratie marocaine. D'ici à 2025, le Maroc connaîtra trois cycles d'élections communales, qui constitueront autant d'occasions pour mûrir et émanciper la démocratie locale dans le pays. L'option décentralisatrice devrait dépasser le stade du discours, prendre un contenu réel et connaître un nouvel élan, en tant qu'espace de diffusion de la pratique démocratique, d'élargissement de la base de l'élite, d'organisation de la proximité et de la participation des populations, ainsi que de décongestionnement du processus décisionnel.

Faire confiance aux élites locales, et à travers elles aux populations, est la condition d'une nouvelle dynamique de la décentralisation. Celle-ci devra aussi retrouver un contenu qui la hisserait d'un cadre d'action de nature administrative à une réalité politique affectant les différents domaines de la vie locale. A cet effet, des transferts substantiels de pouvoirs et de compétences au profit des collectivités territoriales devront être organisés. Cela passerait aussi par un transfert correspondant des moyens et par un nouveau partenariat entre ces collectivités et le tissu associatif local.

L'option régionale constitue également un choix d'avenir aussi bien pour des impératifs démocratiques qu'économiques. Le pays, qui s'y est résolument engagé, devra s'en donner les moyens, afin que la région se transforme effectivement en espace d'expression et de représentation politique et s'affirme en tant qu'échelon pertinent de conduite de politiques publiques, coordonnées et intégrées. A l'instar des communes, la Région devra bénéficier de transferts importants de compétences et de moyens, principalement dans les domaines de l'aménagement du territoire et du développement économique. La stabilisation de la carte administrative, fondée sur un découpage territorial plus rationnel, et la consécration du rôle des deux étages stratégiques de la décentralisation que sont la commune et la Région, sont ainsi deux projets porteurs tout autant pour la démocratie que pour l'efficacité des politiques de développement.

Le nouvel élan de la gouvernance publique

Le renouveau de la gouvernance publique est le pendant opérationnel du renouveau politique ; il est aussi la condition nécessaire pour engager le Maroc sur la voie d'un développement humain élevé et durable. Le regard rétrospectif sur l'expérience marocaine et les enseignements tirés de celles des autres pays montrent l'intérêt d'opérer ce renouveau notamment sur quatre plans interdépendants.

D'abord, le système de décision publique gagnerait à être rationalisé et à devenir plus interactif ; la gestion optimale du temps devrait y être intégrée à tous les niveaux. L'action de l'Etat sera plus efficace lorsqu'il assumera pleinement ses missions d'Etat stratège et régulateur et qu'il offrira un maximum de visibilité aux acteurs politiques, sociaux et économiques. Trois orientations, techniques dans leur contenu, et néanmoins stratégiques dans leurs implications, méritent ainsi d'être poursuivies à l'avenir :

- *une plus large diffusion de la réflexion prospective, de la veille stratégique et de la connaissance de la société.* Le Maroc a, en effet, besoin d'un organe supérieur de prospective économique, sociale et territoriale, fonctionnant en synergie et complémentarité avec un réseau d'instituts, de fondations et d'observatoires divers. Un système de décision efficace est un système d'abord fondé sur la connaissance, tout comme un projet sociétal ne peut se passer d'un projet de connaissance sociologique ;

- *la recherche d'une certaine stabilité de la structure gouvernementale et administrative.* Pour une meilleure efficacité de la décision publique et afin de pallier à l'éternelle valse des réformes, des stratégies et des structures ministérielles, au gré des alliances, l'organigramme gouvernemental devrait être stabilisé autant que possible.
- *repenser la gestion budgétaire en intégrant les dimensions pluriannuelles et l'évaluation des résultats atteints en face des objectifs annoncés.*

Ensuite, la territorialisation des politiques et des programmes publics est une voie prometteuse pour accroître l'efficacité des interventions de l'Etat. La déconcentration et l'interministérialité devraient y être renforcées. Dans les domaines du développement social, de la lutte contre la pauvreté et de l'accès aux services de base, la territorialisation est plus qu'une option, puisqu'elle est le seul procédé efficace pour opérer des ciblage pertinents et obtenir les meilleurs résultats en termes de développement humain.

D'autre part, il est déterminant de mettre en place des mécanismes effectifs garantissant la transparence de la gestion publique et la responsabilité des détenteurs des mandats publics. L'obligation de rendre compte, la transparence et l'évaluation devront devenir des principes ordinaires de la gestion de la chose publique. Le rôle des institutions de contrôle administratif et financier est déterminant à cet effet.

Enfin, la qualité du service au citoyen, usager et client des services publics, devra s'ériger en critère principal de la reconduction de ses mandataires et de l'affectation de ses moyens. Les services publics devront développer des instruments de mesure de la satisfaction des usagers et s'engager sur des objectifs concrets en la matière.

4.2 Réunir les conditions d'une intégration vigoureuse du Maroc à la société du savoir.

Réinventer l'école constitue un pari majeur. Une école, productrice de sens, transmettant les valeurs citoyennes, et vecteur de mobilité sociale. Une école rayonnant sur son environnement, intégrée dans son espace et véhiculant les idées de progrès. Une école qui aura relevé le défi de la qualité et de l'adaptation aux exigences du XXIème siècle. Une école où le corps enseignant, réhabilité, crédibilisé et respecté, aura assumé toutes ses responsabilités vis-à-vis des apprenants. Cette école-là donnera au pays des ressources humaines suffisamment qualifiées pour lui permettre d'entrer de plain-pied dans l'économie du savoir et de gagner la bataille du développement. Elle lui fournira également les élites politiques et sociales qui garantiront la réussite du projet démocratique national.

Une nation qui s'engage dans la société du savoir ne peut se contenter de transferts de technologies. Elle devrait disposer d'instruments et de compétences propres de recherche et développement. Dans le cas du Maroc, la mise en œuvre d'une politique de recherche et développement conforme aux objectifs stratégiques du pays et aux besoins des populations permettrait, à travers l'amélioration sensible de la productivité, de réaliser des gains substantiels en termes de croissance économique et de positionnement sur les marchés internationaux. Outre la reconnaissance de la recherche comme facteur clé dans le développement du pays et l'augmentation de son potentiel, cette politique devrait encourager le développement des systèmes de recherche, d'ingénierie et d'innovation et renforcer la capacité nationale d'appropriation et de maîtrise de la technologie. Elle favoriserait l'émergence d'une communauté scientifique grâce à la mobilisation des chercheurs nationaux au Maroc ou résidant à l'étranger. Les centres de recherche nationaux devraient opérer en réseaux avec leurs

homologues à l'étranger pour profiter des avancées technologiques mondiales, notamment à travers l'opportunité que présente le voisinage européen.

Par ailleurs, la réussite de l'intégration à la société du savoir serait inconcevable sans une forte pénétration des technologies de l'information et de la communication, aussi bien au niveau des entreprises et des administrations qu'au niveau des ménages. Le développement de ces technologies contribuerait à la modernisation de l'administration, au relèvement de la compétitivité des entreprises et à l'amélioration du niveau d'information de la population. Pour que le Maroc s'engage réellement dans la nouvelle économie, il devrait intensifier la formation de compétences dans le domaine des technologies de l'information et de la communication, accélérer l'équipement en ordinateurs des structures d'enseignement et de formation et réduire les coûts d'accès aux services numériques.

4.3. Refonder une économie compétitive, mettant à profit la fenêtre d'opportunité démographique.

Les politiques économiques et sectorielles devraient être orientées vers des objectifs plus ambitieux de croissance, d'emploi et de bien-être. La croissance économique reste impérative pour élever le niveau de vie des populations, faciliter l'insertion socio-économique des citoyens et répondre à leurs besoins. Elle est d'autant plus nécessaire que le Maroc n'a d'autre choix que de relever le défi de la fenêtre d'opportunité démographique, qui se profile pour les années à venir.

Le défi est de taille. **La variable démographique, et l'enjeu qu'elle recèle en termes d'emploi, est en passe de conditionner totalement le développement humain futur du pays** : c'est, en effet, à un rythme de 400 000 créations d'emplois par an que le Maroc devra passer dans les années à venir, au lieu de 200 000 en moyenne actuellement. Transformer cette fenêtre d'opportunité en « dividende démographique » constitue un pari historique pour le Maroc, puisqu'il n'en connaîtra pas de pareil durant tout ce siècle.

Construire une nouvelle économie du monde rural, diversifiée mais articulée autour d'une agriculture reconvertie, est le chantier des deux décennies à venir. **Le niveau de croissance potentielle au Maroc restera volatile et limité tant qu'une levée de l'hypothèque agricole ne se profile pas à l'horizon et qu'un dynamisme de l'industrie et du secteur tertiaire ne vienne compenser la vulnérabilité agricole.** L'enjeu agricole en ce début de siècle est double : le Maroc devra réussir le passage vers une agriculture intensive, compétitive et durable, et réussir parallèlement une transition rurale à très forts impacts sociaux. L'objectif sera de sécuriser la croissance économique, relever le défi de la libéralisation de l'agriculture découlant des accords de libre échange signés par le Maroc, dépasser la contrainte hydraulique et assurer la sécurité alimentaire.

Les activités de l'industrie et des services gagneront une nouvelle vitalité, si le Maroc réussit son intégration à l'économie de la connaissance, dans les perspectives exceptionnelles qu'offre la mondialisation des échanges. Dans ce cadre, la réforme annoncée du système fiscal devra être menée à son terme, dans une optique conciliant équité sociale et égalité de tous devant l'impôt, compétitivité des entreprises nationales et attractivité des territoires.

Notre pays devra ainsi améliorer sa compétitivité pour gagner de nouvelles parts sur les marchés régionaux et internationaux, en profitant de la levée des barrières douanières et de la baisse des coûts logistiques sur de nouveaux marchés. Une stratégie plus agressive d'exportation devrait ainsi être formulée.

Elle gagnerait à être couplée à une politique d'attractivité pour les capitaux et les investissements étrangers, dans le cadre d'une stratégie globale et renouvelée de promotion des produits et du site Maroc à l'étranger. Notre pays ne doit pas tarder à se doter d'une telle stratégie qui appelle, particulièrement, l'abandon définitif des cloisonnements actuels et leur remplacement par des structures flexibles et efficaces, dans l'objectif d'un repositionnement porteur sur les marchés mondiaux.

La multiplication des accords de libre échange, tout en consacrant le choix stratégique de l'ouverture pose à terme la nécessaire adéquation de notre régime de change aux exigences d'amélioration de nos performances économiques à l'export à la nécessaire stimulation de la croissance, de l'emploi et de l'amélioration des niveaux de vie des citoyens, dans le cadre d'une économie moderne et ouverte.

De même, le Maroc gagnerait à être doté d'une vision compétitive de ses territoires, à travers l'incitation à l'émergence de « pôles régionaux de compétitivité », une préoccupation qui devra être centrale pour toute stratégie d'aménagement du territoire dans un contexte de mondialisation.

Le Maroc devra, par ailleurs, entreprendre une réorientation des politiques de l'eau et de l'énergie. En effet, la question centrale de l'eau appelle une réorientation vers des ressources moins conventionnelles et vers la maîtrise progressive de la demande. Le pays ne pourra pas faire l'économie d'une gestion plus rationnelle et plus équitable de l'eau et d'une réelle prise en charge des dimensions amont et écologiques que suscitera, au niveau de tous les bassins versants, la situation prévisible de pénurie des ressources hydriques. En matière d'énergie, la hausse durable du prix du baril du pétrole obligera le Maroc à maîtriser sa consommation en pétrole, à diversifier son bilan énergétique et à explorer des pistes nouvelles, qui soient moins onéreuses et plus à même de préserver l'environnement. Il devra aussi se consacrer à la sensibilisation des populations aux économies d'énergie et aux énergies renouvelables et propres. Il pourra également mettre à profit la coopération bilatérale afin de développer l'énergie nucléaire civile, dans le cadre d'un « partenariat stratégique de confiance », tout en mettant en place les infrastructures industrielles et scientifiques adéquates, afin de s'assurer de la sécurité de tels projets. L'option du nucléaire civil constitue, pour les décennies à venir, une option qui devrait être sérieusement envisagée au Maroc, eu égard aux incertitudes qui s'accroîtront sur le marché énergétique mondial.

Au final, seule une réorientation radicale de nos politiques économiques, dans un cadre macroéconomique crédible, est à même d'offrir la perspective de production de davantage de richesses. Des arbitrages majeurs en termes de politique fiscale, de stratégie d'incitation à l'investissement, de développement à l'international (place de l'Afrique par exemple) seront donc requis pour offrir une vision et une profondeur stratégique aux citoyens. Le seul critère à l'aune duquel devra se mesurer la pertinence des choix globaux et sectoriels est de savoir quel niveau d'emplois aura été généré par une stratégie donnée.

4.4. Gagner la bataille contre les exclusions, réorganiser les solidarités et vaincre la pauvreté.

Les deux décennies qui viennent seront marquées, notamment, par un déplacement des grands enjeux du développement humain vers les villes où résideraient plus de 7 Marocains sur 10 d'ici 2025. L'émergence d'une véritable politique de la ville et la réorganisation des solidarités dans ces espaces constitueront ainsi deux chantiers décisifs à cet horizon. De fait, l'anticipation de l'urbanisation et la préparation des ensembles urbains passeront par une véritable politique de la ville, plus intégrée et plus inclusive. La gestion des villes ne peut plus se réduire aux seules questions de l'urbanisme et du logement.

Parce que les villes constituent des lieux stratégiques de changement et de **création des richesses, mais aussi des espaces où se manifestent l'exclusion et la pauvreté**, la « bataille de la ville » devra s'étendre au cadre de vie, au logement, à la sécurité, à l'action culturelle, à l'organisation des services urbains de desserte et de transport et à une meilleure articulation des fonctions résidentielles et productives des villes. Le pari de villes inclusives n'est pas dissociable des options en matière de démocratie locale. Il ne saurait être gagné sans des mécanismes de participation démocratique des populations à la vie de leurs cités et de leurs quartiers, et sans un modèle de planification urbaine rénové, partenarial et responsable.

Parallèlement, l'avenir du monde rural restera indissociable de l'évolution même de l'agriculture. En effet, on ne peut penser la diversification des activités rurales qu'à partir d'une vision claire du devenir de l'activité agricole elle-même. La réduction prévisible de la charge sur les sols est une perspective plutôt positive. Il convient de ce fait ne plus persister à entrevoir les territoires seulement comme des espaces d'accompagnement social et de rattrapages éternels. Le monde rural appelle une réelle perspective économique, claire et cohérente ; une perspective qui ne saurait être tenable qu'avec une articulation intelligente avec les villes (à travers les bourgs, les petites villes et les centres urbains), dans le cadre de visions territoriales concertées, soutenues par l'Etat, et pouvant même organiser une certaine discrimination positive prononcée au profit des zones rurales à grand potentiel.

L'INDH offre désormais un cadre prospectif pour la réorganisation des solidarités et l'accélération de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Les dix prochaines années constituent un espace temporel de choix pour réussir un rattrapage substantiel en matière de développement humain. L'INDH, qui a fixé le cap dans ce domaine, devra éviter tout glissement vers le statut d'un simple programme de lutte contre la pauvreté et s'affirmer en tant que cadre prospectif de réorganisation des solidarités sociales et territoriales et de garantie d'efficacité des politiques et des programmes publics. Sur le plan opérationnel, elle devrait constituer le principal cadre stratégique en la matière et devenir un outil de convergence des programmes et des projets, ainsi qu'un instrument d'innovation en matière d'ingénierie sociale et de prise en charge partenariale des besoins des populations.

Des questions sociales stratégiques devront également trouver des voies de sortie et connaître des percées plus ambitieuses, dans les deux décennies qui viennent : le devenir du système de compensation, au regard notamment des mutations prévisibles de l'agriculture nationale et des tensions futures sur les ressources énergétiques ; l'extension effective de la couverture médicale aux personnes économiquement faibles ainsi que la viabilisation des régimes de retraite par répartition.

4.5. Saisir les opportunités de l'ouverture, surmonter ses défis et menaces et aller vers de nouvelles logiques de positionnement régional et mondial

Se positionner sur l'échiquier mondial suppose une prise en compte préalable de l'évolution du processus de mondialisation. Les nouveaux modes de régulation du monde comportent des possibilités et des perspectives de progrès extraordinaires, mais aussi des défis considérables pour les pays en développement comme le Maroc, dont le développement, dans ses dimensions humaines et économiques, est nécessairement impacté par ces nouvelles données.

L'intégration à l'espace euro-méditerranéen, pondérée par un ancrage créateur et solidaire dans l'ensemble maghrébin, arabe et africain peut-être avantageusement combinée à une politique toujours ouverte aux opportunités de coopération qu'offrent les dynamiques économiques de plus en plus affirmées dans les grands pôles américains et asiatiques.

Les espaces maghrébin, africain et arabe

Le contexte international, l'évolution géostratégique de la zone euro-méditerranéenne, les impératifs du développement économique et les risques probables imposent aux pays du Maghreb de s'organiser et de créer un cadre de coopération réaliste et efficace.

Par le passé, le processus de construction de l'union maghrébine s'est révélé particulièrement lent. Pour de nombreuses raisons objectives, le renforcement de la coopération entre les 5 pays du Maghreb s'impose de lui-même, non seulement pour des raisons économiques et d'échanges dans le cadre de l'espace euro-méditerranéen, mais aussi pour gérer ensemble les intérêts et les risques communs spécifiques à la région : problèmes écologiques et environnementaux, eau, énergie, climat, désertification, péril acridien, épizooties, risques sanitaires divers, problèmes migratoires, problèmes liés à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme.

Le coût du non Maghreb a été lourd, non seulement pour l'ensemble régional mais également pour chacun des pays qui le composent. La non édification du Maghreb aura encore un coût économique fort qui se traduira en perte de points de PIB et en limitation du potentiel de développement des populations, surtout dans un monde multipolaire et en présence du partenaire important qu'est l'Europe unie.

Au delà de ces impératifs, l'ambition maghrébine veut dire la possibilité de la création d'un espace homogène et ouvert, attractif pour les investissements directs étrangers et maghrébins, et pour un vaste marché de plus de 100 millions de consommateurs. Par delà les raisons objectives liées à la réalpolitik, l'ambition maghrébine fondée sur une communauté de cultures et de valeurs, mais également sur une expression de la volonté des populations, doit trouver sa voie dans une véritable valorisation des régions et de leur complémentarité, dans la mise en place d'un espace d'échange de biens, des hommes et des idées. Cet idéal maghrébin ne saurait se concrétiser sans un engagement ferme et résolu autour des valeurs de la démocratie et du respect des droits de l'homme.

C'est pourquoi la conflictualité actuelle autour de la question du Sahara doit trouver sa solution dans cette logique de coopération et dans l'esprit de l'idéal maghrébin.

Le Maroc grâce à son ouverture démocratique et dans le cadre de sa politique de régionalisation offre la possibilité de mettre fin dans le respect de son intégrité à ce conflit et donne ainsi une chance à la réalisation de ce grand Maghreb.

Dans le cadre du Maghreb, le Maroc devra également développer avec ses voisins immédiats, l'Algérie et la Mauritanie, des politiques spécifiques mettant à profit une complémentarité économique évidente, et en capitalisant sur les fondements sociologiques et culturels qui leur sont communs.

Si par le passé, le Maroc a entretenu des relations particulièrement denses avec l'ensemble qui comprend aujourd'hui les pays de l'Afrique de l'Ouest, force est de relever que la période coloniale a fortement réduit la qualité de ces relations. Le Maroc indépendant, qui a su renouer avec les pays d'Afrique de l'Ouest, se doit désormais de mettre en œuvre une véritable coopération Sud-Sud qui devra avoir pour ambition de reconstituer les attaches culturelles, culturelles et économiques d'antan.

Le Maroc, acteur de la première heure de l'édification de l'unité du monde arabe, a toujours fortement marqué ses engagements autour de ses différentes causes, notamment sur la question de la Palestine. Les relations privilégiées qu'il entretient avec l'ensemble des pays de la région n'ont pas toujours trouvé un prolongement conséquent sur le terrain économique. A l'avenir, la densification des échanges, les investissements réciproques, la constitution de joint-ventures et la prospection de nouveaux horizons de coopération, notamment en matière de Recherche & Développement, de formation, et de production culturelle, doivent constituer des objectifs prioritaires de notre politique.

L'espace euro-méditerranéen, la consolidation des coopérations existantes et la diversification des options stratégiques

Dans le cadre de l'arrimage du Maroc à l'Europe, des stratégies claires devront être déployées en direction des quatre pays qui constituent en quelque sorte la rive Nord de notre espace euro - méditerranéen : les deux pays de la péninsule ibérique, l'Espagne et le Portugal, ainsi que la France et l'Italie. Ces pays, qui sont parmi d'autres nos portes d'entrée privilégiées à l'Europe, sont aussi ceux avec lesquels le Maroc partage des liens historiques séculaires :

- **L'Espagne**, non seulement en raison de sa proximité géographique immédiate, mais aussi pour des raisons historiques, géostratégiques, économiques, linguistiques, culturelles et humaines. Nous devons conjuguer les efforts avec nos partenaires espagnols pour bâtir autour du Détroit un espace de paix et de prospérité. A cette fin, nous devons définir ensemble une stratégie claire, loyale, profonde et durable de coopération bilatérale tous azimuts : économique, sociale, technologique, scientifique et culturelle. Bâtir cette stratégie suppose de remédier au préalable à une lecture de la réalité de notre pays qui s'exprime parfois de manière hostile dans certaines composantes de la société, des médias et de l'élite espagnols. Sans vouloir tenter ici une exégèse de ce constat, il importe que nos deux pays entreprennent, dans la confiance, un réel effort d'explication. Le Maroc devra poursuivre une démarche proactive en direction de l'ensemble de l'opinion publique espagnole, avec pour objectif de dissiper les malentendus et de combattre les idées reçues pour dépasser la méfiance qui peut s'exprimer au gré des conjonctures.
- **Le Portugal**, notre voisin, auquel nous lie également la géographie et l'Histoire. Avec ce pays, nos relations ont encore une grande marge de progression dans la consolidation des échanges, d'autant qu'aucun contentieux ne nous oppose et que nos deux peuples partagent de fortes aspirations au rapprochement. Le facteur linguistique et de bonnes relations avec les deux pays voisins que sont le Portugal et l'Espagne peuvent nous permettre de nous rapprocher des espaces hispanophones et lusophones de par le monde.

- **L'Italie**, avec laquelle le Maroc partage des valeurs communes à la civilisation méditerranéenne. Les relations de coopération sont excellentes, les échanges économiques importants. Cependant, le potentiel de notre coopération est loin d'être épuisé et il nous faut enrichir la communauté de valeurs et les affinités de civilisation par des liens encore plus étroits sur les plans économiques et culturels, en prenant également appui sur la coopération décentralisée.
- **La France**: La coopération avec la France, ancienne et exemplaire, a su créer chaque fois, de nouveaux mécanismes et instruments adaptés à l'évolution de l'environnement économique et des besoins qui se sont exprimés à un moment donné. Régulière, souvent innovante, elle a forgé la solidité de nos liens et l'excellence de nos relations bilatérales. Cette excellence des relations bilatérales n'est plus à démontrer aujourd'hui. Nous devons à l'avenir, intensifier davantage encore nos échanges, en termes économiques, technologiques, de Recherche & Développement, de flux de capitaux et de coopération culturelle, le Maroc occupant déjà une place de choix dans l'espace francophone. Le regard apaisé et serein que nous posons sur notre Histoire commune avec la France, avec ses bons et mauvais jours, ne fait que renforcer l'exemplarité de notre amitié.

Ce que nous avons pu construire avec la France en termes de qualité et de confiance dans les rapports bilatéraux, nous pouvons nourrir l'aspiration légitime d'y parvenir avec l'ensemble de l'Union Européenne et de ses Etats-membres, et de manière particulière avec l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, pays avec lesquels il entretient déjà des relations anciennes et fécondes.

Inscrites dans la durée et enrichies par l'expérience, des relations de cette qualité peuvent constituer le socle qui nous permettra ensemble d'affronter, avec confiance, les grandes questions qui se poseront demain, et qui se posent aujourd'hui déjà à tous: terrorisme, tensions migratoires, environnement, etc.

Enfin, plusieurs pays d'Europe occidentale constituent les pays d'accueil de la plus importante communauté marocaine à l'étranger. Cette réalité, qui est celle des peuples et de leurs migrations, s'impose à nous, et peut constituer d'une certaine manière, un ciment et un facteur de rapprochement et de création de liens nouveaux.

Si le Maroc doit veiller à trouver la place qui lui revient dans son environnement maghrébin, arabe, africain et euro-méditerranéen, il devra également veiller à renforcer et consolider les liens étroits qu'il entretient déjà avec ses partenaires traditionnels en Asie, en Europe de l'Est et en Amérique. Dans ce cadre, les relations historiques et stratégiques qu'il développe déjà avec les Etats-Unis d'Amérique doivent à l'heure de la mise en œuvre de l'accord de libre échange (ALE) être approfondies davantage. Par ailleurs, les relations traditionnelles avec le Japon, partenaire important doivent être renforcées et diversifiées. Notre pays devra également nouer des coopérations nouvelles et fortes avec les puissances émergentes comme la Chine, l'Inde ou le Brésil.

La place future du Maroc dans le monde se construit dès aujourd'hui. Elle ne pourra être à la hauteur de l'ambition nationale sans un renforcement de l'action diplomatique traditionnelle et sans une diplomatie parallèle active qui mette à profit les réseaux d'hommes d'affaires, d'universitaires et d'acteurs de la société civile. Durant les deux prochaines décennies, le Maroc ne pourra pas faire l'économie d'une présence accrue au sein des organisations internationales et d'une véritable stratégie d'influence des cercles de décision politique et économique de par le monde.

* * *

Les paris du futur sont avant tout ceux de la jeunesse marocaine. C'est sur elle que reposera le renouveau du pays et son développement. C'est à elle qu'il revient de rêver le Maroc de demain et de le construire. Les jeunes doivent s'affirmer en tant qu'acteurs incontournables et en tant que cibles prioritaires des politiques publiques. Les Marocains doivent avoir, aujourd'hui, confiance dans l'avenir de leur pays et dans leur propre capacité à s'inscrire dans un dessein de développement et de progrès. Pour que le rêve du Maroc souhaitable corresponde aux chemins du Maroc possible.

En guise d'épilogue, Une invitation au débat pour un Agenda 2025

Les pistes proposées ici ont pour objet d'alimenter le débat autour des conditions à réunir et des mesures à prendre afin que le Maroc souhaitable se réalise. Elles sont une contribution à l'élaboration de ce que ce document appelle l'Agenda 2025. Un Agenda qui devra sanctuariser l'ensemble des axes stratégiques et des réformes majeures autour desquelles se déploieront les politiques publiques de notre pays.

Les pistes déclinées plus bas répondent à des problématiques liées au développement humain. Enrichies par le débat public, ces pistes pourraient nourrir la réflexion des décideurs et des acteurs politiques. Dans le cadre de ce rapport, sont résumées quelques unes d'entre elles qui renvoient aux axes de dépassement identifiés dans le Rapport (les nœuds du futur) et à l'ouverture sur le monde.

➤ **Consolider la normalité politique, renforcer la cohésion nationale et améliorer le système de gouvernance**

• **Sentiment d'appartenance à la nation et engagement politique :**

- Instituer un service national pour tous, espace de brassage, qui impliquerait les jeunes d'horizons divers dans de grands projets collectifs, contribuant à la consolidation du sentiment d'appartenance à une même communauté nationale.
- Explorer la possibilité d'instaurer le principe du vote obligatoire pour les élections communales et législatives à partir de 2009.
- Limiter le cumul des mandats publics et lutter contre toutes les incompatibilités entre charges.
- Exercer la plus grande vigilance sur le contenu des enseignements afin qu'ils puissent transmettre les valeurs de citoyenneté, de tolérance et de démocratie par le canal de l'école. Exemple : revisiter et renouveler dans cet esprit l'enseignement de l'Histoire.
- Ancrer la pratique démocratique au sein des classes et des établissements à travers la responsabilisation et l'exercice direct, par les élèves, de la vie démocratique (délégués de classe, gestion d'association).

• **Questions institutionnelles :**

- Approfondir et mûrir la réflexion collective en matière de réformes constitutionnelles, à la lumière des leçons tirées de l'expérience vécue, des enjeux de la régionalisation, de la traduction du caractère pluriel de notre société et des impératifs de bonne gouvernance et de respect des droits humains tels qu'ils sont universellement reconnus.

• **Veille, anticipation, évaluation :**

- Organiser la veille stratégique et l'analyse prospective autour de centres de veille et d'intelligence économique, et de think tanks indépendants et nombreux, couvrant le spectre le plus large possible en termes de champs de compétence.
- Multiplier les espaces d'expression et de confrontation d'idées (médias, cercles de réflexion) de manière à enrichir la réflexion collective et la qualité du débat public.

- Rendre usuelle l'organisation de grands débats citoyens sur les grands dossiers qui concernent la vie publique.
- **Gouvernance:**
 - Créer un organe indépendant d'évaluation des politiques publiques (impact, efficacité, coût, délais,...), rendant public ses rapports.
 - Renforcer le rôle et le champ d'action des organes d'Etat chargés du contrôle.
 - Instaurer des lois de programmation budgétaire pluriannuelles
 - Sanctuariser le nombre et les attributions des ministères. Stabiliser les organigrammes administratifs pour rendre plus lisible et plus visible l'action gouvernementale pour tous.
 - Renforcer le rôle et les attributions des services déconcentrés de l'Etat. Stabiliser ces structures en les regroupant en un nombre réduit de pôles régionaux.
- **Corruption :**
 - Ratifier la Convention des Nations Unies adoptée en 2005 ouvrant la voie à la mise au standard international de notre arsenal juridique en la matière.
 - Adopter une loi sur la déclaration du patrimoine étendue à tous les détenteurs de mandats publics ou de responsabilités administratives sensibles, fonctionnaires ou élus.
 - Créer une agence de lutte contre la corruption, pourvue de l'autonomie nécessaire, chargée d'observer et d'étudier le phénomène, de proposer des solutions appropriées et d'en suivre la mise en œuvre, et enfin d'exploiter les données relatives aux déclarations de patrimoine.
 - Faciliter et systématiser l'accès du public à l'information auprès des administrations, des services publics et des collectivités territoriales.
 - Sensibiliser par le biais de l'école mais aussi des médias, grâce en particulier à des programmes fréquents, courts, didactiques et imaginatifs.

➤ **Refonder une économie compétitive**

- **Innovation :**
 - Créer un cadre spécifique aux entreprises dont l'activité repose sur la Recherche & Développement, à l'instar des programmes européens des entreprises innovantes.
 - Encourager la création d'entreprises par les Marocains Résidant à l'Etranger (MRE), ce qui ferait bénéficier le pays de leur expérience, leur savoir-faire managérial et technologique, et leur appartenance aux réseaux des pays d'accueil.
 - Positionner le pays sur les nouveaux axes de recherche porteurs et développer les métiers afférents, avec des équipes impliquant des chercheurs marocains (vivant à l'intérieur ou à l'extérieur du pays) ayant une notoriété internationale dans ces domaines. Ces axes pourraient être : technologies de l'information, nanotechnologies, biotechnologies, environnement et matériaux, sciences cognitives, eau et énergie.
 - Instaurer des mécanismes d'incitation à la formation et à l'innovation à l'intérieur des entreprises.

- **Réforme fiscale :**
 - Rendre compatible les exigences de compétitivité internationale, d'attractivité du territoire, de promotion de l'investissement et des niches industrielles de haute valeur ajoutée, avec une orientation sociale affirmée de la politique fiscale.
 - Simplifier et stabiliser le système des prélèvements obligatoires.
 - Recentrer le dispositif fiscal sur l'objectif d'émergence d'une classe moyenne homogène et élargie.

- **Foncier :**
 - Intégrer dans le marché, mais sous les formes adéquates, les réserves foncières prisonnières de régimes particuliers.
 - Rendre obligatoire l'immatriculation foncière.

- **Informel :**
 - Donner une plus grande ampleur au microcrédit en étendant et en variant les sources et les domaines de financement, en partenariat avec les banques.
 - Inciter à la formalisation de l'informel par le biais de simplifications fiscales et l'organisation de ses métiers.

- **Agriculture, pêche et espace maritime:**
 - Refonder une nouvelle économie du monde rural qui redéfinisse la place de l'agriculture dans un système de création de richesses qui intègrent d'autres activités spécifiques.
 - Renforcer, dans la durée, la part des nouvelles cultures compétitives, plus résistantes aux sécheresses et moins consommatrices d'eau (en particulier l'arboriculture), et réduire celle des cultures traditionnelles, plus vulnérables aux aléas et aux incidences des accords de libre-échange signés par notre pays.
 - Développer une recherche agronomique territorialisée et des mécanismes de dissémination du savoir et des technologies dans le monde rural.
 - Imaginer de nouvelles formes de financement de l'agriculture ciblant les activités à forte valeur ajoutée et/ou riches en emploi.
 - Explorer les nouvelles formes de valorisation, de protection et de préservation du littoral, de l'espace maritime et des richesses halieutiques, sur la base des orientations du Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT).

- **Industrie et services :**
 - Capitaliser sur le programme Emergence et sur le plan Azur et leur donner toutes les chances de réussite en matière de création de richesses et d'emplois.
 - Normer les métiers pour passer à l'établissement de standards, avec la généralisation des procédés de certification et en imposant des critères de qualification pour l'exercice de certains métiers.
 - Favoriser le développement de champions nationaux qui puissent servir de locomotives à des secteurs entiers.
 - Engager une réflexion sur notre régime de change.

➤ **Réunir les conditions d'une intégration vigoureuse du Maroc à l'économie et à la société du savoir**

• **Education, culture et formation :**

- Réunir toutes les conditions nécessaires à la réussite de la réforme en cours.
- Recentrer l'école sur les savoirs fondamentaux, la transmission des valeurs de citoyenneté, la socialisation.
- Faire toute sa place au sport dans les écoles et universités.
- Donner corps au principe de l'université ouverte, qui permet, à tout moment d'une carrière et à tout un chacun, d'accéder à des formations qualifiantes et flexibles afin de faciliter la mobilité professionnelle et sociale.
- Donner une place prééminente à la culture dans l'éducation et dans les médias, en valorisant le patrimoine et la production culturelle marocaine sous toutes ses formes, et en s'ouvrant sur les cultures du monde.
- Sécuriser le financement public de la culture à travers un budget significatif correspondant à un pourcentage fixe du PIB.
- Renforcer l'enseignement des disciplines artistiques et promouvoir une véritable économie de la culture.
- Créer des espaces publics culturels conviviaux et éducatifs (comme par exemple une Cité des Sciences)

• **Langues :**

- Apporter une solution claire et cohérente à l'équation linguistique dans notre pays, en se fondant sur les apports de l'arabe classique, de l'amazigh, et de l'arabe dialectal.
- Résorber les fractures linguistiques et exiger, qu'à l'horizon 2025, les diplômés de l'université marocaine maîtrisent au moins deux langues étrangères.

• **Technologies:**

- Mettre en place des pôles technologiques regroupant différentes écoles et universités, capables de réunir la masse critique nécessaire pour la constitution de pôles d'excellence à ambition internationale.
- Accélérer la généralisation et la pénétration des technologies de l'information dans tous les espaces de vie et d'activité.
- Capitaliser sur l'adhésion du Maroc au projet Galileo pour structurer l'industrie nationale des technologies de l'information, et en faire un des créneaux porteurs de l'exportation.

➤ **Gagner la bataille contre les exclusions, réorganiser les solidarités et vaincre la pauvreté**

• **Gestion urbaine et politique de la ville:**

- Instaurer une véritable politique de la ville, plus inclusive et qui anticipe les mouvements migratoires.
- Placer sous responsabilité unique tous les services collectifs urbains (circulation, transports publics, gestion des espaces publics dédiés au sport et à la culture, espaces verts, nettoyage et traitement des ordures, constitution de réserves foncières,...), en gardant ouverte les possibilités d'externalisation par la concession des services délégués.

- Renforcer le dispositif incitatif d'accès au logement (fiscalité, crédit, foncier) et réhabiliter les grands programmes locatifs afin de faciliter l'accès au logement et la mobilité.
 - Réorganiser les quartiers à travers la participation démocratique et l'implication des jeunes, en leur confiant le rôle de gestion des espaces sportifs et culturels de proximité et des services sociaux à la communauté.
- **Aménagement du territoire et solidarité territoriale:**
 - Concevoir un nouveau découpage régional fondé sur la géographie naturelle, la vocation des territoires et leur compétitivité.
 - Mettre en place une véritable politique de la montagne, intégrant les dimensions économiques, sociales et écologiques, articulée avec la gestion des bassins versants et fondée sur une solidarité aval/amont.
 - Faire du SNAT un instrument de prospective territoriale et donner un rôle stratégique aux régions dans sa mise en œuvre (contrats/programmes entre l'Etat et les Régions et effectivité de la péréquation interrégionale).
- **Protection sociale et lutte contre la pauvreté :**
 - Organiser une convergence entre l'action sociale, étatique, locale et associative, autour de la vision et de la démarche de l'INDH, avec une restructuration et une intégration des organes et des filets sociaux existants.
 - Repenser profondément le système de compensation avec l'entrée en vigueur des accords de libre-échange signés par le Maroc.
 - Augmenter fortement le taux de bancarisation des ménages.
 - Rendre effective l'extension de la couverture médicale aux personnes non salariées et opter pour des systèmes de retraites adaptés à l'évolution de la démographie et de la situation de l'emploi.
 - Valoriser le travail du médecin au sein de l'hôpital public.
- **Saisir les opportunités de l'ouverture, surmonter ses défis et menaces et aller vers de nouvelles logiques de positionnement régional.**
- Promouvoir des grands projets d'infrastructure transmaghrébins et transafricains.
 - Encourager les coopérations décentralisées transfrontalières.
 - Faire du Maroc un réel hub entre l'espace euro- méditerranéen et les pays africains en capitalisant sur la proximité des marchés européens et les plates-formes de transport et de logistique nationales.
 - Renforcer la présence des nationaux dans les organisations internationales et régionales.
 - Capitaliser sur les acquis démocratiques nationaux, reconnus à l'international, pour promouvoir les instruments autres que ceux de la diplomatie conventionnelle.
 - Organiser et encourager la coopération culturelle et éducative avec les pays africains.
 - Favoriser l'émergence d'espaces culturels et de cénacles de réflexions avec nos partenaires.

Liste des abréviations

| | |
|--------|---|
| ALENA | Accord de Libre Echange Nord Américain |
| ALM | Armée de Libération Marocaine |
| AMF | Accords Multifibres |
| AMO | Assurance Maladie Obligatoire |
| ASEAN | Association des Nations du Sud-Est Asiatique |
| BAJ1 | Barnamaj Al Aoulaouiata Al Ijtimaïa ou Programme des Priorités Sociales |
| BEPI | Bureau d'Etudes et de Participations Industrielles |
| CCDH | Conseil Consultatif des Droits de l'Homme |
| CDG | Caisse de Dépôt et de Gestion |
| CEDAW | Committee on the Elimination of Discrimination Against Women |
| CERED | Centre d'Etudes et de Recherches Démographiques |
| CFC | Chlorofluorocarbones |
| CIMR | Caisse Interprofessionnelle Marocaine de Retraite |
| CMR | Caisse Marocaine de Retraite |
| CNJA | Conseil National de la Jeunesse et de l'Avenir |
| CNSS | Caisse Nationale de Sécurité Sociale |
| COSEF | Commission Spéciale Education Formation |
| CRI | Centre Régional d'Investissement |
| CSM | Conseil Supérieur de la Magistrature |
| ENNVVM | Enquête Nationale sur les Niveaux de Vie des Ménages |
| ENV | Enquête Nationale sur les Valeurs |
| ERAC | Etablissement Régional d'Aménagement et de Construction |
| FAO | Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture |
| FAR | Force Armée Royale |
| FMI | Fonds Monétaire International |
| GATT | Accord Général sur les Tarifs Douaniers et le Commerce |
| HACA | Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle |
| HCFC | Hydro chlorofluorocarbones |
| HCP | Haut Commissariat au Plan |
| IDE | Investissements Directs Etrangers |
| IER | Instance Equité et Réconciliation |
| IGR | Impôt Général sur le Revenu |
| INDH | Initiative Nationale pour le Développement Humain |
| IRCAM | Institut Royal de la Culture Amazighe |
| MAP | Maghreb Arabe Presse |
| MATEE | Ministère de l'Aménagement du Territoire de l'Eau et de l'Environnement |
| MRE | Marocains Résidant à l'Etranger |
| OCE | Office de Commercialisation et d'Exportation |
| OCP | Office Chérifien des Phosphates |
| ODI | Office de Développement Industriel |
| OMC | Organisation Mondiale du Commerce |
| OMD | Objectifs du Millénaire pour le Développement |
| OMS | Organisation Mondiale de la Santé |
| ONE | Office National de l'Electricité |
| ONG | Organisation Non Gouvernementale |

| | |
|-------|---|
| ONI | Office National d'Irrigation |
| ONTS | Office National du Thé et du Sucre |
| ONU | Organisation des Nations Unies |
| OPEP | Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole |
| PAGER | Programme d'Approvisionnement Groupé en Eau potable des populations Rurales |
| PAGI | Prêt/Programme à l'Amélioration de la Grande Irrigation |
| PAS | Programme d'Ajustement Structurel |
| PASA | Prêt/Programme à l'Ajustement du Secteur Agricole |
| PDU | Programme de Développement Urbain |
| PERG | Programme d'Electrification Rurale Globale |
| PIB | Produit Intérieur Brut |
| PISA | Prêt/Programme à l'Investissement dans le Secteur Agricole |
| PME | Petite et Moyenne Entreprise |
| PNCRR | Programme national de Construction des Routes Rurales |
| PNS | Programme National de Scolarisation |
| R&D | Recherche et Développement |
| RAMED | Régime d'Assistance Médicale aux Economiquement Démunis |
| RBA | Réserve de Biosphère de l'Arganier |
| RCAR | Régime Collectif des Allocations de Retraite |
| RGPH | Recensement Général de la Population et de l'Habitat |
| RNI | Rassemblement National des Indépendants |
| SAU | Superficie Agricole Utile |
| SDAU | Schéma directeur d'Aménagement Urbain |
| SIBE | Sites d'Intérêts Biologique et Ecologique |
| SNAT | Schéma National d'Aménagement du Territoire |
| TVA | Taxe sur la Valeur Ajoutée |
| UE | Union Européenne |