

## **POLITIQUE ADMINISTRATIVE ET DEVELOPPEMENT AU MAROC 1956-2004 \***

Michel ROUSSET

*Professeur émérite à la faculté de droit de Grenoble*

C'est officiellement en 1956 que le Maroc recouvre sa souveraineté et l'indépendance politique. Mais il lui faut alors reconstruire un Etat national dont l'une des tâches principales va être la mise en œuvre d'une politique de développement capable de lui permettre d'accéder à l'indépendance économique.

Tout le monde s'accorde en effet pour reconnaître à l'Etat le rôle de maître d'oeuvre du développement.

Il y a cela de multiples raisons: l'absence d'un secteur privé national important car la plupart des grandes entreprises étaient détenues par des capitaux étrangers; l'idéologie interventionniste qui est à cette époque dominante et enfin la présence dans les gouvernements constitués entre 1956 et 1962 de représentants des forces politiques qui se réclament sinon du marxisme, au moins d'une idéologie socialiste: c'est notamment le cas d'Abderrahim BOUABID qui va occuper les importantes fonctions de ministre de l'économie nationale et qui, à ce titre, aura un rôle de premier plan sur la scène politique et dans la définition du rôle économique de l'Etat (1).

Et ce rôle de l'Etat subsiste malgré les changements politiques qui vont se produire du fait de l'éviction des gouvernements des représentants du courant politique socialisant principalement représenté par l'UNFP issu en 1959 de la scission de l'Istiqlal et par le parti communiste. et malgré la réaffirmation de l'attachement du Maroc aux principes du libéralisme.

La constitution de 1962 garantit certes le droit de propriété mais avec une importante réserve: il peut être apporté à son étendue et à son exercice les limites que peuvent dicter les exigences du développement économique et social planifié de la nation (art. 15).

L'Etat est désormais le promoteur du développement par une intervention directe dans l'organisation et le fonctionnement de l'économie; c'est ce rôle que traduit la politique administrative qui va être suivie jusqu'à la fin des années 1980.

Le grand changement qui va se produire alors peut être daté du 8 avril 1988 et du discours prononcé ce jour là par le Roi HASSAN II à l'occasion de l'ouverture de la session de printemps du parlement (2).

---

\*Communication présentée au séminaire organisé par l'Union Internationale des Avocats. L'Association des Barreaux du Maroc et le Bureau de Marrakech à Marrakech les 7 et 8 mai 2004...

(1) Abderrahim Bouabid et la question économique. Actes de la journée d'études de l'Association des Economistes Marocains. Publications des annuelles marocaines *d'économies rabat 19931*

Dans ce "discours d'orientation" ainsi que le qualifiait le Souverain. on trouve en effet un rappel des fondements de la politique de développement suivie par l'Etat depuis 1956 et l'annonce des changements nécessaires pour « édifier notre économie et notre société sur des bases... conformes à la logique et à la réalité ».

Or ces réalités sont très différentes de ce qu'elles étaient trente ans plus tôt.

Le secteur public qui devait être le moteur du développement est désormais une charge que le budget de l'Etat ne peut plus assumer; la privatisation d'une partie des entreprises publiques est une nécessité.

L'environnement international du Maroc est profondément modifié; la mondialisation des échanges, l'ouverture vers l'Europe. Mais aussi vers le Maghreb. Ouvrent de nouvelles perspectives notamment en ce qui concerne l'appel aux capitaux extérieurs le Souverain prend soin d'indiquer qu'il ne s'agit pas de favoriser des ingérences étrangères et il précise: «Indépendants mais ouverts, tel doit être dans cette phase de notre évolution économique notre devise »

De ce discours les analystes ont surtout retenu qu'il s'agissait de la privatisation. Du désengagement de l'Etat, du moins d'Etat.

En réalité il s'agit pour le Souverain d'une redéfinition du rôle de l'Etat. De son adaptation à un contexte international et interne qui repose sur la concurrence la compétitivité, l'ouverture des frontières et qui doit donc abandonner son rôle d'entrepreneur responsable du développement. Pour se transformer en Etat régulateur (3), facilitateur d'un développement que désormais l'on veut aussi plus respectueux des exigences du développement durable.

Ce sont ces deux rôles que la politique administrative suivie par le Maroc depuis l'indépendance a successivement mis en œuvre. Que je vais tenter maintenant de synthétiser en développant dans un premier temps la politique administrative de l'Etat entrepreneur puis dans un deuxième temps la politique administrative de l'Etat régulateur.

## **1. Politique administrative de l'Etat entrepreneur**

La politique développementaliste adoptée par l'Etat au cours des trois décennies qui ont

suivi l'indépendance a entièrement transformé les institutions du Royaume.

Le pouvoir central renforcé par le Protectorat, s'est doté d'un ensemble d'instruments qui vont lui assurer une prépondérance incontestable.

Cela se manifeste par la construction d'une puissante administration centrale (A) qui agit grâce au relais économique d'un secteur public qui ne tardera pas à devenir envahissant (B) et à des relais territoriaux destinés à assurer le contrôle social, mais aussi la participation de la population à l'effort de développement (C).

---

(2) B.O. 1990, p, 277. Le discours du Roi a été publié en préambule de la loi sur la privatisation.

(3) La loi-cadre formant charte de l'investissement au Maroc. Association des économistes marocains série <<tables rondes de l' AEM>>. Rabat. 1996 .p.10 et 11.

## A. Les institutions centrales

Le Protectorat avait créé un certain nombre de directions dites "néo-chérifiennes" responsables des principaux secteurs d'activité économique que l'on va transformer en ministères: finances agriculture travaux publics et communications, commerce industrie et mines, artisanat. D'autres départements ont été créés par la suite. au fur et à mesure de la prise en charge de nouvelles activités: tourisme, habitat, emploi, pêche, plan etc.

L'Etat se dote également des moyens d'assumer la direction de la politique économique :

- Direction de la coordination économique et du plan, manifestation embryonnaire du futur ministère du plan
- Institut National de la Statistique
- Centre National de Documentation

Le ministère de l'économie nationale créé en 1958 devait « élaborer la politique économique nationale sous l'autorité du président du conseil et en liaison avec les ministres intéressés ». En 1958, il assume cette tâche avec l'aide de quatre secrétaires d'Etat responsables des principaux secteurs d'activité. La lourdeur de cette structure la condamnait à disparaître et dès 1963 on en revint à des formules plus souples ou plus simples qui ont d'ailleurs souvent évolué ce sera par exemple le chef du gouvernement responsable de la politique économique avec l'appui de l'autorité gouvernementale responsable du plan ou bien ce sera un ministre des finances et de l'économie.

Quoiqu'il en soit il est apparu dès 1957 que la direction du développement devait s'appuyer sur une organisme chargé d'élaborer le plan de développement c'est un dahir de 22 juin 1957 qui pose les principes de base de cette planification tandis qu'est créé au ministère des Finances la direction de la coordination économique et du plan.

La constitution de 1962 consacre d'ailleurs son titre IX au Conseil supérieur de la promotion nationale et du plan. C'est dans ce cadre que seront élaborés sept plans entre 1958 et 1988.

La révision constitutionnelle de 1972 développe les compétences du parlement et précise que celui-ci est habilité à voter des lois-cadres concernant les objectifs fondamentaux de l'action économique, sociale et culturelle de l'Etat (art 4).

Entre temps on a vu l'apparition d'un ministère du plan et du développement régional.

En effet la direction de la politique économique par le plan va s'enrichir à partir de 1971 et même un peu avant d'ailleurs d'une dimension spatiale qui lui faisait défaut l'aménagement du territoire et la régionalisation.

Les premières études ont été effectuées par les services du plan et par la Direction de l'Urbanisme et son Centre de recherches de l'époque: elles vont aboutir; au dahir du 16 juin 1971 qui crée les régions économiques; celles-ci sont de simples cadres d'action économique permettant de spatialiser le plan et de favoriser un rééquilibrage du développement des diverses parties du Royaume.

Le découpage régional a fait l'objet d'études approfondies par un groupe de travail:

le Groupe d'Etude de la Régionalisation (GER) qui propose la création de sept régions économiques.

L'aménagement du territoire et la planification urbaine qui lui est étroitement associée

vont désormais faire partie intégrante des programmes de développement.

Mais l'Etat ne se contente pas de diriger la politique économique; il veut également en assurer la mise en œuvre; il est le promoteur du développement dans tous les secteurs soit par l'intermédiaire d'organismes responsables d'activités de production, de commercialisation ou de services, soit par l'intermédiaire de véritables entreprises.

## **B. Les relais économiques: le secteur public**

Le principe de la liberté du commerce et de l'industrie proclamé par l'Acte d'Algésiras. n'a pas été récusé par le Maroc devenu indépendant; la Cour suprême l'a d'ailleurs rappelé à plusieurs reprises. Cependant l'Etat lui a apporté de nombreux aménagements par les multiples réglementations qui ont eu pour objet les activités économiques. production. commercialisation ou service.

Le but de ces réglementations est variable: but de police administrative par exemple les établissements dangereux, incommodes ou insalubres: but de protection de l'intérêt général. par exemple les professions réglementées; but purement économique: assurer la conformité de la gestion de l'activité aux orientations fixées par l'Etat.

Ces réglementations sont innombrables : elles touchent les banques, les assurances, l'architecture, les agences de voyage, les transports de voyageurs ou de marchandises, la recherche pétrolière et minière, etc...

Désireux de faire participer les nationaux à la croissance économique, les autorités imaginent des incitations à l'investissement qui prendront la forme de codes des investissements dans les différents domaines d'activités: industrie, tourisme, agriculture etc.

En outre une politique de marocanisation des entreprises est décidée en 1973 elle oblige les étrangers, individus ou sociétés, à céder à des nationaux au moins 51 % ou capital de leur entreprise ou à s'associer avec des nationaux dans les mêmes conditions financières. Cette mesure ne concerne cependant pas le secteur du tourisme!

L'intervention de l'Etat se manifeste en outre par la transformation ou la création d'organismes chargés d'appliquer les réglementations qui encadrent les activités économiques ce sont des établissements publics qui sont désignés sous le nom d'offices : Bureau de recherche et de participation minière (BRPM). Office de développement industriel, Office national des transports, Office interprofessionnel des céréales et des légumineuses, Office national du thé et du sucre, etc.

Dans le domaine agricole, après l'expérience de l'Office national des irrigations (ONI) et de l'Office national de modernisation rurale (ONMR) et leur contraction en un Office national de mise en valeur agricole (ONMVA), l'Etat procède à la régionalisation de cet organisme en une douzaine d'offices: les Offices régionaux de mise en valeur agricole (ORMVA) responsables de la mise en valeur dans les périmètres irrigables et de

la direction des coopératives de la réforme agraire après la récupération des terres agricoles en 1973.

L'Etat se préoccupe aussi de production; il prend pied dans les activités économiques soit par des créations directes soit par des participations: en 1956 on dénombrait une soixantaine d'entreprises publiques, en 1980 il y en avait 460.

La forme de ces entreprises est variable : l'établissement public industriel et commercial en est une illustrée notamment par l'Office chérifien des phosphates (OCP), créé par le Protectorat mais aussi par les grandes entreprises de service public : Office national des chemins de fer (ONCF), Office national de l'électricité (ONE) succédant aux entreprises privées concessionnaires de ces activités du temps du Protectorat ; on doit d'ailleurs préciser que ce sont toutes les concessions nationales ou locales qui ont été reprises soit dans le cadre d'offices, soit pour les services publics locaux, dans le cadre de régies personnalisées communales ou intercommunales créées en 1964.

Mais ces entreprises peuvent aussi se présenter sous la forme de sociétés avec deux variantes: les sociétés à capital entièrement public, ou les sociétés d'économie mixte.

Les premières sont souvent des créations de l'Etat: par exemple la Compagnie marocaine de gestion des exploitations agricoles (COMAGRI), la Société de gestion des terres agricoles (SOGETA), ou bien encore la Société de développement agricole (SODEA) créées en 1973.

Pour les sociétés à capital mixte, public privé, on peut citer dans la construction automobile, la SOMACA dans le transport maritime, la Compagnie marocaine de navigation (COMANAV), la Royal Air Maroc (RAM), dans le transport aérien, Lafarge Maroc dans les cimenteries ou les sucreries, etc.

Le secteur bancaire est entièrement dominé par l'Etat avec des établissements généralistes (la Banque du Maroc, aujourd'hui, Bank Al Maghreb), ou spécialisés: le Crédit agricole, le Crédit immobilier et hôtelier (CIH), la Banque Marocaine du commerce extérieur (BMCE), etc.

Mais le secteur de l'économie mixte s'est considérablement développé par le recours à la technique de la filialisation et cela de la part de toutes les entreprises publiques quelle que soit leur forme: en 1986 on dénombrait 220 entreprises publiques mères, (178 EPIC, 26 sociétés à capital exclusivement public, 16 sociétés mixtes détenues par l'Etat à plus de 50 % du capital); ces entreprises détenaient 397 filiales et participations directes ou indirectes.

Ce secteur public initialement conçu pour servir la politique de développement du pays échappait désormais totalement au contrôle de l'Etat : C'est ce que devait révéler le rapport général Etat-Entreprises publiques rédigé en 1980 à la demande du gouvernement par le ministre délégué auprès du Premier ministre, A. Jouahri, cette constatation devait à la fin de la décennie avoir des conséquences sur le devenir du secteur public.

Mais en tout état de cause les autorités savaient que le développement économique et social ne pouvait porter ses fruits si la collectivité nationale était tenue à l'écart. C'est pourquoi dès l'indépendance ce programme de développement a été conforté par une politique tout aussi importante destinée à assurer le contrôle social de la population: création d'une administration territoriale dans sa double composante les structures

déconcentrées de l'Etat et les collectivités locales décentralisées.

### **C. Les relais territoriaux de la politique de développement**

La politique administrative s'est développée entre 1956 et 1988 selon deux axes: assurer l'encadrement de la population et dans le même temps mettre en place des institutions permettant la participation de la population et la gestion des affaires locales.

#### **a. L'encadrement de la population**

Tout Etat qui se respecte doit affirmer sa présence et exercer son autorité sur l'ensemble du territoire national: c'est d'ailleurs à un des éléments constitutifs de la définition de l'institution étatique: une autorité s'exerçant sur une population et sur un territoire.

A l'indépendance il était essentiel pour les nouvelles autorités de mettre en place une carte administrative appropriée en fonction de l'étendue du royaume et des cadres disponibles : une première carte administrative va être composée de circonscriptions nouvelles, les préfectures et les provinces. Elles-mêmes subdivisées en cercles. Circonscriptions urbaines ou rurales et enfin à partir de 1960. Communes urbaines ou rurales.

Naturellement il fallait placer à la tête de ces circonscriptions des agents représentant le pouvoir central : ce furent les gouverneurs. Chefs de cercle. Pachas et caïds. Agents d'autorité. Relayés au niveau des douars et des quartiers des villes par les chioukh et les moqqademin. Le niveau de formation de ces nouveaux agents laissant souvent à désirer. Une école de formation fut créée et leur intention en 1965 : L'Ecole de perfectionnement des cadres du ministère de l'Intérieur à Kenitra. Tandis qu'avait été élaboré un statut particulier leur donnant des garanties de carrières qui n'existaient pas jusqu'alors (1963).

Dans le même temps les administrations centrales sont incitées à implanter leurs services extérieurs dans les nouvelles circonscriptions afin de rapprocher l'administration de ses usagers.

L'évolution démographique que révèlent les recensements de 1971 et de 1981. Va engendrer un réaménagement de cette carte administrative: démultiplication des provinces et création de nouvelles préfectures. Multiplication des cercles et des circonscriptions rurales etc.

En 1983. On dénombrait quarante provinces. Et en 1986 neuf préfectures. Contre respectivement 19 provinces et deux préfectures en 1960; 133 cercles en 1970 et 163 en 1983 ; 357 circonscriptions rurales (caïdats) en 1974. et 460 en 1983 pour encadrer 760 communes rurales sans oublier les 98 communes urbaines divisées en arrondissements et en districts.

Mais les recensements révèlent aussi une évolution de la répartition de la population sur l'ensemble du territoire: l'exode rural et l'accroissement naturel de la population donnent naissance à une véritable explosion urbaine: d'où la nécessité d'une politique de la ville qui va se traduire, notamment par l'élaboration d'une nouvelle loi sur

l'urbanisme et par une politique des villes moyennes destinées à faire des ces localités des espaces de rétention du poids démographique dû à l'exode rural.

Cette politique de la ville couplée avec une politique qualifiée de ruralisme avait l'ambition de faire face au défi démographique et à la croissance des besoins élémentaires de la population.

## **b. La participation de la population**

Il s'agit du deuxième axe de cette politique administrative dont l'ambition était de conjuguer développement économique et social et développement démocratique et politique. Cette participation va être organisée dans le cadre des collectivités locales. La commune (1960- 1976), puis la préfecture et la province (1963), et enfin avec l'amorce du processus de régionalisation (1971).

- La création des communes et corrélativement la définition du mode de scrutin communal ont été l'objet d'un très vif débat au lendemain de l'indépendance: il s'agissait en effet de mettre en place une structure administrative destinée à remplacer les collectivités traditionnelles constituées sur une base tribale dans le monde rural qui représente près des deux tiers de la population: la nouvelle commune dont le découpage est réalisé en 1959, doit constituer une cellule de développement économique et social mais aussi de développement politique puisque l'élection des conseils communaux a été pour la première fois organisée au suffrage universel.

La charte communale du 23 juin 1960 donne au conseil élu le pouvoir de gérer les affaires de la commune: certes l'exécutif reste entre les mains de l'agent d'autorité, pacha dans les villes et caïd dans les communes rurales. Mais le fonctionnement des institutions communales acclimatera en quelque sorte une institution qui, peu à peu, sera reconnue : c'est d'ailleurs ce qui permettra une avance réalisée en 1976 avec la nouvelle charte communale caractérisée par le transfert au président du conseil du pouvoir exécutif, par une extension des compétences du conseil communal et par un adoucissement du contrôle administratif des représentants de l'Etat. .

Le bilan de l'expérience communale laisse cependant à désirer dans la mesure où les élus n'ont pas toujours eu la compétence nécessaire pour utiliser les pouvoirs et les moyens dont ils disposaient, tandis que l'insuffisance, voire l'absence, des équipements collectifs élémentaires aussi bien dans les campagnes que dans les villes suscitait le scepticisme des habitants à l'égard de l'utilité de l'institution communale.

- La constitution de 1962 comporte un titre VIII consacré aux collectivités locales: désormais la préfecture et la province créées comme circonscriptions administratives sont désormais aussi des collectivités locales: elles seront dotées d'un statut en 1963 ; sans doute n'y a-t-il alors aucune collectivité au sens sociologique du terme qui puisse servir de fondement à cette construction d'autant plus que les mutations de la carte administrative ont été nombreuses; mais sur le plan technique et politique il est apparu opportun de disposer d'un niveau de représentation de la population face aux autorités administratives de l'Etat. Les nouvelles collectivités vont disposer d'une assemblée électorale selon un

suffrage indirect; ce sont les élus communaux qui élisent parmi eux les membres de l'assemblée provinciale; à cette première catégorie de membres, s'ajoutent les représentants des chambres professionnelles existant dans la province ou la préfecture.

Ainsi constituée, cette assemblée dispose d'une compétence qui lui permet de gérer les affaires de la collectivité. Toutefois la constitution confie au gouverneur de la province l'exécution des délibérations de l'assemblée, délibérations soumises à un strict contrôle de tutelle.

Il est clair que la décentralisation provinciale n'est que balbutiante; mais il reste que l'assemblée provinciale ou préfectorale peut être un lieu de discussions où les élus peuvent aborder les problèmes dans une optique qui n'est pas celle de la commune : ils peuvent prendre conscience de ce que l'intérêt de la collectivité provinciale ou préfectorale ne se confond pas nécessairement avec l'intérêt communal strictement entendu.

Enfin la prépondérance du gouverneur n'exclut nullement la coopération avec le président de l'assemblée et naturellement aussi avec les membres de cette dernière.

- il faut enfin évoquer les régions économiques créées en 1971. Ce ne sont pas des collectivités locales, mais de simples circonscriptions d'action économique; mais le législateur a voulu qu'elles puissent constituer aussi une base de participation de la population régionale en créant des Assemblées Consultatives Régionales (ACR).

Ces assemblées régionales sont composées des représentants des assemblées provinciales et préfectorales, et des représentants des chambres professionnelles membres de ces assemblées. Elles étaient destinées à participer à la préparation du plan de développement de deux façons: En proposant aux autorités centrales des projets d'intérêt régional susceptibles d'être intégrés dans le plan et d'autre part en émettant des avis sur les projets retenus par l'Etat, avis portant à la fois sur l'opportunité des projets et sur la localisation de ceux-ci.

Malheureusement ces mécanismes n'ont pas fonctionné pour diverses raisons; ces assemblées n'ont pas été dotées des moyens techniques et humains qui leur auraient permis d'exercer des compétences qui, même consultatives, n'étaient pas négligeables mais d'une certaine complexité.

Cependant cette expérience a fait l'objet de nombreuses critiques qui ont porté sur le découpage régional, la modestie des compétences de l'assemblée régionale, la prépondérance des autorités étatiques, etc.

Mais la raison principale réside sans doute dans l'absence de volonté politique de les faire fonctionner et la disparition des initiateurs de cette expérience qui n'étaient plus en situation de responsabilité ; c'est notamment le cas du haut fonctionnaire qui avait joué un rôle de premier plan en cette affaire et qui devait disparaître tragiquement dans l'explosion de l'avion dans lequel il se trouvait sur l'aéroport de Rome en 1973, je crois.

Au moment où la décennie quatre-vingts s'achève un triple constat peut être effectué :

- L'administration centrale concentre de très grands pouvoirs qu'elle a de plus en plus de difficultés à exercer de façon efficace : la déconcentration souvent invoquée ne se manifeste jamais dans les faits: les autorités locales n'ont donc aucune prise sur les réalités

dont elles sont cependant responsables et les opérateurs économiques sont dissuadés de répondre aux sollicitations des codes d'investissement.

- Le secteur public peu performant mais de plus en plus envahissant est devenu une charge trop lourde pour le budget de l'Etat qui ne peut faire face aux investissements nécessaires; les relations complexes qui unissent les dirigeants des entreprises publiques, la haute fonction publique et les milieux d'affaires rendent pratiquement impossible la restructuration proposée par le rapport rédigé par le ministre délégué en 1980.

- Enfin, la décentralisation a montré ses limites en raison principalement du faible niveau de qualification des élus, de l'indigence des personnels communaux dotés d'un statut en 1977 mais principalement constitués d'agents de catégorie C et D (échelles inférieures à 7), ce qui rend problématique l'exercice effectif et efficace des compétences communales malgré des avances de la charte de 1976.

Le statut provincial et préfectoral demeure dans l'état qui était le sien en 1963 et les ressources de la collectivité sont si faibles qu'elle se trouve dans une situation de très grande dépendance par rapport à l'Etat.

Et nous avons vu que l'expérience régionale avait tourné court.

La politique administrative devait donc impérativement trouver un deuxième souffle si l'on voulait qu'elle puisse servir d'appui au développement conformément à sa justification.

## **II. La nouvelle politique administrative: l'Etat régulateur**

C'est au début des années quatre-vingts que l'Etat a amorcé un changement de politique dont la caractéristique principale se trouve dans l'abandon relatif, mais significatif, de son rôle de promoteur du développement au profit du secteur privé.

« Dans ce cadre, les pouvoirs publics ont mis en chantier un ensemble de réformes pour recomposer le paysage économique national et faciliter la transition de l'Etat entrepreneur à l'Etat régulateur (4). »

L'Etat doit être désormais un partenaire du marché. Un catalyseur et un facilitateur mais il doit aussi être le garant de l'équilibre social et territorial,

La légitimité de l'action de l'Etat repose désormais non seulement sur la continuité entre l'Etat chérifien et la modernité assurée depuis l'indépendance, mais aussi sur l'ouverture internationale du Maroc conforme à la tradition, notamment à l'égard de la Méditerranée et de l'Europe (5).

Mais désormais les maîtres mots ne sont plus industries industrialisantes, contrôle des changes, marocanisation des terres et des entreprises. Mais bien plutôt, ajustement structurel. Organisation Mondiale du Commerce (OMC), liberté d'entreprendre (6), compétitivité et libéralisation des échanges, conférence de Rio et développement durable, etc.

---

(4) La déclaration gouvernementale devant le Parlement présentée le 21 novembre 2002 par le Premier ministre, M. Driss Jetou, illustre parfaitement ce nouveau rôle de l'Etat. Revue marocaine d'administration locale et de développement REMALD n°47-2002 p 141

La modernisation de l'économie est désormais un impératif dicté par l'échéance qui se rapproche de l'ouverture vers l'Union européenne conséquence de l'accord d'association, La nomination auprès du Premier ministre, d'un ministre délégué chargé des affaires économiques, des affaires générales et de la mise à niveau de l'économie dans le gouvernement constitué en novembre 2002, est un signe de l'importance que les autorités attachent à cet aspect de la politique administrative.

Ainsi, et contrairement à ce que certaines critiques ont pu parfois déduire de cette nouvelle orientation politique. Il ne s'agit pas d'un retrait de l'Etat mais d'une redéfinition de son rôle qui se manifeste principalement dans trois aspects d'une politique administrative qui doit construire le cadre favorable à l'initiative, à la créativité et donc à la modernisation économique et sociale :

- La sécurité économique (A)
- La sécurité juridique (B)
- La participation (C)

### **A. La sécurité économique**

Depuis une dizaine d'années c'est à un véritable bouleversement législatif et réglementaire auquel on a assisté: naturellement il ne s'agit pas de détailler ces changements: mais il faut tout de même énumérer les réformes qui ont été réalisées et qui ont touché toutes les structures de l'environnement des activités économiques. Le premier acte de ce bouleversement c'est évidemment la loi 39-89 autorisant le transfert d'entreprises publiques au secteur privé (7).

L'âpreté du débat auquel cette loi a donné lieu a montré à quel point les intérêts croisés d'une multiplicité d'acteurs économiques et politiques étaient attachés au maintien du statut : les arguties juridiques invoquées pour s'opposer au projet initial, qui ne laissait en dehors du champ de la privatisation que six et sept grandes entreprises de service public, Semblent aujourd'hui dérisoires lorsque l'on voit que le gouvernement envisage la transformation de l'ONCF en une Société anonyme. La Société Marocaine des Chemins de Fer. Après avoir ouvert la porte au retour en force de la concession dans la plupart des grands services publics municipaux et des grands chantiers d'intérêt national, par exemple pour le développement des activités de l'Agence Tanger Méditerranée.

Tout ceci s'explique parce que le pays a besoin d'investir des sommes énormes pour construire ou moderniser les infrastructures dont dépendent son attractivité pour les investissements extérieurs et la compétitivité de ses productions y compris touristiques. La plupart des monopoles ont été ainsi démantelés dans le domaine de la poste et les

---

(5) M, Rousset, le Maroc carrefour de la Méditerranée, Mélanges en l'honneur de Maurice Flory, la Méditerranée, Espace et Coopération. Economica. 1994, p, 129,

(6) L'article 15 de la constitution qui garantissait le droit de propriété protège aussi la liberté d'entreprendre depuis la révision constitutionnelle de 1996,

(7) M. Rousset Etat et secteur public au maroc : une nouvelle approche de l'intervention économique de l'état A . Doumou et H . El Malki « L'interventionnisme de l'état marocain à l'épreuve de l'ajustement » in Etat et développement dans le monde arabe, Edition de CNRS p267 et 283.

télécommunications, des transports (ONT) du commerce (sucre. thé. tabac. céréales et légumineuses); la production d'électricité est désormais majoritairement "concessionnelle". Tout récemment c'est le monopole de la radiodiffusion et de la télévision qui a été supprimé, comme l'avait été un peu auparavant un organisme emblématique de l'Etat entrepreneur : l'Office du Développement Industriel (ODI).

Pour assurer son rôle régulateur l'Etat a créé des organismes indépendants: l'Agence Nationale de Régulation des Télécommunications sous la forme d'un établissement public administratif (1997). la Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle (2002) ou le conseil de la concurrence.

D'autres organismes ont été restructurés : ainsi un Office des Hydrocarbures et des Mines a succédé en décembre 2003 au Bureau de Recherches et de Participations Minières (BRPM) créé pendant le Protectorat et à l'Office de Recherches et d'Exploitations Pétrolières (ONAREP).

Toutes les grandes législations ont été modernisées et libéralisées : liberté des prix et de la concurrence, droit des sociétés, code de commerce, code du travail, organisation de la bourse des valeurs et du marché financier, législation bancaire, charte des investissements.

Dans le même temps les textes relatifs au contrôle financier de l'Etat sur les entreprises publiques et autres organismes bénéficiant de fonds publics ont été modernisés ainsi que ceux qui organisent la responsabilité des ordonnateurs, des contrôleurs et des comptables publics. Un code des juridictions financières développe l'organisation et les attributions de la Cour des comptes et des cours régionales constitutionnalisées en 1996.

Mais ces réformes s'inscrivent dans une vision du développement qui est également nouvelle: je veux parler de la protection de l'environnement, de la préoccupation d'assurer un développement conforme aux exigences du développement durable.

Un secrétariat d'Etat à l'environnement a en effet été créé il y a une dizaine d'années et l'article 2 de la loi-cadre 18-95 formant charte de l'investissement, précise que les mesures prévues doivent tendre également « à... rationaliser la consommation de l'énergie et de l'eau à protéger l'environnement ».

Trois lois ont été promulguées le 12 mai 2003 qui concernent cette question: la loi 11-03 relative à la protection et à la mise en valeur de l'environnement (*B.O.* 2003. p. 500), la loi 12-03 relative aux études d'impact sur l'environnement (*B.O.* 2003, p: 507). et la loi 13-03 relative à la lutte contre la pollution de l'air (*B.O.* 2003, p. 511).

On voit ici l'influence de la conférence de Rio de 1992 et de la prise de conscience des conséquences désastreuses d'une politique agricole et industrielle ou d'une gestion forestière ou urbaine totalement inattentives à leur incidence sur la protection de l'environnement et du cadre de vie des habitants.

D'une façon générale la modernisation des secteurs publics qui est désormais assignée comme objectif de l'action ministérielle ne peut plus ignorer les exigences d'un développement respectueux de la nature, mais aussi de ceux dont elle est le cadre de vie et qui doivent trouver les équipements nécessaires au développement éducatif et culturel. À la protection de la santé, à celle du patrimoine architectural, à la communication, etc.

Enfin la volonté des autorités de maintenir à l'Etat les moyens d'assurer la régulation du développement économique et social apparaissent dans la récente nomination d'un Haut commissaire au plan qui hérite les attributions du ministre de la prévision économique et du plan (8).

Mais aujourd'hui, et toujours dans le cadre des perspectives ouvertes à Rio en 1992. Le développement durable ne saurait faire l'économie d'une action vigoureuse tendant à assurer la protection des droits de l'homme et la sécurité juridique. C'est cette voie qui a été ouverte par le défunt Roi Hassan II et qui se poursuit aujourd'hui sous la direction de Sa Majesté Mohammed VI.

## **B. La sécurité juridique**

Il est frappant de constater le nombre de publications, de rencontres de juristes. De responsables politiques consacrées depuis quelques années, aux droits de l'homme à l'éthique dans le service public, à la justice pénale, commerciale ou administrative, c'est-à-dire à la sécurité juridique.

Ces manifestations témoignent de la prise de conscience qu'il ne peut pas y avoir de développement sans l'homme et à plus forte raison contre lui.

Si la modernisation et l'extension des infrastructures de toutes sortes est une condition du développement économique et social, l'environnement juridique des affaires doit aussi être l'objet d'une vigoureuse mise à niveau, telle est la constatation à peu près générale des observateurs qui soulignent que « la sécurité juridique suppose pour les personnes la possibilité de prévoir les conséquences de leurs actes. Garantie de liberté individuelle nécessaire à l'activité sociale et économique, la sécurité juridique exige trois conditions: clarté et précision des règles juridiques ... absence d'arbitraire administratif ou judiciaire... non rétroactivité des règles nouvelles... (9) .

C'est pourquoi l'une des réformes les plus importantes, mais aussi la plus ardue à mettre en œuvre, est la réforme de la justice. La modification de l'organisation judiciaire qui substitue au juge unique une formation collégiale dans toute une série d'affaires soumises au tribunal de première instance, représente sûrement une avancée importante pour la fiabilité de la justice (novembre 2003).

La création des tribunaux de Commerce va sans aucun doute dans le même sens bien qu'elle soit trop récente pour que l'on puisse apprécier leur rôle.

Enfin, il est juste de dire que la création d'une juridiction administrative de premier degré qui a commencé à fonctionner il y a dix ans. A montrer que désormais le citoyen disposait d'un instrument performant pour faire respecter la légalité et ses droits individuels qu'ils soient patrimoniaux ou moraux (10).

L'obligation pour l'administration de motiver la plupart des décisions individuelles constitue une sérieuse garantie contre l'arbitraire administratif.

La création du "redresseur des torts", le Wali Al Madhalim, donne également l'assurance que les erreurs ou abus ne resteront pas sans conséquence pour leurs auteurs et

---

(8) B.D. 2004, p. 101 et 103.

cela d'autant plus qu'outre l'autorité du Roi auprès duquel il est placé, le Wali Al

Madhalim pourra aussi s'appuyer sur le Conseil Consultatif des Droits de l'Homme créé en 1990 et réorganisé récemment (2001) par Sa Majesté Mohammed VI.

### **C. La démocratie participative (II)**

Construire une démocratie participative est une condition du développement dans la mesure où celui-ci ne peut se faire sans la compréhension et si possible l'adhésion de la population.

Cette démocratie passe naturellement par le mode de fonctionnement des institutions nationales; mais elle passe aussi par les institutions locales de la décentralisation et sans doute aussi par les multiples canaux que s'écrète la société civile.

En ce qui concerne les institutions locales le Maroc a fait un très gros effort de mise à niveau des statuts des trois catégories de collectivités officialisées par la Constitution depuis 1962 pour les communes et les préfectures et les provinces. et depuis la révision constitutionnelle de 1992 pour la région.

Ces statuts datent de 1997 pour la région et de novembre 2002 pour les communes et les préfectures et les provinces.

Il n'est évidemment pas question ici de détailler les statuts de ces collectivités, mais seulement de mettre en évidence certains aspects de leur organisation qui en font des relais pour la mise en œuvre de la politique de modernisation que conduit l'Etat.

Le premier point sur lequel il faut insister c'est l'élection des assemblées destinées à représenter la population: élection directe du conseil communal selon un mode de scrutin différent selon l'importance de la population: majoritaire uninominal si la collectivité moins de 25 000 habitants. De liste et proportionnel au-delà; élection indirecte pour les autres collectivités. Ce qui naturellement, introduit une distance entre la population et les élus.

Les assemblées préfectorales, provinciales et régionales comportent également des représentants des chambres professionnelles tandis que les organisations syndicales sont représentées dans les assemblées régionales

Le second point concerne le rôle de ces assemblées qui sont appelées à gérer les affaires de la collectivité: affaires de la région, affaires de la préfecture ou de la province, affaires de la commune. Parmi celles-ci je privilégie l'une d'entre elles: la confection d'un plan de développement économique et social complété en ce qui concerne la région, par un schéma régional d'aménagement du territoire.

Il est clair que ces collectivités doivent coopérer entre elles pour harmoniser l'exercice de cette compétence fondamentale et qui conditionne largement l'exercice de toutes les autres.

---

(9) Interview du Professeur Farid El Bacha. *L'économiste*. 2 mai 2003. p. 5. M.A. Benabdallah. " Le Conseil constitutionnel et le principe de non rétroactivité des lois ". REMALD n° 43. 2002. p. 99.

(10) M. Rousset, « Quel passé quel avenir pour la juridiction administrative? » Colloque de la faculté des Sciences juridiques, économiques et sociales de Tanger, Les tribunaux administratifs au Maroc. Bilan et perspectives. 5 et 6 mars 2004.

(11) La décentralisation. bilan et perspectives ministère de l'Intérieur. août 2003

Mieux encore, et cela est expressément prévu pour la région, le plan de développement et le schéma régional d'aménagement du territoire doivent être approuvés par les instances nationales compétentes en la matière. De façon à ce qu'ils soient conformes aux orientations et objectifs définis par l'Etat dans ses propres instruments de développement et d'aménagement du territoire national.

La lecture des compétences attribuées à ces assemblées montre qu'elles sont très importantes d'une part, mais aussi que leur exercice implique une formation et un professionnalisme que beaucoup d'élus n'ont pas, au moins actuellement. D'où la nécessité de mettre en place des systèmes de formation; c'est ce que certaines collectivités ont décidé de faire dans le cadre de l'agenda 21 avec l'aide des administrations de l'habitat et de l'urbanisme et celle du PNUD; tel est le cas notamment de la ville de Marrakech qui a créé un Centre de Développement Régional du Tensift pour assurer la formation des élus et peut être aussi de certains personnels.

En ce qui concerne l'exécutif. On relève que seul l'exécutif communal est confié au président élu du conseil communal depuis 1976; en revanche c'est le gouverneur ou le Wali qui, selon la constitution (article 101-2°), exécute les délibérations des assemblées préfectorales, provinciales et régionales, mais dans "des conditions déterminées par la loi" cette précision introduite dans la Constitution lors de la révision de 1990. A permis au Législateur de donner aux présidents de ces assemblées un droit de regard sur des actes du gouverneur ou du Wali ; et en ce qui concerne la région, il s'agit même d'un partage du pouvoir d'exécution; par ailleurs dans les deux cas les textes reconnaissent également aux Assemblées des prérogatives qui leur permettent de contrôler l'exécution de leurs délibérations par le gouverneur ou le Wali.

Il faut enfin évoquer un problème très important qui est celui de la déconcentration des pouvoirs des administrations centrales: la déconcentration est indispensable pour au moins deux raisons dont l'évidence a pendant longtemps échappé aux détenteurs centraux de ces pouvoirs!

Il est essentiel de rapprocher le pouvoir de décision et les moyens financiers et humains qui permettent de l'exercer du terrain où se posent les problèmes à résoudre.

Les autorités élues des collectivités locales sont très souvent obligées d'agir en relation avec les administrations d'Etat dont les représentants locaux sont leurs partenaires naturels : or ceux-ci sont fréquemment dépourvus des pouvoirs nécessaires: ainsi s'explique la lenteur, l'inertie de l'administration et souvent l'inadaptation de ses décisions à la solution des problèmes qu'il lui appartient de résoudre.

Cette question est restée longtemps sans réponse bien qu'elle ait été posée depuis plusieurs décennies; il a fallu la lettre royale du 9 janvier 2002 pour rappeler au gouvernement que l'efficacité de l'administration et son adaptation aux besoins des usagers passaient nécessairement par une profonde déconcentration au demeurant indispensable pour faire vivre la décentralisation: la lettre royale a ainsi organisé au niveau des régions la gestion déconcentrée des investissements confiée à des Centres Régionaux des Investissements, les CRI (12).

