



HAL
open science

Regard sur le projet de réforme et de gouvernance au Maroc

Mohamed Ammar

► **To cite this version:**

| Mohamed Ammar. Regard sur le projet de réforme et de gouvernance au Maroc. 2016. hal-01259125

HAL Id: hal-01259125

<https://hal.science/hal-01259125>

Submitted on 19 Jan 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

M. AMMAR MOHAMED
DOCTEUR EN DROIT PUBLIC
FACULTE DE DROIT ET SCIENCE POLITIQUE
REIMS

Publication sous le thème: Regard sur le projet de réforme et de gouvernance au Maroc.

Résumé:

Depuis l'indépendance le pouvoir public au Maroc n'a cessé de promouvoir des projets de réformes, dans le but, d'une part, d'anticiper les diverses orientations du peuple et d'autre part de créer un climat de confiance nécessaire pour rester au moins en phase avec la vitesse de changement et de progrès de la société. Le chemin est aussi difficile que lent, c'est un parcours de combattant, puisqu'il s'agit au départ de lutter contre des phénomènes de société très complexe à savoir la corruption, la pauvreté,...avant de défraîchir le paysage politique et d'installer des politiques publiques visant à créer une administration productive, un climat de confiance vis à vis des investisseurs, des consommateurs, des partenaires...Il s'agit de la bonne gouvernance.

Mots clés:

Français:

Performance, efficacité, bonne gouvernance, démocratie participative, centralité politique, droits de l'homme, services publics, secteur privé, société civile, politique publique locale, gestion managériale, réformes juridiques, principe de subsidiarité,

Anglais:

performance, Efficiency, Good governance, participative democracy, political centrality, human rights, public services, private sector, local public politics, managerial management, legal reforms, subsidiarity principle.

Introduction:

L'année 2011 a vu de profonds changements dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord. Les soulèvements auxquels on a assisté en Tunisie, en Égypte, au Yémen, à Bahreïn, Libye..communément désignés sous le nom du " printemps arabe " - annoncent l'avènement d'un nouvel ordre régional et semblent rétablir la fierté et, dans une certaine mesure, le sentiment de communauté des nations arabes. Ces soulèvements ont permis de dénoncer les dictateurs en place parce que les " sujets " d'autrefois se sont mués en citoyens en se dressant contre l'oppression morale, religieuse et institutionnelle.

De même, ces événements ont permis aux États de se redéfinir dans ce nouvel ordre. L'instauration d'une réelle société démocratique fera de ces États des exemples pour la région et l'ensemble du monde arabe et leur vaudra une reconnaissance indéniable.

Pour de nombreuses personnes, l'adoption et l'application des principes fondamentaux de la démocratie sont une condition préalable à la promotion et la pratique de la bonne gouvernance. De plus, sont considérées comme conditions nécessaires d'un État constitutionnel: une Constitution reconnue par la majorité, d'où découle un cadre juridique régissant les institutions, les pratiques et procédures; l'organisation d'élections transparentes, libres et régulières, où les partis politiques sont mis en concurrence pour assurer la représentation politique des citoyens; et un système de pouvoirs et de contre pouvoirs. Normalement, ces différentes conditions permettent de donner une assise institutionnelle au pouvoir politique. C'est alors l'ère de changement et de réforme par excellence qui s'impose.

Au Maroc, la volonté ferme de reformer et de modernisation de l'appareil étatique ne date pas de 2011, mais bien avant, avec le lancement de plusieurs politiques et programmes souvent en concertation avec des organisations économiques et financières internationales.

I/ Les réformes au Maroc, projet de tous les temps

En fait, le discours sur la réforme est omniprésent; la volonté de réussir est manifeste, mais ce discours reste assez flou; on ne sait pas de quoi on veut parler quand on dit " réforme ". S'agit-il des institutions, des modes de gouvernance, des procédures, des ressources humaines ou financières, des valeurs, des formes de communication et de contrôle...?

La démarche est souvent assez vague; l'imprécision des discours côtoie des résistances et des obstacles d'ordre socio-culturel, économique et politique.

Les réformes proposées sont souvent mal élaborées, mal comprises, et ne tiennent pas compte des réalités complexes du pays. Au nom de l'urgence, souvent sous la pression des événements et, dans la plupart des cas, au nom d'un consensus contre productif, les réformes sont détournées de leurs objectifs.

Certes, l'État initie des réformes importantes, mais une fois celles-ci mises dans les circuits institutionnels de l'administration, des incohérences apparaissent et des résistances s'organisent. L'État, faute d'une bonne gouvernance dans la régulation et l'arbitrage, laisse faire en se repliant sur les rapports et les études.

Cependant, depuis l'avènement du Roi Mohamed VI au pouvoir, le Maroc a franchi des étapes majeures dans sa mobilisation, grâce aux chantiers de réformes ouverts dans de nombreux secteurs économiques et sociaux. Si les résultats ne sont pas au rendez vous, c'est parce qu'il manque une synchronisation des rôles et des acteurs et une mobilisation générale de l'opinion publique. Le champ de la réforme est très large. Le pays a besoin d'une modernisation tous azimuts au niveau de ses structures, de son mode de gouvernance et de sa capacité à s'ouvrir à l'international, tout en ayant à l'esprit que la réforme est un processus complexe qui exige de la pédagogie et de la méthodologie, comme disait le professeur Ali Sedjari dans son ouvrage gouvernance, réformes et gestion du changement.

En parallèle, on constate que, la mondialisation offre de nouvelles possibilités pour tous les pays de bénéficier de manière efficace de la libération des échanges, des investissements, des flux de capitaux et des mutations techniques, afin de s'engager dans la dynamique d'intégration économique mondiale. Cependant, elle soumet la majorité des pays en développement y compris le Maroc, à des contraintes et défis principalement dus à des lacunes manifestes au niveau de la gouvernance qui les empêchent de profiter pleinement et de façon égale de ses opportunités.

Au Maroc, déjà le rapport national sur l'évaluation du système de gouvernance de 2006, permet de relever, en premier lieu, que le processus de démocratisation et d'ouverture, engagé par le pays, lors de la dernière décennie, a orienté les choix politiques et les mécanismes de prise de décision, dans le sens d'une plus grande participation des différents acteurs politiques et sociaux.

L'enquête d'opinion effectuée en parallèle sur la gouvernance a mis en exergue les principaux facteurs qui constituent une entrave à la bonne gouvernance.

La corruption, le chômage et la pauvreté qui sont deux " problèmes souvent liés dans une même problématique de développement", ont été classés au premier rang des avis exprimés, en tant que problèmes essentiels qui entravent la bonne gouvernance. (1) D'autres obstacles à la gouvernance, tels que l'inefficacité des services publics, le crime, l'absence de sécurité ou la violation des droits de l'homme apparaissent également dans les résultats de l'enquête, avec des taux signifiant " des manifestations réelles mais qui restent toutefois peu inquiétantes".

- La question de la représentation politique reste fondamentale pour l'avenir de toute démocratie, celle de la participation aux activités politiques traduit un exercice idéalisé de la citoyenneté. La représentation politique des citoyens aux affaires publiques, reste essentiellement exprimée par leur implication aux élections.

Les autres formes de participation, à savoir les réunions ou meetings/marches d'un parti politique, restent relativement faibles (2), ce qui permet de relever le manque de crédibilité des partis politiques, qui se traduit dans le faible engagement des citoyens dans la participation à la vie politique. Ce qui témoigne de la crise du système politique et du manque de mobilisation et de participation des citoyens à l'égard de la chose publique.

Par ailleurs, la participation des femmes reste relativement réduite dans la vie économique, sociale et politique, principalement dans les centres de décision, en raison du caractère discriminatoire de plusieurs domaines, tels la scolarisation, le marché du travail, ou la vie politique.

Il existe une corrélation étroite entre la gouvernance et le développement, ainsi qu'un consensus international sur la nécessité d'améliorer le niveau global de la gouvernance comme fine ultime et principal moyen pour un développement durable.

Il convient tout d'abord de se référer à la définition de la bonne gouvernance qui constitue un concept polysémique réapproprié depuis plus d'une vingtaine d'années tant en sciences économiques qu'en sciences politiques.

La définition de la bonne gouvernance retenue dans le rapport relatif à l'évaluation du système national de gouvernance est celle des Nations Unies. Il s'agit d' "un mode participatif de gouvernement et de gestion des affaires publiques, qui s'appuie sur la mobilisation des acteurs, économiques et sociaux, appartenant aussi bien au secteur public, qu'au secteur privé, ainsi qu'à la société civile en vue d'assurer un mieux-être durable à tous les citoyens" (3). Dans la mesure où la gouvernance constitue un indicateur à atteindre(4), les questions prioritaires qu'elle soulève sont relatives au fonctionnement et à l'organisation des systèmes politiques, administratif économique et social, conformément aux principes de l'État de droit, de la démocratie et des droits de l'homme, dans l'objectif de satisfaire les attentes de la population.

L'objectif est d'identifier " les principales caractéristiques du système de gouvernance au Maroc, en terme d'analyse du développement constitutionnel, de l'évolution de l'environnement politico-administratif national local, des réformes économiques majeures et des évolutions pertinentes, en rapport avec le système de gouvernance, de l'apport du secteur privé et du rôle de la société civile dans le processus global du développement économique, social et culturel du pays" (5).

Le Maroc va réagir, et comme dans tous les pays démocratiques va trouver le cadre propice pour conduire sa politique de réformes et ainsi instaurer la culture de la bonne gouvernance, il s'agit de la région.

II/ La région comme cadre de bonne gouvernance

Les collectivités régionales sont de plus en plus amenées à élaborer leurs propres actions et à mettre en œuvre des politiques publiques locales. Le traitement des problèmes régionaux suppose de nouvelles formes de gestion du pouvoir et de prise de décision.

La crise actuelle que connaît le développement du territoire est pour l'essentiel une crise de l'action publique, des pratiques, des idéologies et des institutions mises en place pour assurer à titre principal les régulations socio-politiques.

Les collectivités locales font plus de politique que d'économie; les acteurs locaux se positionnent dans une situation d'attente par rapport aux autorités de tutelle. Ils reproduisent

presque tous les mêmes pratiques de gestion et de commandement. La prudence est la règle; les négociations sont interminables; l'action publique locale est très lente; les décisions audacieuses se font très rares; la décentralisation s'identifie au maintien des équilibres, des compromis et des conservatismes. La machine locale tourne au ralenti. Or aujourd'hui, il est bien admis que la décentralisation bascule du domaine de la symbolique à celui de l'efficacité. Et pour cela, l'action stratégique à l'échelon local et régional doit accompagner la réforme régionale en cours. Il faudrait orienter les politiques locales vers la réalisation d'objectifs précis. Cette stratégie pose la question de la formation des élus, de l'utilisation d'indicateurs de performance et d'efficacité, mais aussi de la mise en œuvre de systèmes d'organisation et de gestion moderne, de structures fiables, souples et adaptées.

Appelées à être plus compétitives sur le plan national et ouvertes vers l'international, les régions sont censées renforcer leur gouvernance stratégique, c'est-à-dire à introduire du neuf, impulser de nouvelles formes de changement et maîtriser les processus décisionnels.

Que l'on ne s'y trompe pas, il s'agit surtout de faire des régions des territoires de projets, de maîtrise et de l'orientation de l'avenir. L'enjeu n'est plus d'ajouter un niveau supplémentaire d'administration territoriale, mais de réussir le transfert du pouvoir du centre à la périphérie pour être en phase avec les tendances modernes qui affectent les mécanismes de gestion de pouvoir dans une société démocratique.

La région pourrait être un véritable laboratoire d'expérimentation de projets et un formidable stimulant pour une transformation réelle des rapports entre l'État et la société. Elle est suffisamment outillée pour y aboutir, car en principe les maîtres mots de l'autorité régionale sont: souplesse et rigueur; souplesse parce qu'elle n'est pas l'État, rigueur parce qu'elle est en dessous de l'État. Elle peut donc avoir un effet mobilisateur pouvant entraîner un changement important du comportement des acteurs locaux; en termes clairs, la région doit développer un style de gestion de type managérial, et pour cela, elle est porteuse d'une ambition civique et d'une capacité à amorcer un vaste mouvement de modernisation de l'action publique territoriale.

En effet, en rapprochant les citoyens des lieux de responsabilité publique, la région peut générer un supplément de démocratie par le développement d'une culture de proximité,

d'écoute et de négociation. Ce qui suppose une application du principe de subsidiarité; il s'agit d'un instrument permettant de savoir, dans chaque cas, où les compétences sont partagées et qui doit faire telle ou telle chose; c'est-à-dire un guide pour savoir lequel des niveaux de territorialité est le plus efficace pour mener une action dans l'exercice d'une compétence.

La région peut aussi réconcilier les hommes avec leurs territoires en leur fournissant un cadre de vie adéquat et de qualité. Elle doit faire de l'intégration sociale son credo quotidien. Pour sortir de cette situation de crise, la région peut impulser une nouvelle dynamique locale, et pour être efficace sur le plan économique, elle doit bénéficier d'un statut politique cohérent et autonome.

Disposant d'une personnalité morale, la région peut réaliser le développement par le bas, en ayant la responsabilité de l'élaboration et l'exécution des politiques du développement et d'aménagement. Parmi les axes d'interventions prioritaires figurent la formation professionnelle, l'aménagement du territoire, le développement du monde rural, l'encouragement de l'initiative privée et l'intégration sociale. En effet, la région ne serait porteuse d'espoir et n'aura de sens que par son contenu socio-économique et non politique. Cet aspect mérite une attention particulière puisque elle est occultée dans l'expérience actuelle. Après tout, c'est la condition de l'homme que l'on cherche à améliorer au niveau de l'espace territorial. Partant de cette idée, la régionalisation politique que l'on s'apprête à institutionnaliser aura beaucoup à jouer dans le chapitre du social. Car les considérations d'ordre social sont présentes à tous les niveaux. Sur le plan de l'action régionale, le développement social doit être placé au centre des politiques locales, car la régionalisation serait réduite à une simple structure administrative sans efficacité économique si elle ne vise pas le développement social. Il s'agit là d'une grande opération d'innovation qui doit toucher les structures, les procédures ainsi que les moyens d'action et de décision.

Le but recherché est d'être efficace au niveau des solutions à apporter aux problèmes sociaux économiques et des réponses à donner aux demandes multiformes de la population. La réflexion sur la consolidation de la collectivité régionale doit aller dans le sens d'une prise en considération des mutations profondes que connaît le Maroc aujourd'hui notamment aux plans social, économique et politique.

Le pays est sérieusement engagé vers un approfondissement des réformes juridiques, politiques et institutionnelles libérales tous azimuts. Alors dans ce cas, la régionalisation permettra d'offrir l'image d'un Maroc renouvelé; d'un Maroc qui, s'appuyant sur des institutions réformées, adaptées, fasse sa propre révolution interne à son rythme, selon sa vocation, ses aspirations et ses traditions. Alors les régions en tant que collectivités locales pourraient jouer pleinement le rôle d'accélérateur du développement local, bénéficiant d'une souplesse que ne peut avoir l'État et surtout d'une aptitude à réagir infiniment plus vite que ne peuvent le faire des structures centrales traditionnellement lourdes et lentes. C'est tout le modèle actuel qui doit être remis en question à partir d'une conception renouvelée et différenciée des découpages en prenant en considération la dimension historique, sociologique, culturelle et géophysique. L'objectif étant de mettre en œuvre de véritables pôles de développement économique, disposant d'une grande capacité d'action et de décision.

C'est devenu au Maroc un – lieu commun- de parler de " trop d'État", d'excès de centralisation, de bureaucratisation étouffante, de lourdeurs d'un appareil administratif faisant peu de concession au territoire, de circuits lents, de décisions sans portée pratique et d'un déficit constant de professionnalisme et d'expertise.

Si l'État manifeste de manière évidente des réformes significatives en terme de désengagement, de privatisation, de restructuration, de territorialisation des politiques, de réformes administratives, il bute contre lui-même toutes les fois qu'il décide de réformer sa centralisation administrative.

Les pouvoirs publics ne cessent pas de dénoncer ce mal endémique, d'engager des débats nationaux et d'organiser des consultations sectorielles en vue de promouvoir le changement. Et à chaque fois, les avancées sont minimales, cela rappelle la légende de Sisyphe.

La centralisation au Maroc résiste à toutes les épreuves. Ses détracteurs sont partout; et paradoxalement, on n'arrive pas à infléchir la position des bureaucrates et des acteurs politiques, lesquels ont une grande responsabilité dans le maintien des statu quo et des conservatismes locaux. Le souverain lui-même ne cesse de monter au créneau pour en souligner l'urgence et l'importance, notamment lors des premières rencontres des collectivités locales organisées à Agadir en octobre 2012.

L'hermétisme des technocrates et le conservatisme des acteurs locaux contrastent avec la volonté affichée des pouvoirs publics, mais jusqu'à quand ? Il va bien falloir sortir de cet enfermement pour entrevoir l'avenir autrement; la région doit trouver sa place dans un contexte socio-politico-économique profondément transformé.

On peut imaginer l'intérêt que cela présenterait en matière d'investissement, d'économie, de formation, de recherche, de solidarité, de technologie ou d'innovation, domaines qui sont susceptibles de déclencher une dynamique sociale locale aux retombées positives sur l'intégration et l'emploi. D'autant que, parallèlement, nous sommes dans un contexte de désengagement où le moins d'État doit être compensé par une action régionale forte et porteuse de changement face à la complexité des problèmes régionaux et locaux.

Il faut à tout prix que la réforme régionale soit globale et que l'on ne doive pas s'arrêter à mi-chemin. Des textes législatifs et réglementaires doivent être préparés simultanément pour délimiter les contours de l'action régionale et préciser de manière générale les droits et libertés des collectivités locales. Les expériences des pays développés peuvent être d'un grand intérêt dans ce domaine pour prendre appui sur les forces et les faiblesses de leur expérience. Le modèle espagnole, compte tenu de son originalité, mérite une attention particulière en raison des similitudes politiques que nous avons avec ce pays et des systèmes de convergence qu'il a pu instaurer entre l'unité et l'autonomie, l'économie et l'identité, l'équilibre politique et l'équilibre social, la cohésion entre le local et le central.

La balle est dans le camp de l'État pour animer la structure régionale et engager l'ensemble des opérateurs et des décideurs locaux à se pencher très rapidement sur les problèmes sociaux et économiques qui s'aggravent de manière inquiétante.

Le couple État-région est la solution de demain pour sortir de la morosité que nous connaissons aujourd'hui. L'enjeu politique est de taille. L'amélioration du statut de la région en collectivité territoriale est de nature à améliorer les circuits fonctionnels du pouvoir au niveau local en donnant une impulsion nouvelle à la représentation politique. La légitimité ne serait pas dans ce cas le monopole de l'État; elle sera gérée de manière conjointe par le centre et la périphérie.

Le système politique marocain, par le biais de la régionalisation, s'apprête à entamer une nouvelle période de gestion de pouvoir où la démocratie serait à l'honneur. Toutes les conditions sont maintenant réunies pour faire de la région un partenaire social, politique et économique réel disposant d'une légitimité partagée par rapport à celle du centre et pouvant redynamiser la vie locale.

Cela implique en tout état de cause une reconversion des méthodes de gestion spatiale, des compétences accrues et des moyens financiers considérables. Sur ce plan, nul à bien des égards, la question régionale se heurte à des difficultés objectives, mais il serait hasardeux d'en tirer des conclusions hâtives et prématurées. C'est à moyen terme qu'on évaluera la portée des changements discrets qui s'y opèrent.

La région devrait être, pour les années à venir, l'outil sur lequel doit s'appuyer l'État. Le désengagement de l'État, dans ce contexte de régionalisation et de mondialisation, doit être compensé par la mise en place de structures régionales opérationnelles. Redonnons au pays les moyens qui lui manquent pour permettre aux citoyens et à leurs représentants de prendre en charge directement leur avenir autour des structures territoriales modernes, vivaces, dynamiques, puissantes et complémentaires. Et dans ce cas, la région est une affaire trop sérieuse pour qu'elle ne soit pas instrumentalisée à des fins politiques ou de figurations partisans. Il ne faut pas que l'exercice du pouvoir régional soit piégé par des ambitions partisans et égoïstes, ceci est valable pour les autres niveaux d'action et de représentation; il va falloir discipliner les ambitions. Ceci appelle à une nouvelle culture de l'engagement public.

Le couple État-région devrait être l'objectif de la réforme en cours. Le Maroc est résolument engagé dans l'approfondissement des options libérales cherchant à s'approcher du modèle communautaire européen et à suivre la voie des démocraties occidentales avancées.

Redonnons alors au pays les moyens qui lui manquent autour de l'idée: des régions puissantes dans un État de Droit, fort moderne et démocratique. Le couple État-région est la solution de demain pour entrer en force dans l'ère de la mondialisation et de la compétitivité des économies. Les régions sont devenues aujourd'hui des acteurs stratégiques de l'économie mondiale.

Le pari de l'autonomie régionale est maintenant lancé à partie du casa du Sahara occidental.

Il va falloir le généraliser aux autres régions du Maroc en vue de la consolidation d'une bonne gouvernance territoriale fondée sur la responsabilité, la performance, l'efficacité. Le temps de la centralité politique est révolu. Désormais, c'est le triomphe de la démocratie à partir des territoires.

Conclusion

En définitive, sur les dimensions fondamentales de la gouvernance, à savoir la représentation politique, la gestion économique et l'efficacité économique, ont permis de relever, qu'en dépit des réformes constitutionnelles, institutionnelles et législatives, entreprises par les autorités publiques du pays, des difficultés persistent. Ces difficultés concernent notamment la mise en oeuvre des réformes visant à instaurer la transparence et l'éthique dans la gestion publique(6), ce qui nécessite la poursuite du processus de réformes par les pouvoirs publics, afin de " doter le pays de capacités institutionnelles aux critères universels de bonne gouvernance " (7)

En fait, la résolution des dysfonctionnements passe par le rétablissement d'une société de Droits, plus précisément par le renforcement des mécanismes de responsabilité interne et externe et l'introduction de la culture du résultat. Dans cette perspective, la "bonne gouvernance", emprunte grossièrement à l'entreprise ces modes de gestion pour les extrapoler sur le domaine public. C'est ainsi que l'on parle aujourd'hui du management public, planification stratégique et de l'évaluation du secteur public. C'est une manière de donner un contenu réel au " mythe de la gouvernance dépolitisée" (8)

L'enjeu régional est le défi du Maroc d'aujourd'hui parce que la centralisation handicape l'avenir du pays, et que la voie salutaire pour entreprendre un vaste mouvement de modernisation et de restructuration doit inévitablement passer par la mise en place d'un modèle régional fondé sur une conception décentralisée et démocratique du pouvoir.

Bibliographie:

- (1) Enquête d'opinion sur la gouvernance auprès des ménages, novembre 2003.
- (2) Voir tableau " participation aux affaires publiques", in rapport national sur l'évaluation du système de gouvernance, op. cit. p.63
- (3) Rapport national sur l'évaluation du système de gouvernance au Maroc, centre Africain de Formation et de Recherche Administratives pour le Développement et Observatoire Marocain de l'Administration Publique, Imprimerie AL MAARIF EL Jadida, 2006, p14.
- (4) Programme des Nations Unies pour le Développement, Programme on gouvernance in the Arab Région, in: www.undp.pagar.org/governance/arabgov.asp.
- (5) Rapport national sur l'évaluation du système de gouvernance au Maroc, op.cit, pp.14-15.
- (6) Rapport sur l'évaluation du système de gouvernance au Maroc, op.cit, pp.216-217;
- (7) Ibid.
- (8) suggestion de JOBERT B. Le muthe de la gouvernance dépolitisée". In FAVRE P. HAYWARD Y. YVES.S. (sous la dir) Etre gouverné,étude en l'honneur de jean leca. Presses Sciences Po, 2003.

