

**Programme d'études
« Compétitivité globale et positionnement du
Maroc dans le système mondialisé »**



**« Les incidences des réformes sur la
compétitivité globale du Maroc »**

Rapport général de l'étude thématique

Novembre 2012

Groupe de travail

M. Brahim MANSOURI
M. Mohsine EL AHMADI
Mme Fatima ARIB
M. Abdelmalek EL OUAZZANI

Propriété de l'IRES, ce rapport sur les incidences des réformes sur la compétitivité globale du Maroc, de par les opinions qui y sont exprimées, engage la responsabilité de ses auteurs et non pas celle de l'IRES

Table des matières

INTRODUCTION	6
1. CONCEPTION ET MISE EN ŒUVRE DES REFORMES ECONOMIQUES, POLITIQUES ET SOCIALES AU MAROC.....	8
1.1. LES REFORMES ECONOMIQUES, POLITIQUES ET SOCIALES : QUELLE COHERENCE D'ENSEMBLE ?	9
1.1.1. ÉTAT DES LIEUX ET CONTENU DES REFORMES ECONOMIQUES, POLITIQUES ET SOCIALES	9
1.1.2. COHERENCE D'ENSEMBLE DES REFORMES ECONOMIQUES, SOCIALES ET POLITIQUES.....	21
1.2. MODES DE CONCEPTION ET DE MISE EN ŒUVRE DES REFORMES.....	30
1.2.1. MODE DE CONCEPTION DES REFORMES.....	30
1.2.2. MODES DE TRANSMISSION, DE RECEPTION ET DE MISE EN ŒUVRE DES REFORMES	35
2. COHERENCE D'ENSEMBLE DES STRATEGIES SECTORIELLES.....	38
2.1. COHERENCE DES STRATEGIES SECTORIELLES AVEC LES REFORMES ECONOMIQUES, POLITIQUES ET SOCIALES GLOBALES	39
2.1.1. COHERENCE DES STRATEGIES SECTORIELLES ET DES REFORMES ECONOMIQUES GLOBALES	40
2.1.2. COHERENCE DES STRATEGIES SECTORIELLES ET DES REFORMES POLITIQUES GLOBALES	43
2.2. COHERENCE DES STRATEGIES SECTORIELLES ET DES REFORMES SOCIALES GLOBALES	45
2.2.1. COHERENCE D'ENSEMBLE ENTRE LES STRATEGIES SECTORIELLES ET LES REFORMES POLITIQUES ET SOCIALES D'ENVERGURE SECTORIELLE.....	47
2.2.2. COHERENCE D'ENSEMBLE ENTRE LES STRATEGIES SECTORIELLES ET LES REFORMES POLITIQUES D'ENVERGURE SECTORIELLE.....	47
2.2.3. COHERENCE D'ENSEMBLE ENTRE LES STRATEGIES SECTORIELLES ET LES REFORMES SOCIALES D'ENVERGURE SECTORIELLE.....	49
2.3. COHERENCE D'ENSEMBLE DES COMPOSANTES DES STRATEGIES SECTORIELLES	55
2.3.1. STRATEGIES SECTORIELLES, FORMATION, RESSOURCES HUMAINES ET POUSSEE COMPETITIVE.....	56
2.3.2. STRATEGIES SECTORIELLES ET PROBLEMATIQUE DE L'EMPLOI	67
2.3.3. STRATEGIES SECTORIELLES ET CONTRAINTES FINANCIERES.....	71
2.3.4. STRATEGIES SECTORIELLES ET PARTENARIAT PUBLIC/PRIVE	74
3. ROLE DES ACTEURS DANS LE PROCESSUS DES REFORMES ECONOMIQUES, POLITIQUES ET SOCIALES.....	79
3.1. TYPOLOGIE DES ACTEURS DES REFORMES AU MAROC : LE CADRE THEORIQUE	81
3.1.1. TYPOLOGIE DES ACTEURS DES REFORMES : UNE CLASSIFICATION SUR LA BASE DE LA THEORIE DES PARTIES PRENANTES	81
3.1.2. CLASSIFICATION DES PARTIES PRENANTES DES REFORMES SELON LES ATTRIBUTS DU POUVOIR, DE LA LEGITIMITE ET DE L'URGENCE.....	82
3.1.3. LE ROLE CENTRAL DE LA CONCERTATION AVEC LES PARTIES PRENANTES DES REFORMES	84
3.2. LE ROLE MAJEUR DES ACTEURS INSTITUTIONNELS DANS LE PROCESSUS DES REFORMES AU MAROC	85
3.2.1. ACTEURS INSTITUTIONNELS, POUVOIR ET PROCESSUS DES REFORMES AU MAROC.....	85

3.2.2. DE LA LEGITIMITE ET DE LA CREDIBILITE DES POUVOIRS PUBLICS ET DES REFORMES.....	86
3.3. LE ROLE DES ACTEURS QUASI-INSTITUTIONNELS ET NON INSTITUTIONNELS DANS LE PROCESSUS DES REFORMES	89
3.3.1. LA LEGITIMITE ET LE POUVOIR DES ACTEURS QUASI-INSTITUTIONNELS ET NON INSTITUTIONNELS : QUELLE CONCERTATION POUR LES REFORMES ?.....	90
3.3.2. QUEL ROLE POUR LES ACTEURS QUASI-INSTITUTIONNELS ET NON INSTITUTIONNELS DANS LE PROCESSUS DES REFORMES ? : COOPERATION OU BLOCAGE ?.....	93
3.4. LA NECESSITE DE LA COOPERATION ET DE LA CONCERTATION ENTRE LES ACTEURS DES REFORMES... ..	94
3.4.1. A PROPOS DE LA COEXISTENCE DE LA COOPERATION ET DE LA COMPETITION ENTRE LES ACTEURS DES REFORMES.....	94
3.4.2. A PROPOS DU PARTAGE DE L'INFORMATION STRATEGIQUE.....	95
4. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	96
4.1. SUR LES MODES DE CONCEPTION ET DE MISE EN ŒUVRE DES REFORMES.....	96
4.2. SUR LA COHERENCE D'ENSEMBLE DES REFORMES ET DES STRATEGIES SECTORIELLES.....	97
4.3. SUR LE ROLE DES ACTEURS DANS LE PROCESSUS DES REFORMES	100
4.4. RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS HOLISTIQUES	101
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	103
NOTES.....	108

INTRODUCTION

De nos jours, il est communément admis que le potentiel lié à la compétitivité globale d'une nation constitue un catalyseur pour son développement économique et social. Cependant, le concept de compétitivité globale est l'un des plus ambigus en sciences sociales, notamment en économie, en politologie et en sociologie. Un concept moins flou, déterminant de l'avantage concurrentiel des nations en constante compétition, est celui de la productivité. Le terme le plus usité en sciences sociales, notamment depuis le début du 19^{ème} siècle, demeure néanmoins celui de la « compétitivité-coût » et son corollaire la « compétitivité- prix ».

En privilégiant les coûts et les prix des biens et services faisant l'objet des transactions internationales comme déterminants de la capacité concurrentielle des économies nationales, ces deux concepts relèguent au second plan l'importance d'autres facteurs explicatifs de la compétitivité. En prenant en considération d'autres variables comme la qualité des biens et services échangés et les facilités de paiement, les économistes ont, de leur côté, forgé le concept de compétitivité-hors prix (compétitivité structurale). Malgré l'importance de cette innovation, elle présente l'inconvénient de ne pas prendre en compte l'influence d'autres variables économiques, en particulier l'impact que peuvent exercer les facteurs extra-économiques sur la compétitivité tels que ceux de la démocratie, la bonne gouvernance ou encore le développement humain.

La notion de compétitivité globale a ainsi fait sa naissance en vue de combler le vide conceptuel dans ce domaine, notamment en démontrant que des facteurs d'ordre non économique, notamment sociaux, politiques, culturels et environnementaux, constituent en fait un tout organiquement lié déterminant le potentiel compétitif global d'une nation. En outre, le fait pour un pays d'être globalement compétitif n'induit pas toujours un développement humain soucieux du bien-être et de la dignité de l'homme. La compétitivité globale comme concept multidimensionnel n'est pas un objectif ultime en soi ; c'est plutôt un moyen permettant de se procurer des capacités compétitives pour un pays par rapport à d'autres, mais tout en assurant à ses citoyens un niveau de vie relativement élevé, un développement humain harmonieux et une intégration économique, sociale, politique et culturelle indéniable.

C'est ce concept de compétitivité multidimensionnelle tel que déterminé dans cette introduction qu'il s'agira d'examiner tout au long de cette étude thématique consacrée au cas marocain. Celle-ci se focalise sur trois hypothèses fondamentales :

- Les réformes initiées et mises en œuvre par les pouvoirs publics marocains depuis la fin des années 1990, sont à même d'influencer l'avantage compétitif global du pays.

- Du fait de la définition multidimensionnelle de la compétitivité globale esquissée ci-dessus et de l'interaction des facteurs économiques et extra-économiques, les réformes économiques ne peuvent pas à elles seules améliorer le potentiel concurrentiel du Maroc sans les réformes politiques et sociales.
- Le fait que l'amélioration de la compétitivité globale du Maroc tarde à se matérialiser ne signifie pas que les réformes menées sont inutiles mais plutôt que des blocages et des dysfonctionnements confisquent les résultats escomptés, notamment en raison de problèmes liés à la conception et à la mise en œuvre de ces réformes ainsi qu'à leur cohérence d'ensemble et au jeu des acteurs (publics et privés, individuels et collectifs).

Même dans un contexte de libéralisation croissante des économies et d'ouverture des sociétés et de désengagement des pouvoirs publics, la réhabilitation du rôle de l'Etat et la reconfiguration de ses fonctions s'imposent aujourd'hui avec acuité aussi bien dans les pays développés que dans ceux en développement, en particulier dans le but d'améliorer les performances en termes de compétitivité globale. Une telle réhabilitation passe par des orientations et des programmes gouvernementaux pouvant insuffler un nouvel élan à la compétitivité globale en partenariat et en coordination avec une multitude d'acteurs privés, publics et semi-publics.

Prises ensemble, les politiques gouvernementales constituent une panoplie de réformes visant le renforcement du potentiel compétitif global, surtout si les décideurs sont conscients du fait que la coordination et la coopération entre les différents acteurs sont des conditions indispensables pour la réussite des réformes mises en œuvre ou à venir. C'est d'ailleurs sur la base du constat largement partagé selon lequel la compétitivité globale du Maroc n'est pas suffisamment développée eu égard aux potentialités du pays que les autorités ont lancé, notamment depuis le début de la deuxième moitié des années 1990, de vastes chantiers de réformes économiques, sociales et politiques.

Puisque la compétitivité globale ne peut être réduite à une simple compétitivité strictement économique, la philosophie et la pédagogie des réformes, ciblant l'amélioration de la compétitivité globale, s'avèrent celles du développement humain, global, intégré et ayant pour finalité l'amélioration du bien-être des citoyens. De ce fait, les réformes lancées ne se limitent pas à la sphère économique, mais plutôt à toutes les sphères de l'agir humain, c'est-à-dire les sphères économique, sociale et politique, assimilées comme une totalité structurante indissociable dont la cohérence d'ensemble devrait être pensée très sérieusement.

Pour atteindre l'objectif principal de cette étude qui est de mieux délimiter et évaluer les incidences des réformes sur la compétitivité globale du Maroc, il sera nécessaire tout d'abord d'apprécier le contenu des réformes les plus pertinentes en termes de compétitivité globale ainsi que leur bilan actuel, de saisir leur cohérence d'ensemble, de comprendre leurs modes de conception et de mise en œuvre, et de mieux comprendre le rôle des acteurs dans le processus des réformes. Néanmoins, il convient de préciser que pour déterminer le contenu de ces réformes et d'en faire un état des lieux, il ne s'agira pas d'en exposer, de façon linéaire, les diverses facettes mais plutôt de les examiner de manière transversale et synthétique.

En conséquence, ce rapport de synthèse obéit à cette méthodologie à l'aide de laquelle nous procéderons à l'analyse des modes de conception et de mise en œuvre des réformes, de la cohérence des réformes et des stratégies sectorielles et de l'écart (*gap*) entre ces réformes et les résultats obtenus en termes de compétitivité globale du Maroc, notamment à travers une analyse approfondie des jeux des divers acteurs impliqués dans le processus des réformes. Pour cela, ce rapport de synthèse est structuré de la manière suivante :

La première partie aborde la problématique des modes de conception et de mise en œuvre des réformes en relation avec la cohérence d'ensemble de ces réformes, considérées à un niveau très global ;

La deuxième partie est consacrée à une analyse plus approfondie, la cohérence d'ensemble des réformes et des stratégies sectorielles ;

La troisième partie porte sur l'analyse du rôle des acteurs dans la dynamique des réformes.

Le choix des réformes prises en compte dans ce cadre se fonde sur la matrice des réformes, élaborée à cette fin par l'Institut Royal des Etudes Stratégiques (IRES). Une telle démarche repose sur des hypothèses plausibles quant à l'impact attendu de telle ou telle autre composante des réformes sur la compétitivité globale du Maroc.

1. Conception et mise en œuvre des réformes économiques, politiques et sociales au Maroc

Avant d'aborder les modes de conception et de mise en œuvre des réformes économiques, politiques et sociales, il importe d'analyser d'abord leur cohérence d'ensemble.

1.1. Les réformes économiques, politiques et sociales : quelle cohérence d'ensemble ?

Afin d'évaluer convenablement la cohérence d'ensemble des réformes économiques, politiques et sociales, il semble approprié de commencer par l'identification des composantes des réformes jugées les plus significatives en termes de compétitivité globale et de présenter leur contenu d'une manière très synthétique.

1.1.1. Etat des lieux et contenu des réformes économiques, politiques et sociales

L'examen de la dynamique des réformes économiques, sociales et politiques lancées par le Maroc depuis la fin des années 1990 permet de relever en premier lieu qu'elles ont été indéniablement le résultat de la volonté du Souverain qui a fait, dès son accession au Trône, de la modernisation économique du pays, de son développement social et de sa démocratisation politique, un objectif stratégique irréversible. Ce choix explique la centralité et l'importance primordiale du triptyque « développement – démocratie – modernité » dans le projet sociétal du Royaume.

De plus, une lecture historique des réformes économiques, politiques et sociales au Maroc depuis l'indépendance permet de relever le nombre impressionnant de programmes présentés comme réformes à tous les niveaux. Mais ce n'est qu'avec les programmes d'ajustement structurel et le développement des agences d'évaluation et de classement que le terme « réforme » s'est transformé en mot d'ordre. D'ailleurs, ce n'est qu'à partir de la fin des années 1990 que les réformes sont devenues des instruments de pilotage du changement global orientant les politiques publiques.

En prenant les discours et lettres du Souverain comme référentiel de base, il est clair que ces réformes visent un changement sociétal qualitatif et un développement harmonieux et font du bien-être et de la dignité du citoyen marocain, l'objectif principal. Bien que dans notre approche et par souci de précision, les composantes économiques, sociales et politiques soient présentées séparément, elles sont en réalité liées par leurs effets interactifs sur la compétitivité globale du Maroc.

Les réformes économiques

La réalisation d'une croissance économique soutenue et durable nécessite de prime abord des réformes économiques profondes aussi bien au niveau national, sectoriel que territorial. Elles s'inscrivent dans le cadre de « (...) la volonté de doter l'économie nationale de moyens permettant sa mise à niveau et son décollage, pour la réalisation de projets structurants et la mise en œuvre de plans ambitieux ». Ainsi, les réformes économiques peuvent être scindées en réformes d'envergure nationale, celles d'envergure sectorielle et celles qui ont une nature territoriale, notamment l'INDH.

Les réformes économiques d'envergure nationale jugées pertinentes en termes de compétitivité globale concernent particulièrement l'ouverture commerciale, la nouvelle charte de la PME, la réforme des finances publiques (politique budgétaire) et la réforme du secteur financier.

Grâce à sa capacité à doter l'économie nationale de nouveaux débouchés extérieurs, à permettre aux entreprises marocaines de se mesurer avec confiance à la compétition étrangère, à bénéficier d'un transfert de technologie important et internaliser les pratiques et les compétences en matière d'innovation, l'ouverture commerciale peut être incontestablement un vecteur de consolidation de l'avantage compétitif global du Maroc. Il importe cependant de s'interroger sur la cohérence des accords de libre-échange conclus avec nos partenaires stratégiques (l'Union Européenne et les Etats-Unis) ainsi que leur efficacité et leur aptitude à servir les intérêts nationaux. Il importe également d'inscrire la libéralisation commerciale dans le cadre d'une diversification des alliances stratégiques du Maroc.

Au niveau de la charte des PME, les pouvoirs publics ont initié de nouvelles politiques de promotion spécifique aux PME, comme unité de production différente des grands entreprises, en particulier à travers la mise en place de structures et de mécanismes de concertation, de dialogue et de partenariat avec les opérateurs et les institutions représentatives des PME. Les mesures d'aides et d'encouragements au profit des PME visent à renforcer leurs performances compétitives, notamment celles liées à l'exportation.

La philosophie et la pédagogie des réformes initiées jusqu'à présent impliquent en effet que l'engagement du pays dans des zones de libre-échange Sud - Sud et Nord – Sud et la mise à niveau efficiente des PME aspirent à doter les unités stratégiques de production de moyens leur permettant d'accéder à des marchés de plus en plus globalisés.

En matière budgétaire, les dernières années ont été caractérisées par la mise en œuvre de réformes budgétaires novatrices dépassant le cadre de l'ajustement budgétaire mené par le Maroc depuis la première moitié des années 1980 (politique de stabilisation macro-économique). En particulier, les procédures de programmation pluriannuelle, de globalisation des crédits et de gestion axée sur les résultats ont été adoptées pour une meilleure évaluation et un monitoring efficient des performances. A cela s'ajoute l'engagement des pouvoirs publics dans un processus de budgétisation sensible au genre qui tient compte des relations entre hommes et femmes lors de l'élaboration des budgets publics.

En ce qui concerne la réforme du système financier, elle a été lancée dès le début des années 1990. Une telle réforme concerne :

- le découplage des marchés de capitaux, notamment à travers la transformation des relations entre les diverses composantes du système financier ;
- la libéralisation des opérations financières ;
- la réforme du cadre réglementaire du système bancaire et du marché financier.

C'est dans le cadre de ces réformes que la loi bancaire a été promulguée en 1993 en instituant le désencadrement du crédit, la suppression progressive des emplois obligatoires ainsi que la libéralisation des taux d'intérêt et la création d'un marché de changes interbancaires en 1996.

Ces diverses mesures ont été renforcées à partir du début des années 2000, notamment à travers :

- l'adoption d'un nouveau plan comptable pour les organismes de crédit en 2000 ;
- la consolidation du cadre prudentiel, notamment en matière de classification des créances douteuses à provisionner ;
- le renouvellement de l'infrastructure et des règles de fonctionnement du marché financier tout en veillant au renforcement des pouvoirs de l'autorité du marché à partir de 2004 ;
- la promulgation de la nouvelle loi bancaire en 2006 avec de nouvelles règles prudentielles plus qualitatives et spécifiques dans le cadre de Balle II et le renforcement de l'autonomie de Bank Al-Maghrib comme seule institution chargée de réguler et de surveiller le système bancaire et de conduire la politique monétaire.

Les résultats de ces réformes sont généralement satisfaisants et le Maroc dispose aujourd'hui d'un système financier qui est considéré comme le plus structuré et le plus performant du Sud de la Méditerranée, avec des taux de rentabilité attractifs malgré la tendance à la baisse des marges d'intermédiation (Mansouri et Afroukh, 2009)² et des ratios de créances douteuses moins élevés (Ayadi, Rym, Jawad Kerdoudi, Yazid Boumghar et Samy Bennaceur 2011)³.

Les réformes entreprises ont également poussé la quasi-totalité des établissements bancaires à respecter les règles prudentielles instituées. En plus, les conditions d'accès au crédit bancaire pour les entreprises du secteur réel sont devenues moins contraignantes. Il importe également de souligner que le marché financier fait preuve de dynamisme depuis 2004 avec une dizaine d'introductions en bourse et un volume de transactions en nette progression.

Il importe toutefois de souligner que les entreprises financières marocaines ne disposent pas en général de la taille suffisante pour pouvoir concurrencer leurs homologues dans certains pays comme l'Afrique du Sud et l'Egypte. Il est ainsi souhaitable de rechercher une taille critique pour les banques, notamment à travers un mouvement de concentration.

Un autre inconvénient réside dans le fait que les institutions qui encadrent et accompagnent la réforme du système financier ne jouissent pas de l'autonomie suffisante. En effet, hormis Bank Al-Maghrib relativement autonome, le Conseil Déontologique des Valeurs Mobilières (CDVM) demeure présidé par le Ministre des Finances et la Direction des Assurances relève encore de ce Ministère.

Une instance de coordination des trois institutions doit être développée en vue de faciliter l'éclosion d'une politique globale de développement financier et d'opérer le passage à une nouvelle génération de réformes susceptibles d'intégrer le secteur financier à la sphère réelle et d'accélérer son ouverture à la finance mondiale.

Le renforcement de la compétitivité globale a également nécessité la mise en oeuvre d'un ensemble de réformes d'envergure sectorielle. Les plus pertinentes en termes de compétitivité globale concernent les nouveaux programmes d'infrastructure ; le plan Maroc Vert ; le plan Halieutis ; les visions 2010 et 2020 et le plan Azur en matière du tourisme ; les stratégies industrielles (Plan Emergence-2005, plan Envol-2008 et Stratégie Maroc Export Plus) ; l'Artisanat Vision-2015 et le Programme Rawaj pour la promotion du commerce intérieur.

Comme le Souverain l'a récemment exprimé, les programmes d'équipement et d'infrastructure « ont permis de moderniser notre économie, d'en améliorer la productivité et la compétitivité, de renforcer les investissements publics et de créer des pôles de développement régional intégré. Grâce à ces plans et projets, notre pays dispose désormais d'un cadre stable et clair pour son développement économique, et d'une capacité de résilience face aux effets et impacts de la crise financière mondiale. En effet, ceux-ci ont largement favorisé le positionnement du Maroc comme destination attractive pour les investissements productifs et en tant qu'axe majeur des échanges aux plans régional et international »⁴.

Ces projets d'équipement et d'infrastructure concernent notamment le développement et l'extension des réseaux et des stations de transport et des voies de communication, la création et l'extension de zones off-shore et de pôles industriels intégrés et la réalisation de vastes complexes portuaires, comme celui de Tanger Med dont l'impact a commencé à se faire sentir dans les domaines industriel, commercial et d'investissement.

Dans le même élan réformateur, les programmes de routes et d'autoroutes ont produit des effets mesurables pour désenclaver les régions jadis isolées et pour augmenter le volume des échanges entre le Maroc et les pays limitrophes. Il est donc indéniable que le développement des infrastructures routières, ferroviaires et portuaires a renforcé le potentiel compétitif global du Maroc même si la visibilité sociale de cette amélioration ne s'est pas encore manifestée. Cela est dû en partie à l'écart temporel entre les changements économiques, relativement plus rapides, et leur impact social qui lui est généralement plus lent à se manifester.

Effectivement, à travers la promotion de la production, l'intensification des échanges, le renforcement de l'emploi et en définitive la constitution d'une véritable société de marché solidaire et bénéfique pour tous, le Maroc est engagé dans l'amélioration de son potentiel de compétitivité globale et de son classement mondial à terme.

Au niveau du secteur agricole, il importe de souligner que le plan Maroc Vert s'inscrit dans le cadre de ce que le Souverain qualifie de démarche écologique et spatiale car il vise la préservation des ressources végétales et forestières, le développement des oasis, notamment à travers l'extension des superficies des palmeraies et, en général, un développement intégré du secteur agricole. Le but ultime de ce plan est de favoriser la productivité et la compétitivité interne et externe du secteur en symbiose avec les autres secteurs de l'économie dans le cadre d'un développement durable harmonieux.

Le plan « Halieutis », comme programme de réformes sectorielles, est une stratégie novatrice de développement du secteur halieutique à l'horizon 2020. Il se veut « une stratégie intégrée, ambitieuse et globale ». Fort des orientations stratégiques des décideurs, ce plan vise la modernisation des différents segments du secteur de la pêche ainsi que l'amélioration de sa compétitivité et de sa performance tant au niveau régional que mondial. Le Maroc, pays réputé pour son avantage comparatif en produits de la mer, ambitionne, à travers le plan Halieutis, d'exploiter et de rationaliser les potentialités du secteur halieutique en vue de renforcer sa compétitivité à l'ère du développement des zones de libre-échange.

Le tourisme est un autre secteur dans lequel le Maroc, grâce à son potentiel dans ce domaine, est capable de se montrer encore plus compétitif. C'est dans le but de valoriser au mieux ce potentiel que la Vision 2010 a été élaborée. D'ailleurs, un véritable saut qualitatif a été réalisé grâce à la concrétisation quasi totale des objectifs de la Vision 2010 en atteignant plus de 9 millions de visiteurs dans un contexte de conjoncture internationale difficile. Pour aller encore de l'avant, il est recommandé de consolider cet acquis par l'adhésion renouvelée et ferme des acteurs du tourisme aux objectifs de la Vision 2020.

Au niveau des stratégies industrielles, le plan Emergence lancé en 2005 vise le développement accéléré des secteurs porteurs dans le cadre d'une stratégie industrielle tirée par les exportations.

Il s'agit de renforcer la compétitivité des nouveaux secteurs tels que ceux de l'électronique, de l'offshoring, de l'aéronautique et de la technologie spatiale, ou les secteurs traditionnels à l'image de l'automobile, de l'agroalimentaire et des produits de la mer ainsi que le textile et le cuir.

Le Maroc a ensuite étendu le plan Emergence en adoptant le plan Envol en 2008 en vue d'inclure les secteurs stratégiques de la société de demain : la microélectronique, la biotechnologie et la nanotechnologie. La création et le développement de zones franches, les incitations fiscales, ainsi que les aides à l'installation des entreprises, à la formation et au recrutement sont des atouts importants de cette stratégie industrielle. Bien qu'elle soit axée sur le développement de secteurs clés, une telle stratégie ne néglige aucunement l'approche transversale focalisée sur les chantiers majeurs comme le programme de plateformes industrielles intégrées, les programmes de soutien à la formation et à la compétitivité des entreprises et l'amélioration du climat des affaires, condition primordiale pour le développement des PME qui constituent l'essentiel du tissu productif du Pays.

Quant à l'Artisanat Vision-2015, il peut être considéré comme un contrat programme public/privé de type volontariste visant à rompre avec les politiques précédentes touchant au secteur artisanal. L'objectif est de restructurer les PME du secteur présentant des problèmes majeurs de gouvernance et de management. A terme, le contrat-programme signé en 2007 aspire à aider ces PME artisanales à optimiser leur taille pour produire plus en recourant à un management qualifié de haute qualité, notamment sur le plan du marketing et du design. Au niveau social, le contrat programme aspire à améliorer les conditions de vie du mono-artisan en le faisant bénéficier de la couverture médicale, de l'accès aux crédits bancaires et de la labellisation.

S'agissant du programme Rawaj, il vise essentiellement à développer le commerce intérieur. Il envisage d'adapter le secteur aux besoins pressants des consommateurs et d'adopter des mesures d'accompagnement nécessaires au développement du commerce à l'échelon local.

Les réformes sociales

L'analyse du contenu de certains discours et Lettres du Souverain révèle une vision stratégique de transformation du Maroc comme unité/totalité⁵ structurante : l'économique comme moyen, le politique comme instrument, le social comme réceptacle et le culturel comme vision de l'Homme, c'est-à-dire comme culture humaniste. Tel est l'esprit de l'éthique des réformes. La morphogenèse de cette notion de développement global a été exposée dans la lettre⁶ que le Souverain a envoyée au Premier Ministre El Youssefi en décembre 1999 à l'occasion de la définition des orientations du plan quinquennal.

A partir de 2005, cette vision royale a donné lieu à l'adoption d'une stratégie de « développement intégré » pour accompagner le processus de transformation profonde des structures de la société marocaine à l'aide de :

- la lutte contre la pauvreté, la marginalisation et l'exclusion ;
- l'intégration du monde rural dans la dynamique du développement économique ;
- l'inclusion des femmes, notamment rurales, dans le développement ;
- l'intégration des jeunes, notamment diplômés, dans le processus de production.

Dans l'objectif d'accroître les chances de réussite des réformes, une nouvelle méthodologie de travail a été adoptée à la place de la culture traditionnelle de l'effort peu favorable à l'émergence d'un acteur social autonome par rapport à l'Etat. En effet, cette nouvelle approche a nécessité une rupture avec la culture de l'assistanat et de l'hétéronomie, ainsi qu'avec les procédés qui gênent la rationalisation du travail et l'amélioration du potentiel économique et social du Maroc.

A titre indicatif, les caractéristiques de cette nouvelle méthodologie sont :

- la classification des réformes selon une logique d'ensemble ;
- le renforcement des capacités d'action des opérateurs économiques et sociaux ;
- l'orientation des partenaires sociaux vers des objectifs communs ;
- la défense de l'identité des acteurs du changement social par la protection des valeurs culturelles centrales ;
- la prospective pour faire face efficacement aux défis actuels et futurs qui se dressent devant le potentiel de compétitivité globale du Maroc.

Pour analyser le processus des réformes passées et celles en cours, il est important de comprendre la logique qui a commandé les réformes sociales menées depuis la fin de la dernière décennie du 20^{ème}, tant au niveau des objectifs poursuivis que des moyens déployés et surtout des résultats obtenus. Ainsi, une appréciation en termes d'écart (gaps) entre les objectifs visés et les résultats obtenus par les différentes institutions gouvernementales, permettra d'envisager quelques solutions pour éviter que les mêmes erreurs soient commises lors de la conception des réformes à venir.

L'objectif de cette méthode est de rechercher les moyens pour renforcer la compétitivité globale du Maroc dans le système mondialisé⁷. Ce point de vue part du postulat selon lequel les réformes sociales sont des correctifs des inégalités socioéconomiques qui handicapent le potentiel compétitif global du Maroc.

Dans cette perspective, le nouveau mode de conception des réformes obéit à la logique de classification en termes de « priorisation » des demandes et des besoins et surtout en termes d'impact social sur les populations les plus désavantagées par le mode de développement capitaliste. Cette logique de « priorisation » est à double orientation car elle part du général (secteurs) pour atteindre le spécifique (les acteurs).

Ainsi, et dans le cadre de cette étude, les réformes sociales sont principalement ordonnées selon leurs effets sur la compétitivité globale et marginalement en termes de l'image du Maroc au niveau international car l'image est tributaire du réel et non l'inverse.

Telles qu'elles sont extraites de la matrice, les réformes sociales sont traitées à trois niveaux :

- Au niveau national : codes de la famille et de la nationalité, code de la route, code du travail, politique de l'emploi et du système de retraite, politique de soutien aux classes moyennes et finalement la réforme du champ religieux ;
- Au niveau sectoriel : réforme de la santé, réforme de l'habitat ;
- Au niveau territorial : le désenclavement du monde rural et l'Initiative Nationale du Développement Humain (INDH).

Les réformes politiques

Il faut d'abord rappeler que les réformes sont conçues pour favoriser un développement global qui touche tous les aspects de la vie du citoyen. Le but essentiel des réformes politiques initiées depuis la fin des années 1990, est d'instaurer un Etat de droit et de renforcer la démocratisation du pays dans le but d'un développement global et harmonieux. Dans ce cadre, la nouvelle Constitution du 1er juillet 2011 est venue pour renforcer la démocratisation du pays au niveau national et régional dans le sens d'une séparation des pouvoirs.

Comme dans les domaines économiques et sociaux, les réformes politiques peuvent être appréhendées sous trois angles :

- Les réformes politiques d'envergure nationale : il s'agit du renforcement de l'Etat de Droit et de la consolidation des Droits de l'Homme, de la réforme de l'administration (toujours en chantier mais difficile à mettre en œuvre, en raison de diverses formes de blocages), de la justice et de l'Instance Equité et Réconciliation (IER) ainsi que de l'activation du Conseil Economique et Social. Concernant ce dernier point, il faudrait noter qu'une réforme de la composition de la deuxième chambre du Parlement s'avère nécessaire. Il faudrait dans ce cadre que les représentants des Chambres professionnelles et des organisations syndicales soient transférés au Conseil économique et social et que la Chambre des représentants soit consacrée uniquement à la représentation des collectivités locales. Elle pourra ainsi jouer un rôle important dans l'impulsion que le Souverain entend donner à la décentralisation, notamment par la possibilité qu'ont les représentants de faire des propositions de lois allant dans le sens de l'amélioration des pouvoirs et des finances des collectivités locales. Ceci a motivé la récente révision de la Constitution ;
- Les réformes politiques d'envergure sectorielle : libéralisation du secteur audio-visuel et consolidation du droit à l'information, réforme du cadre réglementaire des télécommunications (ANRT, HACA) ;
- Les réformes politiques d'ordre territorial : nouvelle charte communale, nouveau statut des collectivités provinciales et préfectorales et projet de régionalisation avancée.

Dans l'optique du processus des réformes, les droits de l'Homme sont un pilier essentiel de l'Etat de Droit. Ces droits sont devenus un socle de la société moderne : « nous estimons que le prochain siècle sera le siècle du respect des droits de l'Homme ou ne le sera pas (...) notre vision de la question des droits de l'Homme ne s'est pas limitée aux aspects institutionnel et juridique, ni à certaines mesures et procédures spécifiques, mais nous a amené à porter notre attention aussi sur les aspects sociaux qui constituent la base de la préservation de la dignité de l'Homme »⁸. Il s'agit ainsi d'une large vision des droits de l'Homme qui ne se limite plus aux droits politiques mais englobe également les droits sociaux, tels que le droit à la santé, le droit à l'enseignement, au bien-être, à la dignité de l'Homme. Cette conception a guidé la réforme de l'Etat aussi bien sur le plan institutionnel que pour son mode d'exercice du pouvoir. Elle a été également à l'origine du vaste programme de réformes et des politiques publiques en faveur des couches défavorisées (INDH), voire même des classes moyennes de la société (baisse du taux de l'impôt sur le revenu, par exemple).

Au cœur de l'Etat de Droit, il y a le respect de l'ordre légal par l'administration dans ses rapports avec les citoyens, mais également l'encadrement par le droit de l'action des autorités publiques, ainsi que celle de tous les organes de l'Etat ; autrement dit, aucun de ces organes ne peut agir sans une base juridique⁹. Le respect des droits et libertés garantis par les textes constitue un principe sans lequel aucun ordre démocratique ne peut être établi. Le Souverain l'a surtout défini par le mode d'exercice de l'autorité dans ses rapports avec les citoyens et dans les objectifs qu'elle est destinée à servir.

Le Souverain a ainsi défini un « nouveau concept de l'autorité » : « Nous voudrions à cette occasion expliciter un nouveau concept de l'autorité et de ce qui s'y rapporte, un concept fondé sur la protection des services publics, des affaires locales, des libertés individuelles et collectives, sur la préservation de la sécurité et de la stabilité, la gestion du fait local et le maintien de la paix sociale.

Cette responsabilité ne saurait être assumée à l'intérieur des bureaux administratifs qui doivent, au demeurant, rester ouverts aux citoyens, mais exige un contact direct avec eux et un traitement sur le terrain de leurs problèmes, en les associant à la recherche des solutions appropriées. Notre administration territoriale se doit d'axer son intérêt sur des domaines qui revêtent désormais une importance particulière et un caractère prioritaire, telles la protection de l'environnement et l'action sociale, et de mobiliser tous les moyens pour intégrer les couches défavorisées au sein de la société et assurer leur dignité ».¹⁰

Dans une note du Ministère chargé de la fonction publique et de la réforme administrative, il est dit notamment que « la conviction est de plus en plus partagée que les réformes que connaissent les institutions politiques du pays ne peuvent réellement produire leur effet que dans la mesure où l'Etat dispose d'une administration publique moderne et capable de relever les nouveaux défis. L'administration marocaine a connu de nombreuses réformes au cours de cette décennie. Des expériences innovantes ont été menées dans de nombreux domaines. Malgré ces nombreux acquis, l'action de l'administration et son mode de fonctionnement font l'objet de critiques tant de la part de ses usagers que de la part de la société civile »¹¹.

Ce diagnostic demeure valable aujourd'hui et récapitule même les difficultés de l'administration du pays, en particulier à travers les handicaps qui paralysent son fonctionnement normal (centralisation excessive, gestion routinière et personnel pléthorique, procédures budgétaires et financières paralysantes...) ainsi que les difficultés au niveau des relations entre l'administration, les citoyens et les entreprises (complexité des circuits et des procédures, absence de proximité, difficultés d'accès à l'information, qualité de l'accueil, agissements contraires à l'éthique...).

Pour remédier à ces dysfonctionnements, le Souverain a fait de la réforme de l'administration publique une des priorités de son règne. Ainsi, le nouveau concept de l'autorité¹² implique la nécessité de réformer le mode d'exercice de l'autorité publique ainsi que les méthodes de fonctionnement de l'administration d'une manière générale. En ce sens, il faut signaler que la création d'un ministère chargé de la modernisation de l'administration publique témoigne de cette volonté de promouvoir une administration moderne, performante, au service des citoyens et du développement économique et social, conformément au principe de bonne gouvernance.

Pour que l'administration remplisse les fonctions qui doivent être les siennes dans un tel programme de réformes, elle doit également être assainie de toutes les pratiques néo-patrimoniales et de la corruption, considérée par toutes les instances internationales d'évaluation comme le premier frein à la compétitivité globale du Maroc. Aussi, faut-il noter la création d'une Instance Centrale chargée de la lutte contre la corruption dont le statut devrait permettre une plus grande capacité d'intervention, notamment en lui donnant une large possibilité d'investigation et de saisie de la justice. Ceci nous amène à aborder la réforme de la justice.

Dans la vision des réformes politiques, « La Justice vient en tête des secteurs prioritaires pour la période à venir. Elle est la clé de voûte du pouvoir, et le socle sur lequel reposent l'Etat de droit, la primauté de la loi, le principe d'égalité devant elle, et la bonne gouvernance. La Justice est également un levier fondamental pour le développement et la promotion de l'investissement »¹³.

Il s'avère ainsi que le lien entre la réforme de la justice et la consolidation de l'Etat de Droit, d'une part, et la garantie d'un climat favorable au développement économique, d'autre part, est une constante dans la conception des réformes initiées depuis la fin des années 1990. Le Souverain l'a ainsi clairement exprimé « Depuis que Nous est échue la charge d'assurer la conduite de la nation, Nous avons placé au cœur de Nos préoccupations, la réforme de la justice, une réforme qui procède d'une vision innovante, en rupture avec les accumulations négatives issues des approches unilatérales et partielles.(...) La justice représente, à Nos yeux, la clef de voûte pour la concrétisation d'un principe auquel Nous sommes particulièrement attaché, à savoir l'égalité des citoyens devant la loi. Elle constitue le recours et le gage de l'équité, comme facteur de consolidation de la stabilité sociale. Mieux encore, la légitimité même de l'Etat et l'inviolabilité de ses institutions puisent leur force dans celle de la justice qui constitue le fondement même du pouvoir (...). Quant aux objectifs visés par cette réforme, il s'agit de consolider la confiance dans une justice efficiente et équitable et d'en conforter la crédibilité, tant il est vrai qu'elle constitue un rempart inexpugnable, pour la défense de l'Etat de droit, un fondement essentiel de la sécurité judiciaire et de la bonne gouvernance et un facteur d'impulsion du développement »¹⁴.

Une justice « équitable » est le gage d'une vie démocratique réelle et d'un véritable Etat de Droit où les droits et libertés sont garantis et où le capital est à l'abri des excès du pouvoir politique et de l'influence des groupes d'intérêts.

La réforme de la justice passe par la garantie de son indépendance et par le renforcement du statut des magistrats qui l'exercent. Elle passe également par une situation matérielle qui les mette à l'abri des tentations. Mais il faudrait que ce statut contienne suffisamment de mesures disciplinaires afin de réprimer toute contravention à la déontologie de la fonction.

Les mêmes objectifs ont guidé la réforme de l'organisation judiciaire. Après les tribunaux administratifs qui avaient été créés en 1993 et dont la fonction en matière de protection des droits et libertés est suffisamment connue, les Tribunaux de Commerce ont été institués dans le sillage des garanties données aux investisseurs d'une meilleure protection de leurs droits et d'une plus grande célérité dans les procédures.

Quant aux Cours Régionales des Comptes, elles ont été établies pour veiller à la bonne gestion des deniers publics et à une meilleure surveillance de l'exécution des marchés publics dont la législation a été réformée. Il est à signaler que plusieurs observateurs et organisations de la société civile regrettent que les rapports des Cours des Comptes ne soient pas suivis de poursuites judiciaires en cas de constat d'abus. La réforme de la justice a été faite également par l'adaptation des textes. C'est ainsi que le Code pénal et le Code du travail ont été révisés et que la loi anti-terroriste a été adoptée.

Plusieurs acteurs de la société civile, notamment, ont lié l'adoption de la loi anti-terroriste aux événements du 16 mai 2003, ce qui est partiellement vrai. Mais en fait, ces événements n'ont fait que précipiter et rendre indispensable une telle loi. Le Maroc, à l'instar de nombreux autres pays, avait l'intention d'adopter des mesures visant à combattre le terrorisme devenu, depuis le 11 septembre 2001, une affaire internationale.

Le Conseil de Sécurité des Nations Unies avait adopté en 2001, la Résolution 1373¹⁵ demandant aux Etats membres de l'organisation de prendre toutes les mesures de prévention et de lutte contre le terrorisme. Avant cette date, le Maroc est l'un des pays signataires de la Convention Arabe sur la suppression du terrorisme, signée au Caire le 22 avril 1998 et de la Convention de l'Organisation de la Conférence Islamique sur la lutte contre le terrorisme international, adoptée à Ouagadougou le 1^{er} juillet 1999. Cela atteste que le Maroc, selon sa tradition diplomatique d'engagement et de participation aux instances internationales, était engagé bien avant les événements du 16 mai 2003, dans la lutte contre le terroriste.

Dans ce contexte international, les évènements du 16 mai n'ont fait que montrer la vulnérabilité du pays et son exposition aux différentes menaces terroristes et cela a motivé le Maroc à adopter la loi 03-03¹⁶. Les critiques de cette dernière ont été nombreuses, surtout de la part de certaines organisations de Droits de l'Homme qui craignaient qu'elle ne soit liberticide et qu'elle restreigne le champ de la liberté d'expression et de la liberté de la presse. A l'égard de l'opinion internationale et des investisseurs, elle offre toutefois une garantie d'ordre et de sécurité.

Il s'avère cependant difficile d'affirmer à quel point ce genre de législation peut être attractif pour le capital étranger et pour l'impact qu'il peut avoir sur la compétitivité globale des pays.

1.1.2. Cohérence d'ensemble des réformes économiques, sociales et politiques

Avant d'examiner le degré de cohérence d'ensemble des réformes économiques, politiques et sociales, il importe d'abord de préciser la signification du concept fondamental de « cohérence ». En général, un ensemble est dit cohérent lorsqu'il y a absence de contradictions entre les divers éléments le constituant. Dès lors, les politiques publiques sont cohérentes si elles comportent des activités conduites et orientées vers des objectifs politiques de développement sont qualifiées de cohérentes si elles visent à réaliser des objectifs qui, au sein d'un paramètre donné, s'accordent aux objectifs poursuivis dans d'autres sphères.

L'analyse de la cohérence des réformes peut être menée en examinant d'abord le degré de cohérence de chaque volet (économique, politique et social) avant de passer à l'étude du degré de cohérence des réformes politiques, économiques et sociales dans leur ensemble. La cohérence d'ensemble des stratégies sectorielles fera l'objet de la deuxième partie de la présente étude.

Cohérence des réformes économiques

La cohérence des réformes économiques tient d'abord à leur approche multisectorielle qui regroupe, comme le montre l'état des lieux ci-dessus exposé, tous les secteurs de la vie économique (infrastructure, agriculture, industrie, commerce extérieur et intérieur, pêche, artisanat, tourisme, finance, répartition des revenus,...).

Le dénominateur commun entre toutes ces réformes tient au fait que leur formulation et leur implémentation prennent en considération l'importance des liens intersectoriels dans le processus de développement et donc la réalisation de l'objectif de l'amélioration du classement mondial relatif à la compétitivité globale et, à terme, du bien-être des Marocains.

A titre d'exemples, l'économie marocaine ne peut se développer qu'en « marchant sur ses deux pieds », c'est-à-dire en s'appuyant sur ses potentialités agricoles et industrielles. Ces deux secteurs exigent le développement de l'infrastructure physique ainsi que la promotion du commerce interne et externe du côté aussi bien de l'offre que de la demande.

En somme, une croissance économique soutenue à moyen et long termes, garant du développement global, ne peut se réaliser sans un soutien harmonieux et équilibré à tous les secteurs sous une optique de complémentarité et de synergie, d'où la tendance à des réformes simultanées intra et inter-sectorielles.

Il importe aussi de remarquer que la synergie entre le marché intérieur et le marché extérieur est largement internalisée et prise en compte dans le processus des réformes économiques. Il semble que ces dernières ne privilégient ni une introversion exagérée ni une extraversion démesurée de l'économie nationale. Ainsi, si le programme des réformes économiques consacre la stratégie du Maroc visant à s'ouvrir sur l'extérieur, notamment à travers l'adhésion aux accords de libre-échange Sud-Sud et Nord-Sud, il ne néglige pas pour autant la place qui doit revenir au marché intérieur en vue de soutenir et d'épauler la croissance et le développement. En particulier, l'accent est mis sur des réformes et des stratégies de développement comme les diverses stratégies industrielles mises en œuvre ainsi que la charte de la PME et le Programme Rawaj, axé sur le marché domestique.

Les réformes économiques mises en œuvre sont également focalisées sur l'exploitation des avantages compétitifs du Royaume dans des secteurs spécifiques sans pour autant oublier de viser la construction de nouveaux avantages comparatifs favorables au développement. Ainsi, en plus de l'exploitation d'avantages compétitifs existants comme dans les secteurs de l'agriculture, de la pêche, du tourisme et de l'artisanat, les réformes économiques aspirent à construire d'autres avantages compétitifs comme, par exemple, en matière d'infrastructure portuaire et de nouveaux créneaux industriels porteurs, l'objectif étant pour le Maroc de se déplacer vers le haut sur l'échelle mobile des avantages comparatifs.

Il importe également de noter que même dans le cas de l'exploitation d'avantages comparatifs déjà existants, il ne s'agit pas pour les réformes économiques de continuer à exploiter ces avantages dans leur état actuel mais de les développer davantage à travers des stratégies sectorielles novatrices comme le Programme Maroc Vert, le Programme Halieutis ou les visions touristiques et artisanales à moyen terme.

La cohérence des réformes économiques exige également un partenariat actif et étroit entre les secteurs public et privé. Même si les réformes visent en général à développer le rôle du secteur privé au sein d'une économie libérale inachevée, le secteur public quant à lui est considéré comme un catalyseur important pouvant accompagner les efforts des partenaires privés.

Et ce à travers notamment le financement et l'encadrement des programmes de réformes par les autorités publiques, l'appui technique et réglementaire, l'infrastructure physique et sociale, la formation,...

En outre, pour des réformes économiques cohérentes, la répartition des revenus ne doit pas être négligée. Toutefois, au lieu d'une redistribution passive des revenus générés par la croissance, une approche active et génératrice de revenus a été adoptée, en particulier dans le cadre de l'Initiative Nationale du Développement Humain (INDH) qui, tout en contribuant à la promotion de l'emploi, permet de lutter contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale et de faire en sorte que la croissance économique soit bénéfique aux couches sociales les plus démunies. Dans le même sens, la baisse importante de l'Impôt sur le Revenu a pour objectif d'élargir la base sociale de la classe moyenne.

Un autre argument favorable à la cohérence des réformes économiques tient à la simultanéité des réformes économiques, des stratégies sectorielles et de la réforme du système des financements publics. En effet, du fait des liens étroits qu'entretient la politique budgétaire avec l'activité économique globale, la réforme dans ce domaine a été menée en parallèle avec le processus des réformes en général, d'où les efforts entrepris dans ce sens en adoptant des approches novatrices de finances publiques axées sur les résultats, la globalisation des crédits et la budgétisation sensible au genre. De même, la réforme du secteur financier accompagne le processus global des réformes, notamment en raison de l'importance cruciale de ce secteur dans le financement des stratégies sectorielles.

Il semble également que tous les déterminants fondamentaux de l'avantage concurrentiel des nations, tels qu'ils jaillissent de la littérature la plus récente en la matière, sont pris en compte dans les diverses composantes des réformes économiques. En plus du jeu des acteurs économiques, politiques et sociaux (à analyser dans la troisième partie de la présente étude), la prise en considération d'une panoplie de facteurs cruciaux de la compétitivité apparaît implicitement à la lecture du contenu des réformes économiques et des stratégies sectorielles. Il s'agit en particulier du rôle synergique des marchés intérieur et extérieur, de l'infrastructure physique et sociale, de la dynamique du secteur financier, du rôle central des pouvoirs publics, de la dynamique de la productivité des secteurs et des stratégies concurrentielles.

De plus, les réformes économiques sont fondées sur des approches micro-économiques, macro-économiques et sectorielles certes divergentes mais complémentaires. Les exemples ne manquent pas et vont des finances publiques, du secteur financier et de l'ouverture commerciale sur le plan macro-économique aux stratégies micro-économiques visant le bien-être des agents économiques (PME, agriculteurs, pêcheurs, investisseurs,...) en passant par les stratégies sectorielles aspirant à trouver des solutions adéquates à des problèmes spécifiques de certains secteurs.

Les réformes économiques d'envergure nationale, sectorielle et territoriale se distinguent également par leur initiation conjuguée avec le maintien des équilibres macro-économiques fondamentaux. Or, il est extrêmement difficile de mener de tels programmes de réformes tout en préservant cet aspect fondamental de la cohérence. Les montages financiers sains constituent d'ailleurs l'innovation essentielle de la nouvelle stratégie réformatrice qui veut que les réformes tournées vers le développement du pays soient formulées et implémentées sans recourir nécessairement au laxisme budgétaire et monétaire générateur de déséquilibres macro-économiques insoutenables. De telles réformes économiques ont également un contenu social notoire puisqu'elles visent la promotion de l'emploi et l'amélioration du bien-être social (INDH, augmentation des revenus des agriculteurs, des pêcheurs,...).

Il faut toutefois avoir à l'esprit qu'un risque de dysfonctionnement général de la cohérence des réformes économiques et des stratégies sectorielles est à craindre. A ce titre, une entité chargée du pilotage, de l'harmonie et de la convergence des diverses composantes des réformes (notamment sectorielles) est vivement recommandée. Ceci dit, certains acteurs économiques, politiques et sociaux commencent déjà à exprimer leurs craintes à propos des effets d'éviction que les réformes économiques et les stratégies sectorielles peuvent générer à leur encontre.

On peut évoquer à cet égard les distorsions sur le marché du travail qui ont déjà commencé à émerger en raison des avantages accordés à certains secteurs au détriment d'autres. A titre d'exemple, du fait des privilèges accordés au secteur de l'offshoring, il arrive à attirer des cadres exerçant dans d'autres branches d'activité industrielles et de services. Un autre exemple tient au traitement inégal dont souffrent les acteurs de l'industrie agro-alimentaire en raison de la détaxation dont bénéficie un large secteur agricole face à des impôts et taxes que ces acteurs sont obligés de payer.

Cohérence des réformes sociales

De prime abord, on remarque que si les réformes économiques sont fondées sur une approche multisectorielle claire, les réformes sociales intègrent elles aussi toutes les sphères socio-économiques et culturelles (la famille, la circulation, le travail, la religion, la santé, l'habitat, le monde rural, le développement humain, l'enseignement...). Une telle approche prouve que la vision actuelle du changement sociétal est consciente de l'indivisibilité et de l'interconnexion des diverses composantes de l'édifice social qu'il faut réformer, reconfigurer et restaurer dans une perspective de cohésion sociale et de développement harmonieux.

Les réformes inhérentes aux sphères socio-économiques et culturelles intègrent également l'approche genre (gendérisation des actions de l'Etat). Ceci démontre que la vision réformiste des pouvoirs publics est consciente du fait que l'amélioration des conditions économiques et sociales exige non pas des actions émiettées mais plutôt des stratégies globales visant l'épanouissement économique, politique, social et culturel de la femme.

Comme dans le domaine économique, les réformes sociales contiennent des composantes de partenariat entre les acteurs des secteurs public et privé. C'est le cas notamment des réformes de la santé et de l'éducation qui exigent la complémentarité et la synergie entre les efforts de l'Etat et ceux des investisseurs privés. C'est le cas également de la réforme du champ religieux.

Les réformes initiées dans le cadre de l'INDH en faveur des populations rurales enclavées et des couches urbaines les plus vulnérables intéressent non seulement l'Etat mais aussi les acteurs individuels et collectifs de la société civile marocaine.

Afin d'éviter que les diverses facettes des réformes sociales ne soient primordialement orientées vers le milieu urbain, un intérêt particulier est conféré au monde rural longtemps marginalisé par les programmes publics des périodes précédentes.

Il importe toutefois de noter que l'impact de certaines réformes d'ordre social se répercute négativement sur d'autres sphères et secteurs de l'économie et de la société en général.

L'exemple le plus frappant à cet égard est le nouveau code de la route récemment entré en vigueur, et qui a eu des répercussions préjudiciables sur le pouvoir d'achat du citoyen, notamment à cause de la flambée des prix de biens de première nécessité, due partiellement à la diminution du tonnage transportable, légalement toléré.

Une autre limite des réformes sociales en termes de cohérence réside dans la multiplicité des instances qui interviennent dans le processus des réformes. Il serait ainsi légitime de se demander, comme dans le cas des réformes économiques, s'il n'est pas nécessaire de mettre sur pied une instance de coordination pour une meilleure cohérence des diverses composantes de ces réformes.

Cohérence des réformes politiques

Une première remarque concernant la cohérence des différentes composantes des réformes politiques concerne le fait que les programmes de réformes liés à la démocratisation et aux droits de l'Homme ont été mis en œuvre simultanément. Une telle simultanément atteste que les pouvoirs publics sont conscients du fait que le multipartisme, la démocratie et les droits de l'Homme sont indissociables.

De même, les réformes de la justice et de l'administration constituent des composantes indissociables des autres réformes politiques. L'accompagnement de la consolidation de la démocratie et de la préservation des droits de l'Homme par la réforme de la justice et de l'administration démontre que la vision actuelle du changement a pris en compte les relations dialectiques qu'entretiennent les réformes politiques.

De plus, l'approche qui sous-tend la préservation des droits de l'Homme se veut globale et transversale. Une telle approche est appelée à respecter le principe fondamental de l'indivisibilité des droits de l'Homme qui vont du droit d'accès à la justice aux droits socioculturels, les droits des enfants, des femmes, des migrants, ou encore ceux des personnes à mobilité réduite.

Du fait que la transgression des droits humains dans un secteur affecte les droits dans d'autres secteurs, on ne peut préserver et consolider les acquis dans ce domaine qu'en intégrant toutes les composantes des droits de l'Homme dans le cadre d'une approche globalisante. C'est également dans le souci de respecter les droits humains, en particulier la liberté d'expression, que le secteur audio-visuel a été libéralisé et que le droit à l'information est consolidé, tout en accompagnant les mesures prises par une réforme profonde du cadre réglementaire des télécommunications (ANRT, HACA).

De plus, puisque la préservation des droits humains ne peut se matérialiser que dans un contexte où règne l'Etat de Droit qui suppose le respect des règles par les pouvoirs publics, détenteurs du « monopole de la violence légale » au sens de Max Weber, la loi anti-terroriste a été promulguée en vue d'éviter toutes pratiques illégales de « justice populaire injuste » et toutes tendances obscurantistes préjudiciables aux valeurs et aux rites de la société marocaine connue par sa tolérance à travers l'histoire.

Bien entendu, le processus de démocratisation vise à améliorer les conditions politiques, économiques et sociales des Citoyens. Le Maroc a besoin d'un système démocratique solide et confiant axé sur l'équilibre des pouvoirs. En fait, il ne s'agit pas de « démocratiser pour démocratiser » (démocratie instrumentale) mais plutôt de « démocratiser pour améliorer » (démocratie substantielle). Il est ainsi judicieux de mettre sur pied un système démocratique où les acteurs en jeu créent des alliances stratégiques débouchant à terme sur un nombre limité mais représentatif de partis politiques.

De même, si l'amélioration de l'image de marque du Maroc est légitimement recherchée, c'est plutôt le changement des rapports économiques, sociaux et politiques et, donc de la réalité de l'image, qui doit prévaloir. En ce sens, la démocratie ne peut être prise pour un élément exogène qu'on peut transplanter dans une réalité économique, sociale, politique et culturelle différente de son contexte d'origine. Le but recherché est d'éviter les réactions de refus et donc des tensions sociales et politiques qui risquent d'entraver les réformes.

En outre, l'action des groupes en quête de rentes (Rent-Seeking Groups) généralement très influents dans des régimes politiques démocratiquement émergents, comme dans le cas marocain, doit être efficacement gérée en vue de soutenir les réformes politiques au lieu de laisser de tels groupes porter atteinte à la cohérence de ces réformes en tentant de satisfaire leurs propres intérêts catégoriels contre les intérêts de la nation. La recherche d'un espace de communication pour en discuter peut faciliter la recherche d'intérêts composés et de compromis moins nuisibles pour la réussite des réformes et donc pour l'amélioration de la compétitivité globale du pays.

Enfin, la capacité de l'Etat, définie dans ce cadre comme étant son aptitude à entreprendre et à développer des actions collectives d'une manière efficiente, doit être examinée et développée pour assurer le succès des réformes politiques.

En ce sens, la réforme des institutions politiques peut être interprétée comme la construction d'une capacité nécessaire pour la mise en œuvre d'autres réformes parce que, tout simplement, les institutions politiques déterminent en dernier ressort, les règles du jeu¹⁷.

Cohérence d'ensemble des réformes

La cohérence des réformes économiques, politiques et sociales, examinée séparément dans les développements précédents, doit être complétée par une analyse de la cohérence d'ensemble des réformes dans leur globalité. Ces réformes constituent d'ailleurs un tout indissociable du processus de leur mise en œuvre simultanée. Elles visent à corriger les erreurs commises lors des premières générations des réformes économique (du programme d'ajustement structurel jusqu'au début des années 1990). C'est d'ailleurs pour éviter les glissements que ces réformes ont connus que les chantiers initiés depuis la fin des années 1990 englobent tous les aspects économiques, politiques et sociaux.

En examinant les diverses facettes des réformes, il s'avère que leur philosophie et leur pédagogie s'inscrivent dans la perspective d'un modèle de développement et de démocratie novateur et spécifiquement marocain. Au lieu de composantes de réformes éparses, juxtaposées et entretenant peu de liens entre elles, les programmes de réformes économiques, politiques et sociales examinées doivent en principe s'avérer cohérents et organiquement orientés vers la réalisation d'un véritable changement sociétal.

Cet objectif est clairement explicité par le Souverain : « Nous sommes extrêmement attachés à la monarchie constitutionnelle, au multipartisme, au libéralisme économique, à la politique de régionalisation et de décentralisation, à l'édification de l'Etat de droit, à la sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés individuelles et collectives, et au maintien de la sécurité et de la stabilité pour tous.

Nous souhaitons que le Maroc, sous notre règne, aille de l'avant sur la voie du développement et de la modernité, et qu'il accède au troisième millénaire, doté d'une vision prospective, en parfaite cohabitation et une entente réciproque avec nos partenaires préservant son identité et sa spécificité, sans se refermer sur soi, dans le cadre d'une authenticité reconfirmée et d'une modernité qui ne renie guère nos valeurs sacrées »¹⁸.

L'analyse est donc repensée d'une manière englobant les dimensions économique, sociale, politique, culturelle et environnementale. Le développement et la modernisation peuvent être réalisés dans le respect de l'authenticité.

L'analyse est donc repensée d'une manière englobant les dimensions économique, sociale, politique, culturelle et environnementale. Le développement et la modernisation peuvent être réalisés dans le respect de l'authenticité. Le triptyque « développement – démocratie – modernité » est un socle notionnel fondamental à garder tout au long de notre étude pour saisir l'intelligibilité des réformes entreprises au Maroc depuis 1999, notamment sur les plans économique, social et politique.

Le développement humain ainsi que la solidarité et la cohésion sociales, prioritaires pour les décideurs, ne peuvent être atteints sans un développement harmonieux reposant sur une croissance économique soutenue, une société stable et un Etat efficace. La vision stratégique des réformes initiées permet de comprendre que dans un contexte de croissance économique faible, même les mesures les mieux intentionnées, visant une redistribution plus équitable des richesses, ne peuvent avoir qu'une portée limitée, du fait que le pays ne se trouvera en train de « redistribuer la pénurie ».

Dès lors, même si la croissance économique, comme phénomène quantitatif, n'est pas du tout le signe d'une compétitivité globale saine, elle peut être transformée en une pierre angulaire du développement humain et de la cohésion sociale grâce au volontarisme et à des conduites éclairées. La philosophie et la pédagogie des réformes menées permettent dès lors de considérer la croissance économique soutenue comme un catalyseur « *propre à conforter notre politique de solidarité sociale* »¹⁹.

Les réformes sociales visant le bien-être et la dignité du citoyen, ont été d'ailleurs conçues de telle sorte qu'elles reposent sur le socle des réformes économiques (mais aussi politiques) dans le cadre d'une vision globale embrassant les différents niveaux de l'agir social.

Un développement harmonieux axé sur le citoyen comme acteur actif et cible privilégiée des politiques publiques ne peut être réalisé cependant sans la mise en œuvre d'une stratégie respectueuse de l'environnement.

Les chantiers de réformes entreprises doivent être ainsi appréhendés sous l'angle de la dialectique organique entre les impératifs de la croissance économique soutenue et du développement humain respectueux des grands équilibres de la nature et de l'ordre écologique. Il est d'ailleurs unanimement admis que le développement global à multiples facettes économiques, sociales et politiques, est la résultante d'une croissance soutenue à moyen et à long terme.

Or, une croissance économique peu respectueuse de l'environnement ne peut être soutenue en moyenne et longues périodes du fait de ses répercussions négatives sur les ressources nécessaires aux générations futures.

Par ailleurs, la simultanéité graduelle des réformes économiques, sociales et politiques atteste de la vision stratégique fondée sur l'endogénéité des éléments à réformer. A titre d'exemple, les réformes visent entre autres, à réformer la sphère économique, mais la réforme elle-même est une politique publique et, de ce fait, son aboutissement dépend de la qualité du système de gouvernance en place. Dès lors, la pédagogie des règles de bonne gouvernance s'avère nécessaire pour la conduite d'efficaces réformes économiques, politiques et sociales mais, en retour, le système de gouvernance lui-même est une composante centrale dans le système des réformes.

De là naît en partie la complexité des réformes en termes de leurs incidences sur des variables fondamentales, notamment la compétitivité globale. Les exemples sont nombreux dans le cadre de ce champ d'analyse (la suite de l'étude, notamment lors de l'analyse du jeu des acteurs et des parties prenantes, apportera d'autres éclaircissements sur ce point).

Les réformes économiques d'envergure nationale, sectorielle et territoriale ne peuvent être efficacement mises en œuvre que dans un contexte politique et social où règnent le débat, le consensus et la cohésion. La réforme est éminemment un acte politique. En conséquence, les politiques économiques et sociales menées dans le cadre des réformes doivent être conduites en prenant en considération le rôle central de la démocratie et de la participation. En fait, la prise en compte de ces interrelations et interactions explique pourquoi les réformes économiques, politiques et sociales ont été initiées simultanément depuis le début des années 2000.

La démocratie et la participation sont essentielles pour l'aboutissement des réformes parce qu'elles permettent la mobilisation et l'adhésion des citoyens autour de ces réformes et cette mobilisation leur confère un surcroît de légitimité populaire. De même, la consolidation du système de gouvernance tant au niveau du gouvernement central que des régions peut être considérée comme un stimulus pour l'affermissement de la gouvernance locale et même pour la gouvernance de l'entreprise opérant dans le secteur privé. Il est même illégitime de demander aux collectivités locales et aux entreprises d'adopter un véritable système de bonne gouvernance alors que le centre manque de bonne gouvernance.

Toutes les réformes politiques d'envergure nationale contiennent des éléments de réforme du système de gouvernance puisque de telles réformes constituent la pierre angulaire pour la qualité de la gouvernance sur le plan local, régional et entrepreneurial.

La complexité et la diversité des réformes, tout en posant la question de leur cohérence, posent aussi le problème de leur mise en œuvre par les différents acteurs, mise en œuvre qui peut être source de tensions. Quels sont alors les modes de conception et de mise en œuvre desdites réformes ?

1.2. Modes de conception et de mise en œuvre des réformes

Comme déjà souligné, on constate que malgré les nombreuses réformes d'ordre économique, politique et social, le Maroc n'a pas amélioré sa compétitivité globale, ni sa place dans le classement mondial des performances. Pourtant, il a des atouts pour devenir un modèle en Afrique et dans la Région MENA, si les réformes sont axées sur les performances et non pas sur les agendas. Cependant, au lieu de s'arrêter sur ce constat pessimiste, il faut plutôt s'interroger sur le pourquoi de cette situation afin d'opposer au pessimisme de la réalité, l'optimisme de la volonté créatrice d'action positive. Pour cela, il faut commencer par l'interrogation des faits : où réside le problème ?

Au-delà de la problématique de la cohérence des réformes et du recours à une instance de coordination centrale, deux hypothèses plausibles méritent d'être testées :

- Premièrement, les obstacles aux réformes s'expliqueraient par la nature de leurs modes de conception et de mise en œuvre ;
- Deuxièmement, les entraves aux réformes seraient dues à un jeu défavorable des acteurs et des intérêts concernés au niveau aussi bien de la conception que de la mise en œuvre des réformes.

1.2.1. Mode de conception des réformes

Certains discours et Lettres du Souverain révèlent une vision royale de transformation du Maroc comme Unité/Totalité structurante²⁰. Afin d'accroître les chances de réussite de ce programme des réformes, il a fallu revoir la culture de l'effort et la méthode de travail en pensant en termes de la sociologie de l'action dont l'objectif consiste à favoriser l'émergence d'un acteur social autonome par rapport à l'Etat afin de rompre avec la culture de l'assistanat et de l'hétéronomie ainsi qu'avec la méthode irrationnelle de travail qui a prévalu dans le passé.

Afin de saisir le contenu social, politique et économique de cette nouvelle vision, il faudrait se pencher sur le mode de conception des réformes déjà entreprises : dans quelle mesure ce mode de conception peut-il impacter l'économie et la société marocaines ?

Puisque l'ensemble des réformes visent le renforcement de la compétitivité globale en passant par la recherche d'un équilibre nouveau entre les trois composantes principales de l'action de l'Etat que sont l'économique, le politique et le social, la nouvelle Vision des réformes peut être clairement définie dans le mode de conception et de mise en œuvre.

Pour cela, il est nécessaire de construire une typologie sur la base du couple « mobilisation/ participation des différents acteurs au processus de transformation sociale ». La typologie proposée aura le mérite de montrer, d'une part, le degré de mobilisation des acteurs du changement ainsi que leur adhésion au programme des réformes, et d'autre part, le renforcement de la légitimité des pouvoirs publics par et dans le débat démocratique.

En ce sens, l'ascendance et la descendance sont deux orientations de l'action transformatrice/réformatrice qui peut venir soit d'en haut (des institutions internationales ou de l'Etat marocain) soit d'en bas (des associations, d'ONG, des représentations de patrons, des cadres ou des salariés des secteurs public et privé), ou encore des citoyens ordinaires, etc. Le jeu de différents acteurs détermine en dernière instance le degré de réussite des réformes.

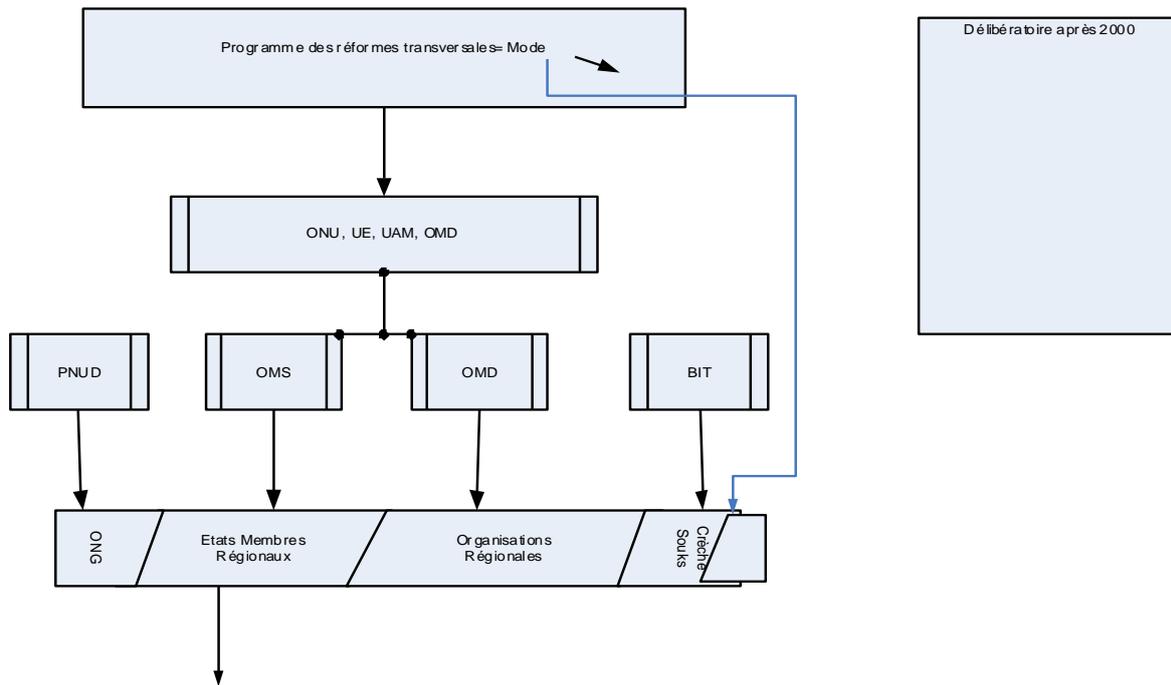
Mode de verticalité descendante

Le premier mode de conception des réformes qui peut être qualifié de « mode vertical descendant » a caractérisé la période de 1983-2003, c'est-à-dire du début du programme d'ajustement structurel jusqu'au lancement de la réforme du code de la famille.

Il est descendant dans la mesure où l'origine des réformes se trouve dans les programmes et propositions des organisations internationales ou régionales (ONU, PNUD, Banque Mondiale, FMI,...). Il est standardisant dans la mesure où les réformes visent tous les Etats, sans aucune distinction, et ne tient aucunement compte de leurs différences géographiques ou de leurs spécificités culturelles. Finalement, il est uniformisant dans la mesure où il prend les normes des pays avancés comme modèle de développement spécifique applicable à tous les pays.

Ce mode de conception des réformes a laissé peu de place au débat et, par voie de conséquence, il n'a pas suscité de culture participative. Au contraire, il a donné lieu à des crispations, des réticences et dans des cas précis au refus d'alignement sur certains critères de développement exogène.

Figure n° 1 : Mode descendant



Mode de verticalité ascendante

Le second mode de conception a commencé en 2003 avec la réforme de la Moudawana qui a permis de débattre publiquement des questions de réformes qui touchent l'identité et la personnalité culturelle, religieuse, et juridique de la société marocaine. Cette tendance s'est confirmée de façon notoire en 2005 avec l'Initiative Nationale pour le Développement Humain.

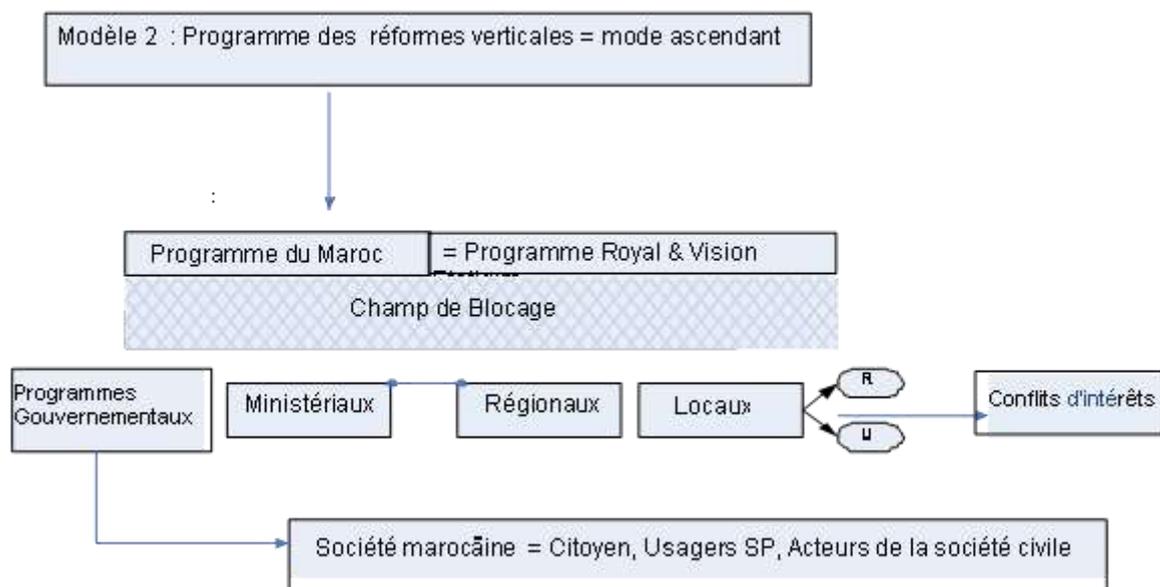
Dès lors, il est possible de défendre l'hypothèse selon laquelle le mode de conception des réformes est passé du schéma vertical descendant au schéma vertical avec une orientation ascendante (mode de verticalité ascendante) dans la mesure où la conception des réformes est devenue contractuelle et prend en compte désormais, les positions et les points de vue qui émanent d'en bas, des acteurs sociaux et des Citoyens qui n'ont pas été consultés lors de la conception des réformes adoptées avant 2003.

Avec l'irruption de la société civile et des mouvements de revendications des droits sociaux (syndicats, associations,...), culturels (associations religieuses) et identitaires (le mouvement amazigh), le processus des réformes est devenu inclusif, participatif et délibératoire.

Dans ce processus, les résultats des débats d'idées deviennent des projets d'action, voire des réalisations historiques avec la participation active des acteurs sociaux à l'élaboration des réformes, notamment par le biais des ONG ou des organisations représentatives (syndicats, partis politiques, et collectivités locales). Ceci a conféré au processus de réformes une nature démocratique nouvelle.

Toutefois, dans la conception des réformes, il y a une imbrication du national et de l'international, du local et du global, imbrication qui se matérialise de plus en plus dans un contexte international hégémonique, caractérisé par l'affaiblissement de la souveraineté de l'Etat-Nation.

Figure n° 2 : Mode ascendant



Le mode combinatoire

Le troisième et dernier mode de conception est celui qui a combiné les objectifs du millénaire pour le développement avec l'Initiative Nationale de Développement Humain à partir de 2005.

Ce mode consiste en la combinaison des deux modes verticaux à double orientation vers le « Bas » et vers le « Haut » avec le souci de préserver l'identité nationale dans la vision de changement politique et social de l'Etat et sa nouvelle pédagogie des réformes (responsabilisation au lieu de l'assistanat).

Cette stratégie repose plus que jamais sur la dialogie, la délibération, la concertation, et la coordination entre les différents partenaires des réformes (Etat, partis politiques, syndicats, associations,...), et la recherche de réalisations concrètes (obligation de résultats).

Depuis l'année 2000, l'Etat marocain a exprimé sa volonté de propulser davantage le Maroc dans l'orbite de l'économie libérale tout en restant vigilant sur les conséquences sociales et culturelles du processus de libéralisation économique. Cette vigilance est perceptible dans la manière dont le Maroc s'est approprié, à sa manière et selon ses propres intérêts nationaux, les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)²¹.

Ainsi, les discours royaux et les programmes gouvernementaux des réformes en matière de développement social par la politique de réduction de la pauvreté, convergent le plus souvent avec les OMD. Toutefois, lorsque les points de vue du Maroc divergent pour des raisons sociales, culturelles ou identitaires, voire religieuses, avec les orientations des institutions internationales, l'Etat marocain a cherché le plus souvent des voies spécifiques pour arriver aux mêmes résultats.

La contextualisation nationale du processus des réformes en vigueur depuis le début des années 2000 montre à l'évidence que le Maroc connaît de multiples changements sociaux et que la société marocaine connaît des transitions en tous genres :

- Une transition démographique, avec une augmentation annuelle de sa population de trois cent mille personnes par an, selon les données de l'UNDAF 2012-2016 ;
- Une transition économique, avec le basculement progressif de l'économie marocaine vers le tertiaire ;
- Une différenciation sociale entre riches et pauvres ;
- Une transition politique, avec le passage graduel de la société autoritaire vers une société de plus en plus démocratique.

La maîtrise de ces transitions s'insère dans le cadre des grandes orientations des pouvoirs publics en matière de développement économique et social et qui font de la lutte contre la pauvreté une priorité de premier ordre.

Il s'agit d'ailleurs d'une réelle volonté politique matérialisée sur le terrain social par le Souverain, mise en œuvre par les gouvernements successifs et renforcée par l'engagement des acteurs de la société civile en faveur de l'amélioration des conditions de vie des populations les plus démunies, notamment dans le milieu rural.

Cette volonté s'est traduite par l'action du gouvernement à travers l'allocation au domaine social d'une bonne partie des ressources publiques et la mise en place d'importants programmes sociaux, notamment l'Initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH). En effet, rien qu'en 2007, les ressources financières allouées au secteur social a atteint plus de 52% dans le budget global de l'Etat et, selon l'OCDE, l'aide au développement a atteint 2% du PIB en 2008.

Malgré ces efforts économiques, l'indice de développement humain a connu une régression notoire marquant ainsi un important déficit social, notamment dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'emploi des jeunes. De plus, les inégalités sociales (Femmes/hommes, jeunes/personnes âgées) et spatiales (urbain/rural, habitat insalubre, couverture sociale et médicale,...) n'ont pas cessé d'accroître.

Ce constat révèle que les données sociales handicapent la compétitivité globale du Maroc, et cela ne le prédispose pas à être plus performant en comparaison avec d'autres pays du pourtour méditerranéen, tels que la Tunisie ou la Turquie.

1.2.2. Modes de transmission, de réception et de mise en œuvre des réformes

L'efficacité d'une réforme est déterminée en partie par la manière dont elle est transmise, reçue et mise en œuvre par les acteurs sociaux et économiques. Vues sous cet angle, les réformes les plus pertinentes qui ont été appliquées par le Maroc, nécessitent un regard analytique notamment en ce qui concerne le mode de leur transmission du sommet de la hiérarchie administrative et par la suite à ses différents ministères avant leur mise en œuvre tant au niveau national, régional que local.

L'analyse du mode de transmission des réformes qui ont été adoptées a montré que jusqu'à présent, les réformes s'effectuent par les canaux ordinaires de l'Etat. Ainsi, le Premier ministre est chargé de mettre en œuvre les réformes sous forme de programmes, de projets intégrés et de plans d'action, directement ou indirectement (par délégation). Cela s'applique aussi bien aux réformes politiques, économiques que sociales.

Les réformes ont été appliquées à l'aide d'outils et de moyens administratifs ordinaires que les lois et les procédures offrent aux décideurs publics. Ce mode de mise en œuvre souffre, de par sa morphogénèse étatique pour ne pas dire bureaucratique, d'un défaut se manifestant dans le fait qu'il n'accorde pas une importance réelle à l'engagement des citoyens et à leur implication dans le processus de mobilisation politique et sociale. S'ajoute à cela le manque de coordination et de coopération entre les différents acteurs dans certaines étapes du processus des réformes (exemple du conflit social autour du code de la route).

En général, deux niveaux de mise en œuvre des réformes peuvent être constatés :

- Le niveau macro - autorité (transmission des réformes du niveau international au niveau national et leur réception par le pays) ;
- Le niveau micro - autorité (transmission et réception des réformes aux niveaux régional, préfectoral, local et communal).

Viennent ensuite les deux étapes principales, à savoir :

- La mesure des écarts entre les objectifs assignés et les résultats effectifs réalisés aux niveaux macro - autorité et micro - autorité (taux de déperdition, ciblage, détournement, corruption,...) ;
- L'évaluation/monitoring/management des réformes et la délimitation du champ de blocage des réformes dû partiellement aux conflits d'intérêts : groupements de solidarité mécanique (tribus, clans matrimoniaux, clans agnatiques,...) et organique (clans bureaucratiques, groupes de pression, réseaux d'influence,...) ;

Ceci dit, les caractéristiques principales du mode de mise en œuvre des réformes peuvent être résumées comme suit :

- Le mode de mise en œuvre est d'abord endogène car il est l'émanation de la volonté de ses dirigeants et aussi l'expression des réalités de la société marocaine et de la vision stratégique du Souverain ainsi que de la personnalité marocaine, de ses traditions et de sa propre identité culturelle ;
- Le mode de mise en œuvre est aussi international²² car il prend comme horizon de son action, l'insertion du Maroc dans l'économie mondiale avec ouverture, confiance et force pour améliorer non seulement son potentiel compétitif mais aussi et surtout la qualité de la vie, le bien-être et la dignité des citoyens marocains.

Deux conditions sont nécessaires pour assurer le succès des réformes. En premier lieu, le gouvernement se doit d'adopter une démarche d'écoute et de concertation des acteurs sociaux à savoir les syndicats, les collectivités locales, les acteurs de la société civile, les entrepreneurs du secteur privé et public ainsi que tous les citoyens qui sont à la fois la cible des réformes et la source de légitimation de ce processus.

En second lieu, le gouvernement doit tenir compte des résultats des consultations des citoyens (notamment concernant les diagnostics territoriaux et nationaux participatifs) dans le contenu pratique des programmes des réformes conformément au mode de conception combinatoire basé sur un double mouvement ascendant et descendant.

Ainsi, la légitimité de la conduite des réformes est liée à la bonne gouvernance qui est identifiée à la fois à la responsabilité, à la transparence, au professionnalisme, à la rationalisation, et à la participation citoyenne ainsi qu'au suivi et à l'évaluation permanente des réformes passées pour permettre l'ajustement de celles en cours et l'anticipation des réformes à venir.

Ces éléments ne sont pas des étapes différentes du processus des réformes, mais plutôt des composantes de la même action en vue de transformer le monde social dont l'Etat peut jouer un double rôle, à savoir celui d'initiateur et d'arbitre. Ceci montre l'importance de la cohérence d'ensemble indispensable entre les réformes (orientations et directives) et leur mise en œuvre gouvernementale, régionale, locale et communale qui doit être matérialisée par une bonne coordination lors de la formulation, la mise en œuvre et l'achèvement des réformes économiques, politiques et sociales. Malheureusement, cela n'est pas toujours le cas.

De plus, la mobilisation et l'implication des acteurs sociaux pendant la phase d'application semblent aussi importantes que la concertation pendant la phase de conception des réformes et la dernière étape d'évaluation des impacts.

Indéniablement, depuis l'adoption de la nouvelle pédagogie des réformes et sa mise en œuvre, on commence à prendre en considération les débats et les positions des acteurs non étatiques (les jeunes, les chômeurs, les personnes à mobilité réduite, les personnes aux besoins spécifiques et les catégories sociales vulnérables). Ceci confère ainsi au processus de réformes les caractéristiques majeures de la participation et de « l'inclusivité ».

En guise de conclusion de la première partie de la présente étude, on peut dire que le programme des réformes économiques, sociales et politiques au Maroc se veut global et à composantes complémentaires indissociables. Au lieu de chercher à résoudre les problèmes du pays par des réformes ponctuelles et morcelées, le package des réformes initiées est basé sur une vision stratégique aspirant à réaliser un développement harmonieux et soutenable ayant pour finalité ultime le bien-être du citoyen.

L'interaction entre les diverses composantes de la stratégie des réformes démontre leur cohérence d'ensemble où le politique, le social et l'économique interagissent pour déterminer l'avantage concurrentiel de la nation. Une telle vision aide à corriger les erreurs des réformes de première génération. En évitant le morcellement, la juxtaposition et le démembrement de leurs composantes, les réformes de l'ère nouvelle reflètent un programme de transformation profonde, globale et intrinsèquement orientée vers la modernisation politique, économique et sociale du Maroc.

Sur le terrain, l'implémentation des réformes en cours nécessiterait un organe efficace de coordination et d'orchestration qui veille à leur mise en œuvre en collaboration avec les acteurs privés et semi-publics. L'étude de la coordination des réformes et des diverses stratégies sectorielles en cours offre d'ailleurs une piste de recherche de grande importance. La deuxième partie de la présente étude se penchera sur cette question en abordant le degré de cohérence des stratégies sectorielles mises en œuvre dans plusieurs secteurs.

Sur le plan de la conception des réformes, malgré la diversité des situations où le mode de conception vertical descendant a été de rigueur, on observe durant les dix dernières années, une orientation vers le mode de conception combinatoire qui utilise le mode vertical ascendant et vertical descendant dans des proportions réalistes. En ce sens, cette stratégie des réformes prend en considération les débats et les positions des acteurs non étatiques, y compris les acteurs associatifs, privilégiant et cultivant une culture émergente de participation et d'inclusivité.

Une telle tendance à la participation et à l'inclusion ne fait pas néanmoins l'économie de l'existence de conflits, tant au niveau institutionnel que social. Il s'agit de conflits d'intérêts et de blocages qu'il conviendra d'examiner dans la troisième partie consacrée à l'analyse des stratégies des acteurs face aux réformes économiques, politiques et sociales.

2. Cohérence d'ensemble des stratégies sectorielles

En plus des réformes économiques, politiques et sociales conçues et mises en œuvre au niveau tant national que territorial, une batterie de stratégies sectorielles a été adoptée depuis le début des années 2000, c'est-à-dire depuis l'intronisation de Sa Majesté Le Roi Mohammed VI en 1999. De telles stratégies couvrent tous les secteurs et toutes les activités économiques en plus des volets politiques et sociaux. Néanmoins, dans cette deuxième partie, nous définissons les stratégies sectorielles fondamentales comme étant celles qui concernent en premier lieu les secteurs économiques clés.

Plus précisément, il s'agit primordialement de stratégies sectorielles d'ordre économique, notamment le plan Maroc Vert visant le secteur agricole, le plan Emergence de nature industrielle, les Visions 2010 et 2020 en matière touristique, le plan Maroc Export, le plan Halieutis en matière de pêche, la Vision 2015 ciblant l'artisanat, le plan Rawaj concernant le commerce intérieur, et le plan Maroc-Numéric visant les nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC) et le droit au savoir²³.

Certes, les réformes politiques d'envergure sectorielle sont aussi importantes. Il s'agit de l'ensemble des mesures visant la libéralisation du secteur audio-visuel, la consolidation du droit à l'information, la réforme du cadre réglementaire des télécommunications et les réformes sociales d'envergure sectorielle, en particulier celles qui touchent à la santé et à l'habitat. Néanmoins, elles ne sont abordées dans le présent rapport qu'en relation avec les stratégies sectorielles proprement dites telles qu'elles sont ci-dessus mentionnées.

Si des considérations liées à la conception et à la mise en œuvre de ces stratégies sectorielles importent davantage, il n'en reste pas moins que la problématique de leur cohérence d'ensemble conditionne dans une large mesure leur réussite et l'harmonie de leurs objectifs et de leurs résultats escomptés. Le sens que nous donnons au terme cohérence dans le présent rapport réside dans l'existence de liens logiques et étroits :

- entre les diverses stratégies sectorielles ainsi définies d'une part et les réformes économiques, politiques et sociales globales d'autre part ;
- entre ces mêmes stratégies sectorielles et les réformes politiques et sociales d'envergure sectorielle ;
- entre les stratégies sectorielles elles-mêmes.

Le terme « cohérence » renvoie à la liaison solide et étroite entre les diverses composantes des stratégies sectorielles et des réformes économiques, politiques et sociales constituées en un ensemble global.

Le principe de cohérence est respecté lorsque toutes les parties de cet ensemble sont soutenues par un rapport logique qui se caractérise par l'existence de liens clairs et l'absence de contradictions. En ce sens, le rapport observé entre ces diverses parties doit être harmonieux et homogène et les divers éléments constitutifs de l'ensemble doivent être organisés dans une progression ordonnée et bien agencée.

Le respect de la cohérence d'ensemble a pour but fondamental d'éviter l'inefficacité et l'inefficience des stratégies sectorielles initiées et mises en œuvre et d'éviter ainsi leur échec. Le respect de la cohérence d'ensemble vise également à optimiser la mise en œuvre des stratégies sectorielles. Le Souverain l'a d'ailleurs exprimé d'une manière claire en affirmant que « sur le plan sectoriel, Nous engageons le gouvernement, le parlement et les différents acteurs à redoubler d'effort pour une mise en œuvre optimale des multiples stratégies de développement qui ont été adoptées »²⁴.

De ce fait, la présente partie est structurée en trois sections. La première traite de la cohérence d'ensemble entre les stratégies sectorielles et les réformes globales d'ordre économique, politique et sociale ; la deuxième aborde la problématique de la cohérence d'ensemble entre les stratégies sectorielles et les réformes politiques et sociales d'envergure sectorielle telles qu'elles ont déjà été définies ; alors que la troisième section analyse la cohérence d'ensemble entre les différentes composantes des stratégies sectorielles relatives aux divers secteurs d'activité économique.

2.1. Cohérence des stratégies sectorielles avec les réformes économiques, politiques et sociales globales

La cohérence des stratégies sectorielles est tributaire de la cohérence des réformes économiques, politiques et sociales conçues et mises en œuvre à l'échelon national. Ce souci de cohérence répond à la nécessité d'éviter les contradictions entre les objectifs assignés aux réformes globales et aux stratégies sectorielles, d'autant plus que les mesures adoptées à ces deux niveaux ont été lancées simultanément. C'est d'ailleurs la simultanéité de la mise en œuvre de ces réformes et stratégies qui rend le souci de cohérence plus pressant.

Ainsi, nous abordons d'abord la cohérence d'ensemble entre les stratégies sectorielles et les réformes économiques globales avant d'étudier la cohérence entre ces mêmes stratégies d'une part, et les réformes politiques et sociales globales d'autre part²⁵.

2.1.1. Cohérence des stratégies sectorielles et des réformes économiques globales

Les stratégies sectorielles d'ordre économique doivent être conçues et mises en œuvre de telle sorte qu'elles soient cohérentes avec les réformes économiques globales adoptées à l'échelon national, en l'occurrence la nouvelle charte de la PME, la réforme de la politique budgétaire et l'approfondissement de la libéralisation commerciale (à propos de l'impact de la libéralisation commerciale sur la croissance économique au Maroc)²⁶.

Puisque le tissu productif national est essentiellement composé de petites et moyennes entreprises²⁷ et que les stratégies sectorielles interpellent directement ou indirectement ce type d'entreprises dans le secteur agricole comme dans les autres secteurs de l'industrie, du commerce, du tourisme, de l'artisanat et de la pêche, la charte de la PME a été conçue de telle sorte qu'elle s'adapte aux nouvelles stratégies mises en œuvre et que ces dernières accompagnent et renforcent la PME dans la durée. Il s'agit là d'un élément de cohérence d'une importance cruciale d'autant plus que les aides et les encouragements prévus dans le cadre de cette charte visent à renforcer les capacités productives et allocatives des PME et de consolider leurs aptitudes compétitives à l'export, en particulier dans le cadre des accords de libre-échange auxquelles le Maroc a adhéré.

Les stratégies sectorielles ne peuvent aboutir aux résultats escomptés sans une restructuration continue et réfléchie de la PME qui constitue même le socle et le noyau dur de telles stratégies au niveau de tous les secteurs concernés.

En effet, à travers tous les secteurs d'activité, les stratégies sectorielles menées s'appuient sur la création et la promotion des PME qui reposent elles-mêmes sur l'application des dispositions prévues par la charte de la PME au niveau²⁸ :

- de l'assistance au promoteur dans la conception et la réalisation de son projet ainsi que du soutien pour le démarrage et le développement des activités au cours des trois premières années de vie de l'entreprise ;
- du cadre institutionnel propice pour la promotion de la PME, notamment avec la création de l'Agence Nationale pour la Promotion de la PME (ANPME) ;
- de la création d'associations de soutien à la PME ;
- des mesures d'aide à la PME d'ordre financier, foncier et administratif ;
- des dispositions d'ordre fiscal.

En plus de la charte de la PME comme composante essentielle des réformes économiques globales, l'approfondissement de la réforme de la politique budgétaire est également nécessaire pour la réussite des stratégies sectorielles. Alors qu'une telle réforme est conduite dans la continuité de la préservation des grands équilibres macro-économiques, elle aspire aussi à mieux rationaliser les dépenses et à optimiser les recettes fiscales en vue d'avantager les financements publics en matière d'infrastructure physique et sociale nécessaire à la bonne marche des stratégies sectorielles. En effet, en œuvrant en faveur de la poursuite du seul objectif de l'ajustement budgétaire mis en œuvre depuis le début des années 1980 suivant une approche comptable stricte basée sur la réduction des dépenses en infrastructure physique et sociale, c'est toute la finalité transformatrice des stratégies sectorielles qui sera remise en cause, puisque, tout simplement, sans une infrastructure développée, de telles stratégies seront vidées de leur sens.

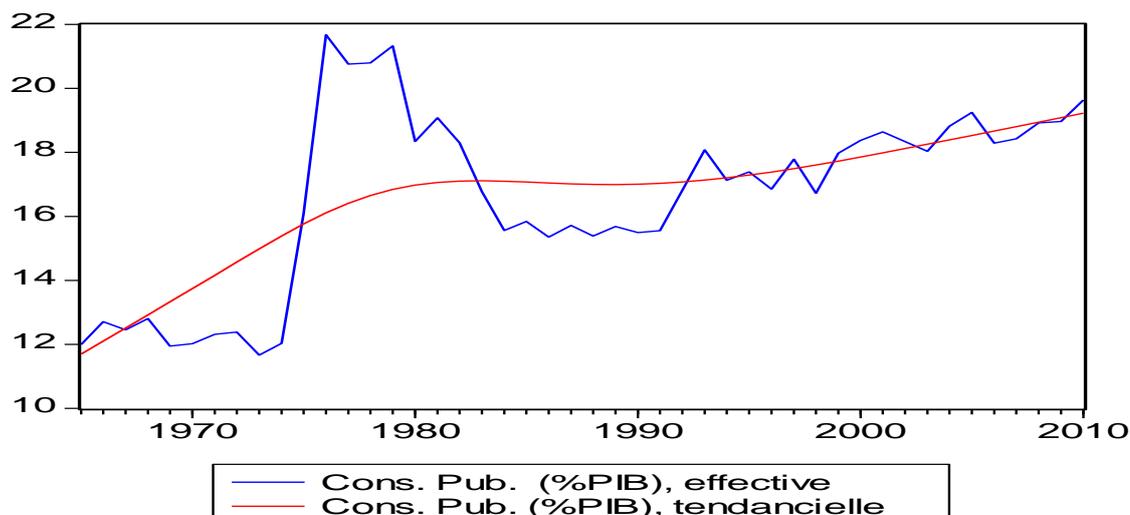
Dès lors, la réduction des dépenses publiques ne devrait pas se faire en réduisant les dépenses en infrastructure physique et sociale mais plutôt celles qui sont génératrices de gaspillage, y compris une grande partie des dépenses de consommation publique courante.

La raison réside dans le fait que les dépenses d'investissement public en infrastructure exercent des effets d'entraînement importants sur l'investissement privé et constituent un puissant catalyseur de la croissance économique à long terme. En revanche, une grande partie des dépenses publiques de consommation courante exercent un effet d'éviction sur l'investissement privé et un impact dépressif sur la croissance économique à long terme (voir à ce propos, par exemple, les études empiriques de Mansouri, 2003, 2008)²⁹.

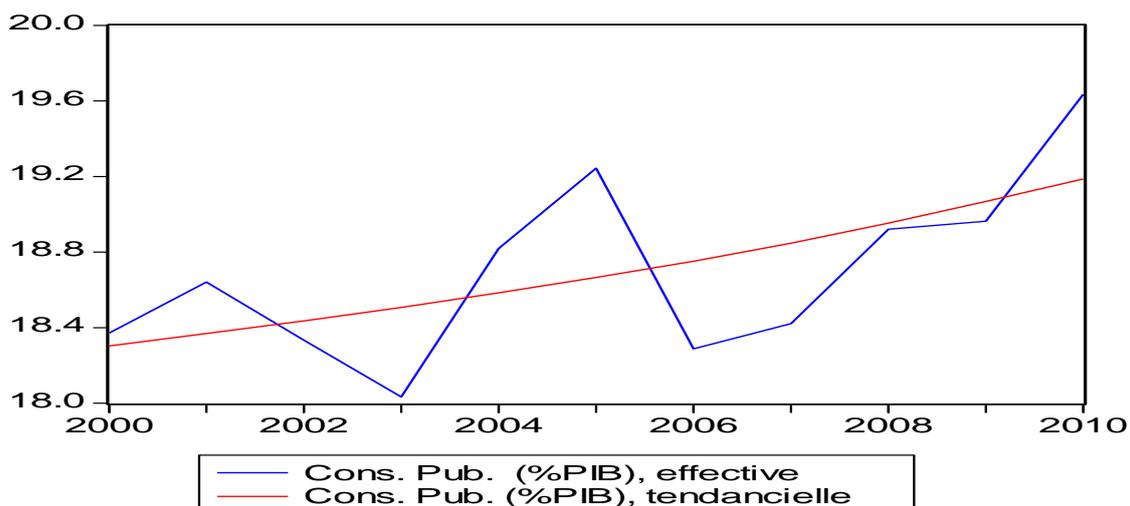
Les pouvoirs publics ont d'ailleurs commencé à se rendre compte de cette réalité en canalisant les dépenses publiques vers le financement des infrastructures nécessaires à la bonne marche des stratégies sectorielles. Néanmoins, suivant les chiffres récents de la Banque Mondiale (voir World Development Indicators, 2010)³⁰, les dépenses publiques de consommation courante, incluant les salaires publics et d'autres composantes, continuent à osciller autour de 18% à 20% du PIB contre 7% à 8% du PIB pour les dépenses publiques d'investissement.

C'est d'ailleurs ce que montrent les graphiques 3 et 4 ci-dessous, retraçant l'évolution sur les période 1960-2010 et 2000-2010, de la consommation publique courante en pourcentage du PIB, en valeurs effectives ainsi qu'en valeurs tendanciennes calculées en utilisant le fameux filtre Hodrick-Prescott, dit filtre HP³¹. En ligne avec les études empiriques existantes et des données statistiques disponibles, il semble que pour mieux accompagner les stratégies sectorielles, il conviendrait de renforcer davantage les dépenses publiques d'investissement (en proportion du PIB) et de réduire les autres dépenses publiques de gaspillage, y compris une grande partie des dépenses de consommation publique courante³².

Graphique 3: Consommation publique courante (% du PIB), 1960-2010



Graphique 4: Consommation publique courante (% du PIB), 2000-2010



La charte de la PME, le développement de l'infrastructure physique et sociale ainsi que le maintien des grands équilibres macro-économiques permettent également de préserver et de renforcer les capacités concurrentielles des firmes opérant dans les divers secteurs et branches d'activité. Ceci est d'autant plus vrai que le Maroc est engagé depuis des années dans un vaste programme de libéralisation commerciale et d'ouverture sur l'extérieur et que presque toutes les composantes des stratégies sectorielles contiennent des efforts d'appui à l'export. Pour que les firmes nationales puissent mieux se mesurer à la compétition étrangère dans un contexte de transactions commerciales de plus en plus libéralisées et en conformité avec l'adhésion du Maroc à des zones de libre-échange Sud-Sud et Nord-Sud, des aides et des encouragements en faveur de la PME et des finances publiques orientées vers le développement infrastructurel s'imposent avec acuité.

La réussite des stratégies sectorielles nécessite également un secteur financier sain et dynamique au niveau de ses compartiments tant de « finance intermédiée » que de « finance désintermédiée ». En particulier, les stratégies sectorielles, ne pouvant pas s'appuyer sur le seul financement public, ont besoin d'un système financier susceptible de mobiliser l'épargne et de canaliser des ressources financières suffisantes dans un contexte de stabilité financière et de partage des risques.

En plus de la nécessité du respect de la cohérence entre les stratégies sectorielles et les réformes économiques globales, la cohérence de telles stratégies avec les autres aspects (politiques et sociaux) des réformes globales est à même de conditionner leur réussite. Cette nécessité de la cohérence s'explique essentiellement par le fait que toutes les stratégies et les réformes d'ordre économique, politique et social sont considérées comme un ensemble global indéfectible et organiquement lié où les aspects économiques, politiques et sociaux interagissent pour déterminer les retombées des mesures adoptées. Il importe ici de souligner la pertinence des pouvoirs publics en lançant simultanément depuis le début des années 2000, les stratégies sectorielles d'ordre économique et les réformes politiques et sociales.

2.1.2. Cohérence des stratégies sectorielles et des réformes politiques globales

En relation avec le volet politique, il s'avère que, conformément aux enseignements tirés des expériences de plusieurs pays émergents qui ont pu réaliser des performances économiques et sociales indéniables, la réussite à moyen et à long termes des stratégies sectorielles dans ces pays a énormément bénéficié d'un système judiciaire indépendant et efficace. Les exemples le plus expressifs concernent notamment la Corée du Sud, Hong-Kong, le Brésil et la Turquie.

Le nouveau projet sociétal initié du Maroc n'a d'ailleurs pas manqué de mettre l'accent sur les complémentarités et les synergies liant le devenir des stratégies sectorielles et la réforme de la justice en ce sens que cette dernière constitue le véritable garant de la promotion des investissements, de la protection des droits de propriété et d'un dénouement légal et juste des différends économiques et sociaux. Il est néanmoins judicieux de distinguer entre les intentions initiales des pouvoirs publics en matière de réforme de la justice et la trajectoire effective de la réforme dans ce domaine telle qu'elle est observée dans le monde réel. La réforme de la justice demeure aujourd'hui un chantier inachevé. La réforme de la justice³³ est donc une priorité ; en faire un pouvoir³⁴ indépendant est parmi les objectifs fixés dans la prochaine réforme constitutionnelle.

La réforme administrative³⁵ est également un catalyseur de taille des stratégies sectorielles, au moins en évitant la trappe de la bureaucratie dans laquelle toute stratégie de développement peut succomber. La réforme de l'administration renforce également les stratégies sectorielles en accompagnant la réforme de la justice à laquelle elle est intimement liée. En luttant contre l'excès de la centralisation, la lourdeur de la gestion, les sureffectifs au sein de l'administration et les agissements contraires à l'éthique, la réforme administrative permettra certainement d'améliorer l'efficacité et l'efficience des stratégies sectorielles.

La corruption comme baromètre de l'éthique au sein de l'administration et véritable mal endémique, exige des mesures appropriées pour l'éradiquer. L'indice de perception de la corruption (IPC), élaboré et calculé annuellement par *Transparency International*, indique que le Maroc demeure encore particulièrement affecté par ce fléau. D'une valeur de 3,7 en 2002, cet indice a chuté à 3,4 en 2010, classant le Maroc généralement au milieu de l'échantillon de pays pris en considération³⁶.

Tableau 1 : Evolution de l'indice de perception de la corruption au Maroc (2002-2010)

Années	IPC	Classement	Taille de l'échantillon de pays
2002	3,7	52	102
2003	3,3	70	133
2004	3,2	77	145
2005	3,2	78	158
2006	3,2	79	163
2007	3,5	72	179
2008	3,5	80	180
2009	3,3	89	180
2010	3,4	85	178

Source : Tableau dressé sur la base de divers rapports de *Transparency International*

Les réformes de la justice et de l'administration ne peuvent cependant induire les fruits escomptés que dans un environnement où règnent la démocratie et la préservation des droits de l'Homme. Les récentes tensions politiques et sociales dans le Monde Arabe, notamment en Tunisie, en Egypte et en Libye, ont d'ailleurs révélé que les mutations structurelles des économies nationales ne peuvent être soutenues et soutenables à moyen et à long termes que dans un contexte de démocratisation et de consolidation des droits de l'Homme. En plus des droits à la liberté sous toutes ses formes, y compris la liberté d'expression, il est en particulier judicieux de mettre l'accent sur l'importance de la nouvelle génération des droits économiques, sociaux et culturels, notamment dans les secteurs de l'éducation, du logement, de la santé, de la nutrition, des ressources en eau, du travail, de la culture et des spécificités linguistiques.

Ces diverses composantes fondamentales des droits humains visent non seulement à protéger les droits de l'Homme, mais également à susciter chez les acteurs et les parties prenantes des stratégies sectorielles un sentiment de sécurité et d'appartenance à même de mobiliser leurs aptitudes créatrices pour le progrès et le développement harmonieux de la société et de l'économie marocaines. En général, en cherchant à respecter la cohérence d'ensemble entre les stratégies sectorielles et les réformes globales d'ordre économique, politique et social, on aspire à renforcer la compétitivité globale du pays pour un meilleur développement économique et social.

2.2. Cohérence des stratégies sectorielles et des réformes sociales globales

Sur le plan social, les réformes d'envergure nationale qui vont en symbiose et en harmonie avec les stratégies sectorielles visent à accompagner et à soutenir ces dernières dans la durée. La réforme du code de la famille (Moudawana), à titre d'exemple, se veut une initiative dont la finalité bien visible est d'améliorer la condition de la femme, de reconfigurer les relations sociales du genre et de créer un climat familial et social propice à la paix sociale et au développement des capacités créatrices de richesse dont les stratégies sectorielles ont besoin pour avancer, s'entretenir et aboutir aux résultats escomptés. C'est également à la paix sociale, à la cohésion interhumaine et au développement de l'intelligence créatrice que le code du travail et le code de la nationalité aspirent en vue, en dernier ressort, de mobiliser et de réunir les capacités autour de l'optimisation des objectifs assignés aux stratégies sectorielles mises en œuvre. En particulier, l'importance de la réforme du Code de Travail vient du fait que le travail est une activité économique structurante des rapports sociaux.

C'est par le travail comme effort valorisant et intégrateur que les marocains peuvent accéder au statut d'actifs et se doter de la citoyenneté sociale en plus de la citoyenneté politique. De plus, l'organisation juridique du travail, si elle est faite selon les normes de la démocratie et de la rationalité, permettra de désamorcer les conflits sociaux entre les salariés et les entrepreneurs qu'ils soient privés ou publics, marocains ou étrangers. C'est dans ce cadre que le Maroc a entrepris des réformes visant l'amélioration du climat du travail et de l'investissement. La réforme la plus importante est celle qui a eu lieu en 2003 et qui a touché plusieurs volets à caractère législatif.

Deux finalités ont été assignées à cette réforme, à savoir la promotion de l'investissement et l'emploi d'un côté, et, de l'autre côté, l'instauration d'une paix sociale durable. Les thèmes principaux de ce code sont le droit au travail pour tous et les dispositions qui visent l'amélioration des conditions des travailleurs à l'aide notamment du renforcement de la représentativité des salariés et de la consolidation des mécanismes de contrôle par la régulation et la réglementation des conflits salariaux.

En définitive, les stratégies sectorielles initiées sous le règne du souverain ne doivent pas être appréhendées comme des pièces d'actions dispersées sans aucun lien avec les réformes globales d'ordre économique, politique et social. Même si, dans l'ensemble, les stratégies sectorielles sont constituées de programmes à caractère économique, elles ne peuvent être assimilées et internalisées du point de vue de leur conception et de leur mise en œuvre, que comme un tout organiquement lié où se mêlent et s'interpénètrent des considérations d'ordre économique, politique et social.

En les mettant simultanément en œuvre tout en évitant toutes approches sélectives reléguant au second plan certaines stratégies et réformes au profit d'autres, les stratégies sectorielles et les réformes économiques, politiques et sociales globales constitueront un tout global indéfectible, garantissant ainsi l'efficacité et la réussite des stratégies sectorielles elles-mêmes. Elles constitueront ensemble un système décrit dans le contexte général des réformes comme étant un ensemble d'éléments inter-reliés de telle sorte que si on évince au moins un élément de cette structure, c'est tout l'édifice systémique qui s'en trouvera écroulé. C'est à ce niveau qu'apparaît l'importance cruciale d'une coordination éclairée des stratégies sectorielles et des réformes économiques, politiques et sociales globales d'envergure nationale.

En particulier, des dysfonctionnements et des blocages intentionnés ou involontaires au niveau de la mise en œuvre de telles ou telles stratégies ou réformes nuiront certainement à leur cohérence d'ensemble et donc à leurs résultats escomptés. Les pouvoirs publics placés à un sommet élevé de la hiérarchie administrative ont la caractéristique fondamentale de ne pas être eux-mêmes les « metteurs en œuvre » des stratégies et des réformes. Ils ont ainsi de ce fait, un déficit de contrôle qu'il faut chercher à combler en transmettant des messages clairs tout au long de la pyramide administrative et en œuvrant en faveur de la coordination des actions du haut jusqu'au bas de la hiérarchie.

Sans cela, la cohérence d'ensemble soutenant les grappes de stratégies sectorielles et des réformes économiques, politiques et sociales globales d'envergure nationale ne se traduira que par une sorte de logique formelle avec très peu de liens avec la réalité que les formateurs ont sous les yeux.

En plus de cette nécessité impérieuse d'une cohérence d'ensemble entre les stratégies sectorielles et les réformes économiques, politiques et sociales d'envergure nationale, il importe aussi de mettre en exergue une deuxième variante de la cohérence d'ensemble, à savoir la cohérence entre les stratégies sectorielles et les réformes politiques et sociales à portée sectorielle. C'est cette deuxième variante « cohérentielle » qui fera l'objet de la deuxième section ci-dessous.

2.2.1. Cohérence d'ensemble entre les stratégies sectorielles et les réformes politiques et sociales d'envergure sectorielle

En vue d'étudier la cohérence d'ensemble entre les stratégies sectorielles et les réformes politiques et sociales d'envergure sectorielle, il importe d'abord de rappeler les stratégies sectorielles proprement dites, c'est-à-dire celles qui concernent le développement des secteurs économiques dans lesquels le Maroc dispose d'avantages comparatifs ainsi que dans lesquels il peut construire de nouveaux avantages relatifs. Quant aux réformes politiques et sociales d'envergure sectorielle, elles concernent essentiellement, sur le plan politique, la libéralisation du secteur audio-visuel et la consolidation du droit à l'information (dans le cadre du droit des libertés publiques) en plus de la réforme du cadre réglementaire des télécommunications, et, sur le plan social, les réformes de la santé et de l'habitat.

2.2.2. Cohérence d'ensemble entre les stratégies sectorielles et les réformes politiques d'envergure sectorielle

Les réformes politiques ciblant la consolidation de la démocratie, au niveau institutionnel ainsi que sur le plan de l'affirmation des principes garantissant les droits et libertés, ne seraient d'aucun effet palpable si elles n'étaient pas accompagnées de réformes sectorielles dans des domaines où ces droits s'expriment et se pratiquent. Parmi ces réformes politiques sectorielles, il y a lieu d'évoquer la libéralisation du secteur audio-visuel, le raffermissement du droit à l'information et la réforme du cadre réglementaire des télécommunications.

Le début des années 2000 allait être marqué par l'adoption de mesures destinées à libéraliser les secteurs de la presse écrite et de l'audiovisuel et à encourager leur modernisation. Ainsi, et suite aux instructions royales, vont être revus les Codes de la Presse, les textes régissant l'audiovisuel et ceux réglementant les droits d'auteur et les droits voisins. Il est à rappeler cependant que la tendance à la libéralisation s'était dessinée dès la fin des années 1990³⁷.

Voulant mettre en adéquation la réglementation des médias avec les principes de liberté d'opinion, d'expression et d'information protégés par la Constitution³⁸ et le code des libertés publiques, l'Etat marocain s'est attaché à en réformer le cadre juridique. Cette réforme était par ailleurs devenue nécessaire, eu égard à la vision nouvelle adoptée par l'Etat marocain en matière des droits de l'homme, et particulièrement en matière de liberté de la presse et du droit à l'information. Ce droit inclut également le droit au savoir, lequel est intimement lié à la notion de développement humain et aux objectifs du Millénaire³⁹.

Or, au lieu de nous attarder sur des aspects réglementaires et de nous pencher longuement sur l'exposé des textes juridiques concernant ces diverses mesures de réformes, il convient plutôt de nous interroger sur le degré de cohérence entre les stratégies sectorielles à contenu économique telles qu'elles sont déclinées en plans et visions à moyen terme d'une part, et les réformes politiques sectorielles sus-mentionnées d'autre part. Dans ce cadre, il importe de souligner que la conception et la mise en œuvre d'approches participatives et inclusives en matière de stratégies sectorielles proprement dites exigent non seulement des concertations et des débats sereins et directs entre les divers acteurs à impliquer mais également des participations indirectes au dialogue de la part d'individus, de groupes et de parties prenantes, notamment à travers la presse écrite et audio-visuelle.

C'est dans ce sens que les réformes politiques d'envergure sectorielle ciblant l'audiovisuel, le droit à l'information et les télécommunications, ont été conçues en simultanéité avec les stratégies sectorielles. Même si la presse écrite était déjà relativement libéralisée et ouverte au secteur privé bien avant l'initiation des actions transformatrices actuelles, les nouvelles réformes sont venues pour consolider les acquis dans ce domaine à tel point que, depuis le début des années 2000, la liberté de la presse au Maroc est largement citée comme exemple dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord.

L'essentiel en matière de libéralisation de la presse et de la consolidation du droit à l'information dans le cadre du nouveau projet sociétal, réside cependant dans la libéralisation du secteur audio-visuel qui a débouché sur la multiplication des stations de radio et de télévision, avec, à l'appui, la création d'un organisme chargé de la réglementation et du respect de la déontologie dans ce secteur stratégique, en l'occurrence la Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle (HACA).

Réunies ensemble, la levée des barrières sur la presse écrite et la libéralisation de la sphère audio-visuelle en plus du libre accès à l'Internet, sont à même de contribuer à préserver et à renforcer la liberté d'expression et le droit à l'information, et d'alléger ainsi l'asymétrie informationnelle entre les citoyens et les pouvoirs publics. Ce sont ces atouts de telles réformes politiques d'envergure sectorielle qu'il faudrait exploiter en vue d'assurer la bonne marche et la réussite des stratégies sectorielles à portée économique qui constituent ensemble le talon d'Achille d'une compétitivité améliorée, d'un progrès soutenu et d'un développement harmonieux et soutenable. Ceci est d'autant vrai que la bonne marche et le soutien orchestré de telles stratégies sectorielles nécessitent un dialogue continu et des investigations réfléchies de la part de tout un chacun, décideurs, chercheurs, acteurs associatifs et citoyens ordinaires. Or, c'est à travers une presse écrite et audiovisuelle libre et ouverte à tout le monde que les bonnes idées s'expriment et apportent leurs fruits illuminant. C'est du débat libre que jaillit la lumière ; mais, malheureusement, ce qui devrait être n'est pas toujours ce qui est réellement.

Logiquement, sur le papier, la cohérence est effectivement là entre les stratégies sectorielles déclinées en plans et visions à moyen et à long termes d'une part et les réformes politiques d'envergure sectorielle d'autre part ; mais, dans le monde réel, il reste beaucoup de choses à faire. Nous qualifions tout simplement cette situation de « déficit d'opérationnalisation » de la cohérence, et un tel déficit serait vraisemblablement dû à un faible engagement (*commitment*) des parties prenantes de la presse écrite et audiovisuelle, y compris non seulement les individus et les groupes qui auraient dû transmettre leurs idées à travers une telle presse mais également les gestionnaires de cette presse eux-mêmes.

Le déficit d'opérationnalisation de la cohérence serait intimement lié à un déficit de citoyenneté auprès des diverses parties prenantes mais aussi à toute une variété de déficits multiformes comme les déficits de contrôle, de gouvernance, etc. Or, combler de tels déficits n'est pas une affaire de court terme. Comme tout exercice de mutation institutionnelle, la résorption de ces déficits est une œuvre de longue haleine dont les retombées dépendent du degré d'engagement et d'implication de ceux qui conduisent les réformes sur le terrain mais aussi de la volonté et de la capacité de réception et d'absorption des réformes par les acteurs économiques, politiques et sociaux.

2.2.3. Cohérence d'ensemble entre les stratégies sectorielles et les réformes sociales d'envergure sectorielle

Ce qui est vrai pour les réformes politiques sectorielles l'est également pour les réformes sociales sectorielles. Ces dernières, incluant fondamentalement les réformes de la santé et du logement, ont été conçues et mises en œuvre dans le cadre du respect de leur cohérence avec les stratégies sectorielles à portée économique⁴⁰. Une autre composante des réformes sociales d'envergure sectorielle concerne l'Initiative Nationale du Développement Humain (INDH). Qualifiée aussi de réforme d'envergure territoriale, elle a un contenu aussi bien économique que social.

Les indicateurs sanitaires au Maroc montrent une progression notable en matière d'extension de la couverture sanitaire et un recul des mortalités infantile et juvénile. Néanmoins, une disparité flagrante persiste au niveau de l'état de santé entre les milieux sociaux et les régions, et beaucoup d'insuffisances sont encore observées sur le plan de la qualité des soins. Selon Belghiti Alaoui, « *cette position ambivalente ne réduit en rien l'importance des efforts investis dans le domaine de la santé et le succès qu'ont connu certains programmes de santé, elle questionne toutefois la pertinence d'une référence systématique à un modèle de système de santé mis en place le lendemain de l'indépendance. Ce questionnement est d'autant plus justifié puisqu'il conditionne aussi le choix de toute politique de réforme au Maroc* »⁴¹.

Il est communément admis que toute véritable réforme devrait toujours correspondre à un processus de changement réel et devrait être accompagnée d'un engagement politique sur la base d'une large discussion entre les composantes de la société civile. Les réformes de santé au Maroc s'inscrivent-elles dans cette logique ? L'absence de dialogue entre les trois acteurs du champ médical que sont l'Etat, les prestataires de soins et le personnel médical, a conduit à l'échec des réformes engagées. La cause réside dans le fait qu'elles ne se sont pas appuyées sur les attentes des bénéficiaires directs des prestations sanitaires et sur la satisfaction des usagers du service public de santé.

En réalité, la maîtrise des coûts des soins par l'Etat a été et demeure encore le souci majeur qui commande les réformes du service sanitaire⁴². Or, en plus des coûts des soins sanitaires, il faut conférer plus d'importance aux principes de la gouvernance sanitaire, notamment ceux qui concernent l'efficacité, l'efficience, la qualité des services rendus, l'équité de l'accès aux soins et la reddition des comptes (*accountability*).

La réforme de la santé au Maroc s'inscrit dans le cadre d'un choix politique de régionalisation et de réforme de l'administration publique. Elle vise le redéploiement des grandes fonctions du système de santé, notamment la séparation entre les fonctions de financement et de production ainsi qu'entre les fonctions de tutelle et de gestion, en particulier à travers le renforcement de la fonction de régulation. Pour cela, le mode de financement a été revu pour résoudre l'inadéquation entre la qualité de la prestation des services sanitaires et médicaux d'une part et le coût financier de ces services d'autre part.

La qualité du système de santé et des prestations sanitaires est considérée comme une composante importante de l'indice composite de la compétitivité globale tel qu'il est élaboré par le *World Economic Forum*⁴³. La réforme de la santé au Maroc ne s'est pas traduite par les résultats escomptés, notamment en termes d'accès aux services de santé de base au profit de tous. En plus de sa place privilégiée dans les droits économiques et sociaux des citoyens, la santé conditionne les performances de productivité et de rentabilité des différents intervenants dans le processus de production à travers tous les secteurs d'activité. Dès lors, il est dépourvu de sens que le lancement d'une vaste variété de stratégies sectorielles se fait sans une amélioration accompagnante des conditions de santé des divers acteurs, notamment les employés.

Il est toutefois judicieux de soutenir que les performances des stratégies sectorielles et les conditions de santé entretiennent des liens bidirectionnels en ce sens que, d'une part, la qualité des conditions de santé déterminent les retombées des stratégies sectorielles et ces dernières, d'autre part, en améliorant les revenus distribués, et permettent ainsi de lutter contre la pauvreté multidimensionnelle dont les dépenses en santé constituent un déterminant de taille.

Une autre composante maîtresse des droits économiques et sociaux est la qualité du logement des individus et des ménages. Tout en contribuant à la consolidation de ces droits fondamentaux, la qualité du logement constitue également un catalyseur de la productivité du travail et donc de la compétitivité des firmes et, en ce sens, il s'est avéré nécessaire d'intégrer la réforme du logement et la politique de logement social comme ensemble de mesures devant accompagner et soutenir les stratégies sectorielles à portée économique.

Depuis les années 2000, le Ministère de l'Habitat et ses différents départements spécialisés ont procédé à des évaluations des politiques de logement social afin d'asseoir une stratégie permettant de résorber les habitations insalubres en les intégrant dans le giron de l'habitat réglementaire. A l'issue de ses évaluations⁴⁴, il s'est avéré que les résultats quantitatifs sont très satisfaisants car le Maroc est devenu une référence mondiale en la matière ; en témoigne la désignation en 2005 du programme marocain de lutte contre l'habitat insalubre comme modèle de référence lors de la conférence onusienne organisée à Durban en Afrique du Sud.

Cependant, qualitativement, les résultats ont révélé la persistance de certains problèmes plus ou moins épineux. Il est à déplorer dans ce cadre que certains projets ont échoué en raison d'une faible adaptation aux conditions sociales, économiques et culturelles des populations ciblées et d'une cherté réelle des unités commercialisées, due à la corruption et au clientélisme d'une part, et à la conception spatiale du logement social et sa fonctionnalité sociale. Ces facteurs ont compromis l'objectif principal des politiques de logement, notamment en rendant aléatoire l'accès des classes populaires et celles les plus vulnérables à l'acquisition et à la propriété immobilière.

En vue de contrecarrer ces insuffisances, une politique publique a été conçue sous l'égide du département ministériel de l'Habitat, et des ateliers organisés à l'Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme (INAU) ont permis d'envisager des moyens pour la maîtrise des projets d'habitat social⁴⁵. Pour opérationnaliser les recommandations issues des différents ateliers, le Ministère de l'Habitat a promulgué en 2003 les textes réglementaires et les notes ministérielles d'application qui ont permis de mettre en place une nouvelle approche de maîtrise des projets de logement social et de l'habitat insalubre. Ainsi, est apparu le programme « Villes Sans Bidonvilles » suivi en 2004, d'un cadre méthodologique définissant les termes de référence de l'accompagnement social des différents projets.

Comme dans le cas de la réforme du système de santé, la bidirectionnalité entre la sphère du logement et le champ d'action des stratégies sectorielles à portée économique est également de mise. En ce sens, la réforme de l'habitat est formulée et implémentée en vue d'affecter positivement la trajectoire des stratégies sectorielles et, simultanément, elle peut être impactée en retour par le devenir des stratégies sectorielles elles-mêmes.

Il s'agit là d'un élément de cohérence d'une importance cruciale. Cependant, comme dans tous les cas de réformes et de stratégies menées au Maroc, c'est le respect d'une telle cohérence sur le terrain pratique de l'implémentation qui pose le plus de problèmes.

C'est encore une fois le déficit d'opérationnalisation de la cohérence qui refait surface tout en continuant à être mû et canalisé par toute une série de déficits en chaîne, en particulier, les déficits de contrôle, de coordination et de gouvernance. En radioscopant la situation prévalente de cette manière en termes de déficits, nous ne visons pas à assombrir l'avenir ou à décourager les esprits les plus optimistes, mais plutôt à décortiquer la réalité en vue de réaliser le changement escompté.

Si on considère l'INDH comme un ensemble de mesures stratégiques de long terme ciblant la lutte contre la pauvreté et les inégalités sociales, la pertinence des politiques sociales et économiques menées dans ce cadre ne devrait pas reposer seulement sur le classement mondial ponctuel du Maroc, mais surtout sur les résultats effectifs réalisés dans le long terme. De tels résultats de long terme réconfortent la légitimité politique issue de la reconnaissance des classes sociales les plus désavantagées par le mode de développement capitaliste et l'économie libérale.

Indéniablement, le développement social et humain ajouté à la légitimité de l'action publique pourrait stimuler la compétitivité globale du Maroc par l'adhésion et la mobilisation des acteurs sociaux autour de ce projet de règne⁴⁶. En ce sens, depuis son lancement le 18 mai 2005, l'Initiative Nationale du Développement Humain a mobilisé le gouvernement et une partie de la société civile autour d'une vision globale pour le développement, fondée en principe sur la démocratie participative, l'économie sociale et le développement humain.

Dans ce cadre, plusieurs Agences Régionales pour la Promotion et le Développement Economique et Social ont été créées au cours des dix dernières années en vue de jouer un rôle moteur dans la mise en œuvre de projets de développement intégrés selon une approche participative et partenariale.

Concrètement, les actions de l'INDH se résument dans la lutte contre la pauvreté, l'analphabétisme, la généralisation de la scolarisation dans l'enseignement fondamental, l'instruction de la femme et la réduction des disparités entre les milieux rural et urbain en matière d'accès aux infrastructures et aux services de base (eau, électricité, route, culture,...). Cela ne peut se faire que dans le cas d'une synergie entre les secteurs public et privé à travers l'engagement social des entreprises marocaines pour la revalorisation sociale du capital humain et l'amélioration du niveau de vie de la population marginalisée, notamment à l'aide d'Activités Génératrices de Revenu (AGR).

L'analyse de ces actions permet d'aboutir à deux constatations. D'une part, il n'existe pas d'équilibre entre la verticalité et l'horizontalité dans les réformes, et d'autre part, il y a un déficit dangereux dans le traitement des questions sociales. Horizontalement, la faiblesse de l'équité dans le mode de partage entre le secteur public et le secteur privé est flagrante. Verticalement, l'écart se creuse davantage entre le rural, le périurbain et l'urbain. Sociologiquement, les écarts entre la classe des pauvres et celle des riches se creusent davantage ce qui prédispose les acteurs sociaux à une contestation sociopolitique forte.

Ainsi, nous sommes devant une articulation multi-niveaux (*Multilevel games*), qui renvoie dans les faits à des enjeux à niveaux multiples, non stabilisés, et à terme menaçants pour la paix civile. Ces deux constats s'opposent aux analyses préconisant des réformes économiques pour accroître les ressources sans se soucier de la bonne gouvernance démographique et territoriale susceptible de résoudre la problématique de l'iniquité dans la distribution des ressources entre les régions et les classes sociales.

C'est exactement ce que l'analyse de l'INDH a révélé en termes de données quantitatives à savoir la réalisation de 12.000 projets touchant différentes interventions dans les milieux urbain et rural, bénéficiant à 3 millions de personnes et permettant de garantir la formation à 20.000 autres dans le domaine de l'élaboration et la préparation des projets. Le programme d'action de l'INDH pour 2008 a porté sur 5.200 projets d'un montant global de 3,3 milliards de dirhams.

Les enjeux territoriaux attestent que, d'une part, le rapport national de 2005 sur les OMD montre que si 25% de la population marocaine demeure économiquement vulnérable, la pauvreté absolue affecte 7,7% de la population (12,8% en zones rurales et 3,5% en zones urbaines), et que d'autre part, le taux de pauvreté relative est de 14,2% de la population (22% en zones rurales et 7,9% en zones urbaines).

Les données démographiques⁴⁷ montrent quant à elles que de 1960 à 2005, le taux d'alphabétisation est passé de 22% à 60%. 40% de la population demeure aujourd'hui analphabète en dépit d'un taux de scolarisation au cycle primaire de 92,5%, selon les données relatives aux années 2004-2005 du Ministère de l'Education Nationale. La catégorie de la population enfantine non scolarisée et/ou déscolarisée atteint environ 2,5 millions, la qualité de l'éducation dispensée est faible, notamment dans le secteur public.

Comme annoncés dans son programme fondateur, l'INDH entend s'attaquer au déficit social, notamment :

- en élargissant l'accès aux services sociaux de base ;
- en développant les activités génératrices d'emplois et de revenus stables ;
- en adoptant une action créative envers le secteur informel ;
- en venant en aide aux personnes souffrant d'une grande vulnérabilité ou ayant des besoins spécifiques ;
- en répondant aux besoins de la population la plus fragilisée, notamment dans quelques 360 communes rurales des plus pauvres et 250 quartiers démunis dans le milieu urbain et périurbain⁴⁸.

Dans un but de mobilisation générale, toutes les composantes de la société ont été invitées à participer à la réalisation de ce grand chantier social, notamment le gouvernement qui a remis au Souverain, un plan d'action pour la mise en œuvre de l'INDH. Les partis politiques ont été également conviés à y participer en inscrivant au cœur de leurs programmes électoraux et leurs projets politiques, les cinq valeurs matricielles de l'INDH : dignité, confiance, participation, pérennité, et bonne gouvernance.

Le financement de l'INDH est prélevé directement du budget général de l'Etat sans recours à des prélèvements fiscaux supplémentaires. Selon les données du Ministère de l'Intérieur, le budget de l'INDH s'est élevé à 10 milliards de dirhams de la fin de 2005 jusqu'à la fin de 2010 avec un montage financier arrêté à hauteur de 60% provenant du Budget général de l'Etat (6 milliards de dirhams) et 20% provenant des collectivités locales (2 milliards de dirhams). Les 2 milliards de dirhams restants proviennent de la coopération internationale.

En termes de cohérence avec les stratégies sectorielles, l'INDH permet d'éviter la précarité, la pauvreté et l'exclusion sociale qui peuvent naître de ces stratégies à connotation libérale. Néanmoins, l'INDH n'est en aucun cas un programme d'assistance ou de bienfaisance en faveur des populations démunies. Il s'agit plutôt d'un ensemble de programmes et de projets visant à intégrer le citoyen économiquement et socialement tout en l'aidant à assumer ses responsabilités, à s'intégrer au sein du marché du travail et de la société et à s'épanouir. Il s'agit d'une innovation marocaine pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (*Millenium Development Goals*).

2.3. Cohérence d'ensemble des composantes des stratégies sectorielles

La recherche de la cohérence des stratégies sectorielles au Maroc demeure un enjeu de taille au niveau du soutien des objectifs de développement économique et social soutenable, en raison notamment :

- du nombre élevé de politiques sectorielles qui, du point de vue de leurs objectifs, peuvent se traduire par des contradictions flagrantes ;
- de la diversité des formes d'intervention des pouvoirs publics qui, surtout au niveau de l'implémentation, peuvent rentrer en « collision », ce qui les expose dès lors au risque latent de ce qu'on peut appeler une « compétition des instruments » ;
- de la nature multidimensionnelle des thématiques et des tâches inhérentes aux diverses stratégies sectorielles (renforcement de la compétitivité, emploi, lutte contre la pauvreté, sécurité alimentaire, attraction des investissements directs étrangers, développement humain, liens intersectoriels,...).

Les stratégies sectorielles à multiples facettes menées au Maroc depuis le début des années 2000 ne doivent pas être considérées comme un simple « catalogue » de propositions à la manière électoraliste partisane, mais plutôt un ensemble cohérent et cohésif de programmes et de plans mûrement réfléchis et tournés vers l'objectif ultime du nouveau projet sociétal du Maroc, centré sur le citoyen en tant qu'acteur et cible des politiques publiques.

Redresser le moral du citoyen, l'enthousiasmer et cultiver en lui la confiance en l'avenir, voilà ce que devrait être le pilier majeur de ce projet sociétal, destiné à faire du Maroc un pays dynamique, attractif à tous les niveaux et rayonnant brillamment sur la scène internationale. Or, dans plusieurs cas, certains plans et programmes inhérents aux diverses stratégies sectorielles sont réduits à des actions isolées ici et là avec peu de cohérence globale, comme le montre d'ailleurs une étude récente du CGEM, confiée à un bureau d'études étranger⁴⁹.

Le respect de la cohérence d'ensemble des stratégies sectorielles exige à des niveaux divers, l'orchestration des tâches et des activités par des organes chargés de monter et de transmettre des impulsions et des directives, de coordonner, d'harmoniser, d'arranger et d'agencer. Ces diverses missions s'imposent en vue d'éviter :

- le morcellement au niveau de la mise en œuvre des politiques et des programmes afférents aux stratégies sectorielles ;

- la recherche de solutions plus ou moins ponctuelles, fragmentées et tronquées, avec la persistance de doublons et de contradictions dans un domaine marqué par la diversité des acteurs et la multiplicité des interventions ;
- la défaillance et/ou la mauvaise qualité de l'information concernant la trajectoire des stratégies sectorielles lancées et l'existence d'un cadre institutionnel complexe et confus ;
- la défaillance et les faibles performances des équipes compétentes chargées de la coordination et de la déclinaison territoriale des stratégies sectorielles ;
- le manque de moyens d'expérimentation, d'échange, d'évaluation et d'accompagnement des stratégies sectorielles.

Dans ce qui suit, nous proposons de traiter la problématique de la cohérence d'ensemble des stratégies sectorielles en nous focalisant essentiellement sur des thématiques multidisciplinaires communes aux dites stratégies. Nous nous concentrons sur les thématiques concernant l'éducation et la formation, l'emploi, les contraintes financières et le partenariat public/privé.

2.3.1. Stratégies sectorielles, formation, ressources humaines et poussée compétitive

A une question concernant les trois priorités de la Finlande, ce petit pays scandinave de cinq millions d'habitants et dépourvu de toutes ressources naturelles stratégiques, le Président finlandais a répondu : « l'éducation, l'éducation, l'éducation » ; le premier ministre finlandais, quant à lui, a répondu : « éducation, recherche scientifique et démocratie »⁵⁰. Au Maroc, également, le problème fondamental réside dans la qualité de l'éducation et de la formation qui détermine les autres aspects du développement, y compris la recherche scientifique et la démocratie. En renforçant les capacités compétitives des firmes, entre autres, l'éducation et la formation sont à même de contribuer à la réussite des stratégies sectorielles mises en œuvre. Il s'agit là à notre sens d'une cause profonde du retard du Maroc au niveau de la compétitivité globale.

Malheureusement, durant plusieurs décennies, les décideurs se sont souvent habitués à formuler et à appliquer des mesures ponctuelles, coûteuses et inefficaces à chaque manifestation d'un problème sociétal au lieu de chercher à identifier et à traiter les causes initiales et profondes du mal.

Alors que les prédictions théoriques et les leçons des expériences des pays révèlent que l'éducation et la formation conditionnent largement l'avantage concurrentiel des nations, les ressources, les énergies et les budgets au Maroc ont été souvent éparpillés sur une multitude de fronts et de chantiers qui ne constituent en fait que les manifestations d'un même « processus générateur ».

Malgré la conscience des pouvoirs publics de l'importance primordiale de l'éducation et de la formation, ils n'ont traité la problématique y afférente au fil des années que d'une manière secondaire et peu réfléchie tout en l'approchant comme composante perdue et mal appréhendée à l'intérieur d'une batterie de réformes démesurément dispersées, isolées et incohérentes. Or, la dispersion et l'incohérence des mesures menées réduisent grandement leur efficacité et imposent des dépenses supplémentaires de plus en plus inutiles, ce qui se traduit inéluctablement par des goulets d'étranglement dans les actions publiques entreprises⁵¹.

Nous ne voulons pas soutenir par là que l'éducation et la formation constituent les seuls facteurs initiaux générateurs et les seules racines profondes de la compétitivité globale et, en général, du bien-être économique et social du Maroc. L'éducation et la formation constituent tout simplement des facteurs générateurs fondamentaux parmi d'autres.

De ce fait, ces facteurs peuvent agir profondément sur les diverses facettes de l'économie et de la société marocaines et, en conséquence, il vaut mieux identifier de tels facteurs générateurs et chercher à les influencer positivement en vue d'éviter la dispersion des efforts et des énergies qu'énumérer une multitude de facteurs dont une grande partie n'a pas la qualité de cause génératrice majeure. Or, au Maroc, les expériences passées ont montré que les pouvoirs publics n'ont pas encore pu développer une véritable culture et de solides capacités d'identification et de traitement des « processus génériques » susceptibles d'influer en profondeur sur les divers constituants de l'économie et de la société.

Le Souverain l'a bien exprimé à maintes reprises aussi bien dans ses discours que dans de multiples messages royaux : l'éducation et la formation constituent le maillon central du chantier réformiste et le noyau dur des stratégies sectorielles mises en œuvre. Le Souverain va même jusqu'à considérer la première décennie suivant son intronisation comme étant celle « de l'éducation et de la formation que nous considérons comme notre seconde priorité nationale après l'intégrité territoriale » (extrait du discours royal du 12 septembre 2000 à l'occasion de la rentrée scolaire 2000-2001)⁵².

Lors de la fête du Trône en 2010, le Souverain a encore une fois insisté sur la formation et les ressources humaines comme facteurs essentiels de la trajectoire des stratégies sectorielles, en plus de la faiblesse de la gouvernance des plans et celle de la concurrence⁵³. Or, vu le déficit de contrôle dû au fait que ceux qui implémentent les stratégies sectorielles ne sont pas ceux qui les conçoivent à un niveau supérieur de la hiérarchie administrative, les décideurs tendent souvent à s'éloigner de la réalité palpable et vécue, en raison peut-être de leur cursus de formation, de leur parcours académique et professionnel et aussi de la longévité de leur carrière politique.

Plus ces décideurs placés tout au long d'une telle hiérarchie ont une vue tronquée de la réalité, moins ils assimilent les racines profondes (*deeper roots*) des maux de l'économie et de la société et plus ils naviguent dans des océans débordés d'actions ponctuelles et de mesures isolées sans liens avec les processus génériques du monde réel.

En bref, en se comportant de la sorte, ils tendent à confisquer le principe fondamental de la cohérence d'ensemble des stratégies sectorielles au profit de principes moins holistiques et débouchant ainsi sur plus de mesures et d'actions ponctuelles, isolées et donc moins cohérentes.

D'ailleurs, les pays émergents en Asie comme en Amérique Latine ont pu réaliser de formidables performances économiques et sociales en concentrant les efforts sur la réforme du système éducatif. La moyenne du niveau d'instruction en Corée du Sud par exemple, dépasse déjà le baccalauréat.

Aussi serait-il intéressant, comme l'enseigne et le prédit la théorie de la compétitivité au sens de Porter⁵⁴, de mettre l'accent sur l'importance de l'éducation et de la formation comme facteurs générateurs de la compétitivité. Comme le concept de compétitivité est dépourvu de sens en l'absence du concept fondamental de productivité qui en constitue l'essence, il l'est d'autant plus sans les effets d'entraînement de l'éducation et de la formation. A la manière de Saint-Thomas d'Aquin qui soutient qu'il est « plus beau de transmettre aux autres ce qu'on a contemplé que de contempler seulement »⁵⁵, les économistes ont en effet montré à juste titre qu'en se déplaçant sur l'échelle mobile des avantages comparatifs à la manière d'un certain Béla Balassa⁵⁶, c'est en fait au capital humain que revient la primauté quant à la confortable installation des nations sur une telle échelle.

La raison est simple : la production dépend de la productivité des facteurs travail et capital, mais le capital humain en est le catalyseur principal parce qu'il détermine tout simplement la qualité du travail comme il conditionne celle du capital.

Il est ainsi tout à fait légitime d'inscrire l'éducation et la formation au centre de la problématique de la productivité et donc de la compétitivité. Dès lors, la conception et la mise en œuvre des stratégies sectorielles devraient reposer en premier lieu sur le socle de l'éducation et de la formation. Il s'agit là d'un élément de cohérence indéniable qu'il faut examiner en procédant à une lecture croisée des stratégies sectorielles menées au Maroc depuis le début des années 2000, en termes d'éducation et de formation et en rapport avec l'objectif primordial du renforcement de la compétitivité. Les développements qui suivent portent sur cette question.

En conformité avec les directives royales qui n'ont jamais cessé de considérer l'éducation et la formation comme vecteurs névralgiques de l'économie et de la société marocaines, toutes les stratégies sectorielles embrassant tous les secteurs et toutes les branches d'activité contiennent en fait certains « grains » d'éducation et de formation.

Commençons par le secteur agricole et la stratégie sectorielle y afférente, le plan Maroc Vert en l'occurrence. Le but primordial d'une telle stratégie « *est de pouvoir développer une agriculture intensive et moderne, moderniser la petite agriculture et améliorer les revenus des petits fellahs* »⁵⁷, tout en réduisant la dépendance de l'agriculture vis-à-vis des précipitations pluviométriques. Une telle dépendance, très manifeste dans le cas marocain, ne rend pas seulement la valeur ajoutée agricole réelle très volatile mais elle détermine également le taux de croissance économique qui évolue en dents de scie.

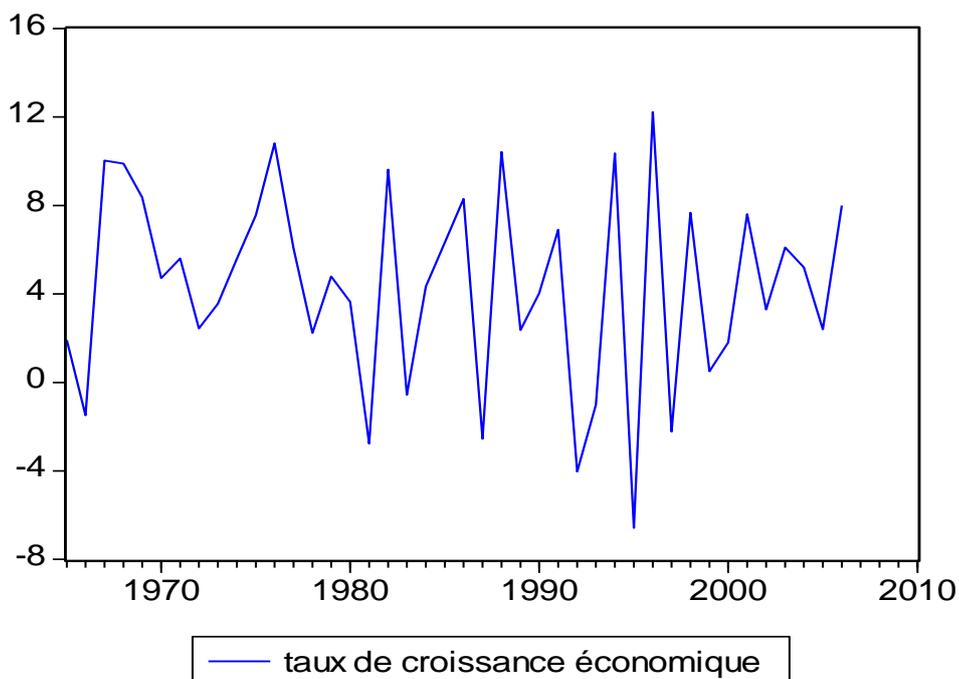
Le lecteur est prié de se référer aux graphiques 5 ; 6 et 7 retraçant l'évolution dans le même sens des taux de croissance du PIB réel, de la valeur ajoutée agricole réelle et du rendement des céréales dont la production, très sensible aux précipitations, constitue l'essentiel de la valeur ajoutée agricole.

Le développement d'une agriculture intensive et moderne ne peut se faire sans l'éducation et la formation parce que, tout simplement, une agriculture intensive équivaut à une amélioration de la productivité des facteurs de production au sein du secteur sans intensifier les superficies cultivables, et ceci ne peut avoir lieu sans une amélioration des cursus de formation et donc de la recherche agronomique qui y est intimement liée. La centralité de l'éducation et de la formation dans le cadre du plan Maroc Vert apparaît clairement si on examine profondément les piliers d'une telle stratégie sectorielle.

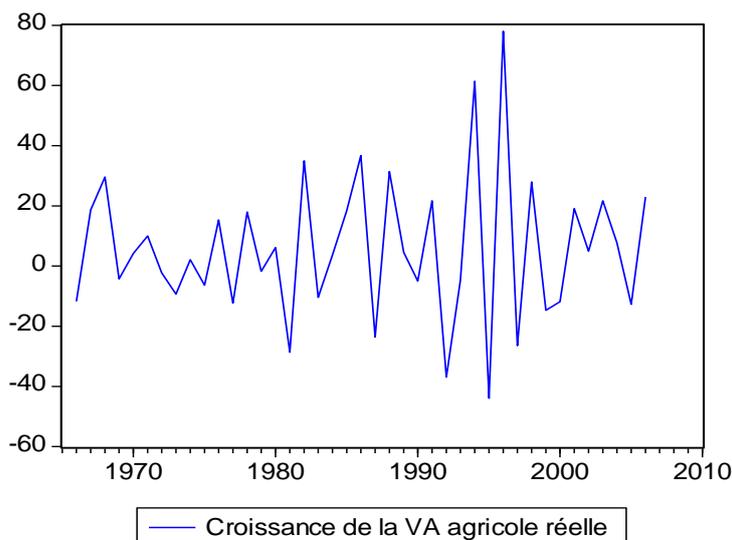
De tels piliers tournent généralement autour du « développement d'une agriculture moderne à haute valeur ajoutée »⁵⁸ répondant aux règles du marché en s'appuyant sur les investissements privés, et de « l'accompagnement solidaire de la petite agriculture »⁵⁹, à travers l'amélioration des revenus des agriculteurs les plus précaires, notamment dans les zones enclavées.

Dans ce cadre, ledit plan vise à convertir les agriculteurs précaires dans des activités à haute valeur ajoutée et moins sensibles aux précipitations pluviométriques et d'encourager les projets de production intensive animale et végétale, notamment à travers l'encadrement des agriculteurs et leur qualification en vue de générer des revenus supplémentaires.

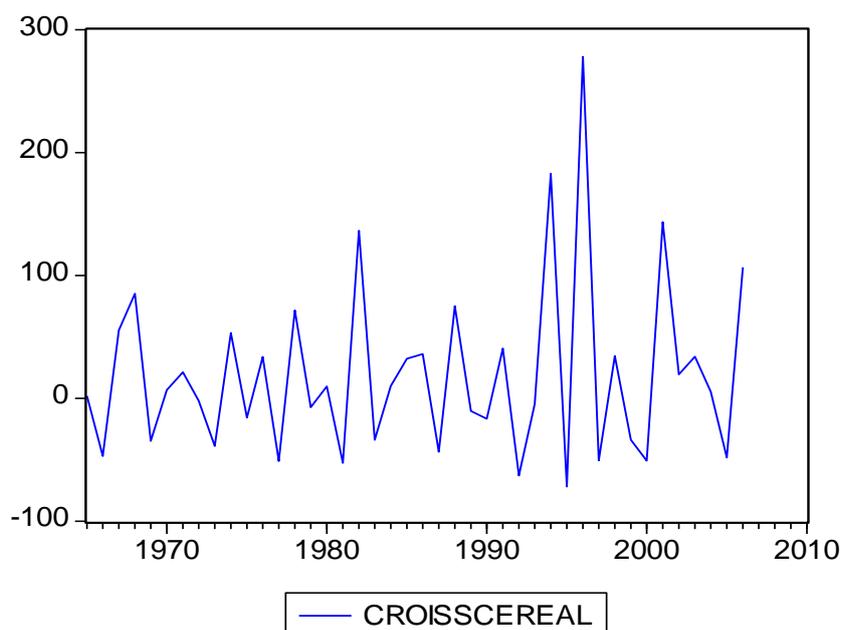
Graphique 5 : Taux de croissance économique (%), 1965-2006



Graphique 6: Taux de croissance de la valeur ajoutée agricole réelle (%), 1966-2006



Graphique 7: Taux de croissance du rendement des céréales (%), 1965-2006



Or, un peuple qui aspire à assurer sa sécurité alimentaire tout en comptant sur une valeur ajoutée agricole qui serait générée par des agriculteurs et des paysans illettrés, moins instruits ou faiblement encadrés par de bons cerveaux en la matière, ne peut en aucun cas arriver au bout de ses fins. L'accroissement de la valeur ajoutée agricole comme objectif cher au plan Maroc Vert équivaut en fait à un monde réel où les rendements agricoles sont croissants, ou du moins constants à l'échelle. Cela ne peut avoir lieu en réalité que si, en multipliant les quantités de facteurs de production travail et capital, les quantités produites s'en trouvent plus que proportionnellement améliorées sans que l'on ait besoin d'élargir les surfaces cultivées.

Le développement d'une agriculture moderne à haute valeur ajoutée est dès lors conditionné par l'éducation et la formation qui déterminent elles-mêmes la qualité du travail et du capital utilisés dans le processus de production agricole et la productivité totale des facteurs au sein du secteur⁶⁰.

Selon un rapport récent du Haut Commissariat au plan, « les politiques agricoles successives des 50 dernières années, même si elles ont apporté des progrès indéniables, n'ont pas pu aborder le développement agricole dans sa totalité, dans sa diversité et dans sa relation fondamentale avec le développement rural et avec la durabilité. Elles sont restées d'une façon générale trop dirigistes et technicistes, elles n'ont pas pu s'adresser au capital humain, mobiliser et responsabiliser suffisamment les acteurs ou appuyer efficacement leurs initiatives »⁶¹.

L'un des obstacles majeurs qui entravent le développement agricole du Maroc réside donc dans la faiblesse du capital humain qui limite lui-même la responsabilisation et l'appui des initiatives des acteurs agricole mal formés dans leur domaine. Le renforcement du capital humain dans le secteur agricole s'impose aujourd'hui avec acuité d'autant plus que la population rurale constitue actuellement environ la moitié de la population totale du pays, l'emploi direct dans l'agriculture représente à lui seul 80% de l'emploi rural tandis qu'en termes de valeur ajoutée, l'Agriculture contribue à la formation du PIB à hauteur de 14% à 25% selon les conjonctures climatiques.

De même, l'accompagnement solidaire de la petite agriculture devrait être complété par des programmes de formation si on veut vraiment créer les conditions pour une production animale et végétale accrue et moins dépendante des aléas climatiques dans des régions enclavées. D'ailleurs, la conversion des agriculteurs dans ces domaines nécessite des efforts de longue haleine en matière d'encadrement, de qualification et d'organisation interprofessionnelle que seul un système adéquat d'éducation et de formation permet de déployer.

Il est toutefois déplorable de remarquer que parmi la variété de stratégies sectorielles lancées presque d'une manière simultanée, le plan Maroc Vert s'est très peu centré sur la problématique de l'éducation et de la formation. En effet, hormis la formation de techniciens et de quelques ingénieurs agronomes chargés d'encadrer les agriculteurs, les producteurs directs dans le secteur sont généralement loin de connaître les jargons scientifiques de leur domaine d'intervention. L'idée suivant laquelle le développement du secteur agricole n'exigerait pas de cursus avancés de formation, en comparaison avec les autres stratégies sectorielles, est en fait un leurre.

A l'ère de la mondialisation et de la scientificité de plus en plus croissante de la production agricole, le relèvement du défi de la compétitivité agricole nécessite une refonte éclairée du système éducatif et de formation pour qu'il soit adapté aux contraintes et aux objectifs du développement agricole.

A côté de l'agriculture, le secteur industriel est l'un des plus privilégiés dans le cadre des stratégies sectorielles mises en œuvre. La stratégie sectorielle concernant ce secteur s'est traduite par l'initiation et la mise en œuvre du plan Emergence en 2005.

Puisqu'il « vise à faire passer le positionnement du Maroc basé sur la proximité géographique et la main-d'œuvre bon marché, à une position stratégique basée sur la logistique et l'offre compétitive »⁶², le plan Emergence ne peut induire ses fruits escomptés qu'en comptant sur des efforts adéquats de formation de haut niveau.

Avec ses deux composantes (Emergences I et II), le plan Emergence cible des métiers de pointe et des secteurs d'excellence où le Maroc dispose de potentialités lui permettant de profiter de la dynamique du commerce international. Or, à toute industrie d'excellence doit normalement correspondre une formation d'excellence visant à accompagner l'essor et le développement de secteurs orientés vers l'export et générateurs de gains de croissance, à savoir l'offshoring, l'électronique, l'automobile, l'aéronautique et le spatial, l'agroalimentaire et les produits de la mer, le textile, le cuir, la microélectronique, les biotechnologies et les nanotechnologies.

Parmi les cinq piliers du plan Emergence tels qu'ils sont fixés par les pouvoirs publics⁶³, il importe d'ailleurs de citer « l'adaptation de la formation aux besoins de l'industrie », notamment à travers la mise sur place de modules de cours d'entreprises dans les grandes écoles publiques ainsi que la création de nouveaux établissements d'enseignement supérieur spécialisés. On peut citer, à titre d'exemples, les écoles d'ingénieurs et celles dispensant une formation focalisée sur des métiers spécifiques (aéronautique, automobile,...), en particulier en collaboration avec des organismes d'enseignement et de formation basés à l'étranger.

Le plan Emergence concerne l'ensemble du tissu industriel des PME sans ségrégation, en traitant cet ensemble sous l'optique de chantiers transversaux que sont le renforcement de la compétitivité, l'amélioration du climat des affaires, la formation et le développement de plateformes industrielles intégrées, et dont la formation constitue le chantier moteur et le relais central. D'ailleurs, sur le plan du financement, la formation s'accapare une portion importante des budgets prévus, avoisinant les 34% du total et totalisant avec le volet « incitation à l'investissement », une part globale de 60%. Sur la période 2009-2015, il est prévu dans ce cadre de créer des emplois industriels pérennes et d'alléger considérablement le chômage urbain. C'est dans ce cadre que des efforts se sont conjugués en vue de la mise en place⁶⁴ :

- d'instituts spécialisés de formation, gérés par le privé (entreprises et associations professionnelles), et répondant aux besoins de l'industrie ;
- d'un fonds d'aides à la formation (à l'embauche et continue) pour les Métiers Mondiaux du Maroc orientés vers les investissements directs étrangers (IDE) ;
- d'un mécanisme institutionnel annuel d'actualisation des plans de formation avec notamment le recueil des retours du secteur privé sur le nombre et la qualité des personnes formées.

Ce qui est vrai pour les plans Emergence I et II l'est également pour le plan Maroc Export. L'éducation et la formation sont d'un intérêt crucial pour la bonne marche et la réussite de ces stratégies sectorielles. Dans ce cadre, il importe d'attirer l'attention sur le fait que la formation qui devrait accompagner le plan Emergence s'entrecoupe avec celle ciblant les plans Maroc Export et Maroc Export Plus. La raison est simple : tout en aspirant à renforcer les exportations, le plan Maroc Export est focalisé sur la promotion d'une offre industrielle compétitive liée aux métiers mondiaux du Maroc que les plans Emergence I et II permettent de réaliser. Dès lors, en plus de la formation en matière de métiers du commerce international, celle concernant les ingénieurs et les techniciens industriels s'impose avec acuité.

Il est temps pour le Maroc de développer un système d'éducation et de formation tourné vers l'industrie tant que ce système développe l'innovation, le progrès technique et surtout, la « confiance dans la science » qui incite à la création de la richesse tant exploitable localement qu'exportable à l'étranger. La création de la richesse ne peut avoir lieu sans l'émergence et l'effervescence de nouvelles idées canalisées vers le progrès grâce à un processus continu de créativité et d'innovation. Dès lors, l'objectif ultime n'est point d'éduquer et de former mais d'éduquer et de former pour développer l'esprit d'entreprise, de créativité et d'innovation.

C'est ce système d'éducation et de formation qui s'impose actuellement au Maroc en vue d'accompagner et de renforcer ses stratégies sectorielles, notamment celles concernant l'industrie et l'export et qui sont intimement liées les unes aux autres. La défaillance d'un tel système d'éducation et de formation tourné vers la créativité et l'innovation ne peut que déboucher sur une situation où on serait amené à exporter la « pénurie ».

C'est pour cette raison d'ailleurs que les pouvoirs publics se sont efforcés de favoriser l'essor d'un enseignement supérieur devant accompagner les développements sectoriels escomptés à la même vitesse et de faire ainsi régulièrement le point sur l'offre et la demande du marché du travail.

Or, les données disponibles montrent que certains objectifs initialement fixés en matière de formation en vue de répondre aux besoins exprimés dans le cadre des plans Emergence I et II et des plans Maroc Export et Export Plus ont été largement réalisés. Ainsi, concernant l'initiative « 10 000 ingénieurs », et à en croire les statistiques officielles, l'objectif a été presque atteint pour l'année 2009-2010 et il sera même dépassé de 14% en 2010-2011.

Après la finalisation des premières étapes de l'échéancier général du volet de formation, certains plans de formations à moyen et à long termes ont commencé à induire leurs fruits escomptés comme dans les cas du textile, du cuir, de l'offshoring et de l'aéronautique et les plans de formation dans les secteurs de l'automobile, de l'électronique et de l'agroalimentaire seront validés et prêts en septembre 2011.

Néanmoins, il faut aller au-delà de l'énoncé des chiffres. Il importe de conférer plus d'importance à la qualité et aux profils des ingénieurs formés ainsi qu'à leurs spécialisations pour qu'ils puissent répondre aux exigences des stratégies sectorielles dans leur globalité. C'est à ce niveau que se pose la problématique des composantes de la formation des ingénieurs. En particulier, les cursus de formation doivent être conçus de telle sorte qu'ils permettent au futur ingénieur de maîtriser :

- les sciences de base garantissant la rigueur et l'adaptabilité aux mutations technologiques ;
- les sciences de l'ingénieur garantissant l'efficacité au sein du système productif ;
- la communication et la culture internationales permettant une ouverture fructueuse sur l'extérieur ;
- la culture d'entreprise garantissant un entrepreneuriat efficace et productif.

Le plan « Maroc – Numéric » exige aussi une formation efficace destinée à assurer une implémentation réussie des diverses activités prévues dans le cadre de cette stratégie sectorielle. Ceci passe normalement par l'élaboration de plans de formation répondant aux besoins du secteur des technologies de l'information (TI). C'est dans ce cadre que la constitution d'un capital humain en phase avec les besoins du secteur des TI constitue l'une des priorités les plus urgentes.

Il s'agit en particulier, d'augmenter, sur la période 2008-2013, le nombre de profils formés en matière de TI, le nombre de profils offshoring TI formés dans le cadre de l'opération d'urgence et le pourcentage d'universités et de grandes écoles ayant mis en place des profils professionnels en matière de TI⁶⁵.

Puisque le plan « Maroc – Numéric » accorde au capital humain une place de choix, certaines grandes écoles marocaines se sont chargées de dispenser des formations spécifiques et adaptées aux nouvelles technologies de l'information.

On peut citer à cet égard de grandes écoles qui ont commencé à créer la différence en la matière comme l'Ecole Mohammadia des Ingénieurs (EMI), l'Ecole Nationale Supérieure d'Informatique et d'Analyse des Systèmes (ENSIAS), l'Ecole Hassania des Travaux Publics (EHTP) et un certain nombre d'Ecoles Nationales des Sciences Appliquées (ENSA) implantées dans plusieurs villes du Royaume. Les universités (facultés des sciences, facultés des sciences et techniques,...) sont également de plus en plus impliquées dans ce processus. Des efforts louables ont été déployés en vue de mettre sur place des formations diplômantes en Sécurité des systèmes d'information (SSI) dans au moins douze établissements nationaux, avec la formation de 750 ingénieurs en 2010.

A première vue, il est souvent soutenu à tort qu'un nombre de stratégies sectorielles, en dehors de celles liées à l'industrie et l'export, n'auraient pas besoin de cursus de formation. D'ailleurs, il faudrait peut-être cesser dans le cadre du « plan Artisanat 2015 » de compter sur la dextérité des « petites mains marocaines », formées sur le tas, pour améliorer notre compétitivité artisanale. En d'autres termes, l'apprentissage sur le tas que nos aïeux nous ont transmis au fil des temps demeure limité tant qu'il n'est pas adapté aux évolutions des paramètres en termes aussi bien de prix que de qualité dans le cadre d'un environnement mondial de plus en plus compétitif.

Il est ainsi clair que même le « plan Artisanat 2015 » devrait être cohérent avec le programme général de l'éducation et de la formation, véritables piliers de toute la batterie des stratégies sectorielles actuelles. Sous l'optique artisanale, il faudrait peut-être mettre l'accent sur l'intérêt de l'encadrement continu des artisans et de la création de nouvelles entreprises ainsi que de l'utilisation de nouvelles techniques de production en la matière⁶⁶. Dans tous ces domaines, l'éducation et la formation sont nécessaires, l'apprentissage sur le tas s'avère insuffisant et l'artisanat lui-même devient, malgré son degré élevé de manualité, entaché de certains degrés de scientificité.

On ne peut pas d'ailleurs procéder, dans le cadre du « plan Artisanat 2015 », à un encadrement continu des artisans et à une utilisation de nouvelles techniques de production en la matière, sans un système d'éducation et de formation novateur adapté au secteur et permettant d'améliorer la compétitivité structurale au sens du prix et de la qualité sachant qu'au moins dans la région MENA (Middle East and North Africa), le Maroc est confronté à de redoutables « concurrents artisanaux ».

On peut faire la même remarque pour le plan Halieutis « mis en place en septembre 2009 et visant la mise à niveau et la modernisation des différents segments du secteur de la pêche ainsi que l'amélioration de sa compétitivité et de sa performance »⁶⁷. Or, la mise à niveau et la modernisation du secteur exigent des efforts de formation et de recherche scientifique susceptibles d'améliorer les performances halieutiques et de relever le défi de la compétitivité dans ce domaine.

De tels efforts sont appelés aussi à mieux organiser la représentation professionnelle et à encourager l'interprofession. Le plan Rawaj destiné à développer le commerce intérieur ne peut également induire ses fruits escomptés que s'il est accompagné par une stratégie réfléchie de formation en la matière. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle ce plan a prévu la mise sur pied d'une dizaine de filières de formation, notamment celles concernant la formation spécifique aux métiers du commerce et de la distribution, en partenariat avec le département de la formation professionnelle et les parties concernées.

La formation aux métiers du tourisme est également indispensable à la réussite des visions touristiques 2010 et 2020. En raison des retards enregistrés dans la mise en œuvre de la vision 2010, notamment en termes des plans de formation (formation d'au moins 700 000 professionnels), le nouveau chantier de la Vision 2020 a été ouvert dans la continuité, mais tout en tirant les enseignements nécessaires en matière de formation de l'expérience accumulée lors de la mise en œuvre de la Vision 2010. La vision 2020 est également appelée à établir une articulation plus étroite entre le secteur touristique et les autres secteurs économiques et sociaux, en particulier à travers la prise en compte de certaines contraintes, y compris celles qui sont liées à la formation et à l'emploi.

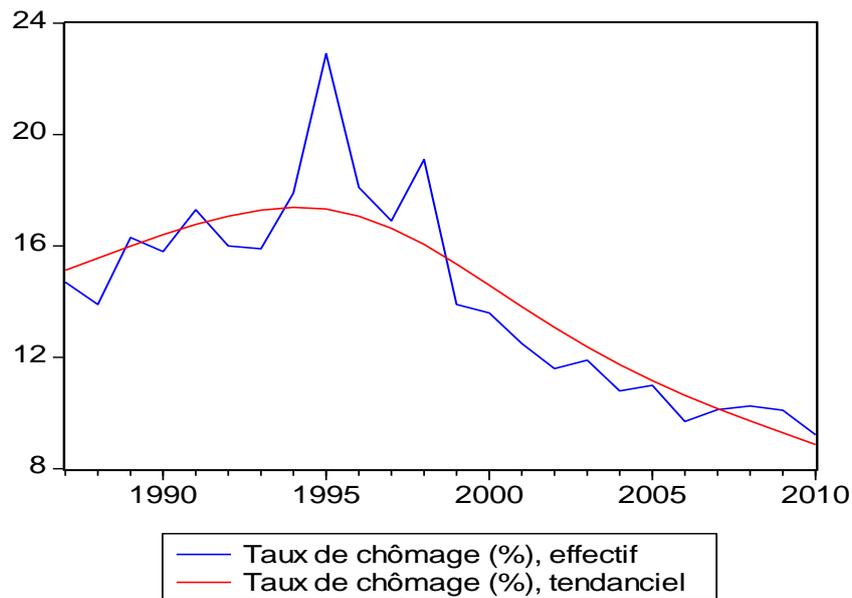
En veillant au respect de la cohérence d'ensemble entre les stratégies sectorielles d'une part et l'éducation et la formation d'autre part, la conception et la mise en œuvre de telles stratégies visent à promouvoir l'éducation et la formation au service du développement tout en évitant les effets d'éviction qui peuvent naître de comportements de ségrégation au profit de certaines stratégies sectorielles et au détriment d'autres. Il est ainsi essentiel de mettre l'accent sur la nécessité d'une coordination d'ensemble de toutes les stratégies sectorielles, sur le plan de l'éducation et de la formation comme au niveau d'autres aspects, en vue d'assurer un développement économique et social cohérent, cohésif, harmonieux et bénéfique pour tous.

2.3.2. Stratégies sectorielles et problématique de l'emploi

L'emploi peut être considéré comme un élément de cohérence important des diverses stratégies sectorielles mises en œuvre. On peut même soutenir sans risque que l'emploi et la formation sont intimement liés et, de ce fait, ils déterminent, dans une large mesure, les performances des stratégies sectorielles. De même, on s'attend à ce que ces mêmes stratégies sectorielles contribuent à l'essor de l'emploi qui constitue l'une des premières priorités du pays.

Les stratégies sectorielles sont appelées à promouvoir l'emploi d'autant plus qu'au sein de notre économie, les taux de chômage auraient pu être plus exorbitants si le secteur informel, comptant pour une part avoisinant 40% dans le revenu national, n'avait pas contribué massivement à l'absorption d'une offre de travail de plus en plus croissante ; ramenant ainsi le taux de chômage à des niveaux relativement moins alarmants. Le lecteur est prié dans ce cadre de se référer au graphique 8 retraçant l'évolution du taux de chômage au Maroc en valeurs effectives et tendanciennes (source : Banque Mondiale, World Development Indicators, 2010)⁶⁸. Il est donc normal que dans un contexte de modernisation de l'économie nationale et donc de recul du secteur informel, toutes les stratégies sectorielles visent à assurer l'essor de l'emploi.

Graphique 8: Taux de chômage au Maroc (%), 1987-2010



Le plan Maroc vert, à titre d'exemple, en ambitionnant de lutter contre la pauvreté à plus grande échelle, à la fois dans les campagnes et dans le périurbain défavorisé, devrait focaliser les projets de développement agricole sur la promotion de l'emploi agricole, destinée à améliorer les conditions de vie des populations. En effet, en plus de la lutte contre la pauvreté, du renforcement de la part de la valeur ajoutée agricole dans le PIB, de l'augmentation de la production de certaines cultures et de l'accroissement de la valeur des exportations, le plan Maroc Vert aspire à assurer un essor rapide de l'emploi en contribuant à créer 1,5 millions d'emplois supplémentaires sur la période 2008-2020.

Les plans Emergence I et II considèrent également le renforcement de l'emploi comme l'un des objectifs centraux à moyen terme de la stratégie industrielle en prévoyant la création de 500 000 emplois dans le cadre du plan Emergence I et 200 000 emplois supplémentaires dans le cadre du plan Emergence II. En plus de l'amélioration des standards de vie de la population, notamment en améliorant les revenus des employés, l'essor de l'emploi industriel sera à même d'augmenter le PIB d'au moins 50 milliards de DH (au lieu de 100 milliards annoncés dans le plan Emergence I) et d'attirer autant d'investissements dans le secteur privé⁶⁹.

L'augmentation des investissements industriels et la hausse du PIB qui y est liée, qui permettront de créer des emplois industriels pérennes, ce qui se traduira par la réduction des taux de chômage urbains à l'horizon 2015.

Les stratégies Maroc Export et Maroc Export Plus n'ont pas aussi manqué de considérer l'emploi comme un facteur pouvant affecter et être affecté par de telles stratégies. D'ailleurs, la promotion de l'enseignement supérieur ciblant les métiers du commerce extérieur vise l'insertion des diplômés futurs dans ce secteur. L'emploi est donc d'une importance cruciale pour l'export d'autant plus que la stratégie formulée dans ce cadre cible aussi bien les secteurs et produits exportables que les marchés à percer et les entreprises à accompagner dans leurs démarches exportatrices.

En particulier, l'accompagnement des entreprises actuellement ou potentiellement exportatrices nécessite la formation et le recrutement de diplômés spécialisés en marketing et en développement à l'international. Il est ainsi vidé de sens de négliger la cohérence entre les stratégies axées sur l'export et les approches d'emploi et de développement des ressources humaines sans lesquelles de telles stratégies ne peuvent créer les conditions d'un véritable décollage économique.

Le plan « Maroc – Numéric » doit également préserver une certaine cohérence avec la promotion de l'emploi au sein du secteur. Cette stratégie vise d'ailleurs à « faire des TI un des piliers de l'économie, une source de valeur ajoutée pour les autres secteurs économiques et pour l'Administration publique ainsi qu'un vecteur de développement humain »⁷⁰. Or, ces objectifs ambitieux ne peuvent être réalisés sans une politique de formation et d'emploi avec une vision éclairée à moyen et à long terme. Ceci est d'autant vrai que le secteur des TI est partout considéré comme très intensif en capital humain de haute qualité.

Du programme d'e-gouvernement à la mise en place de centres d'accès communautaires (Internet grand public) et à la création d'un fonds public/privé destiné à encourager le développement de projets technologiques au Maroc, tous les programmes prévus comportent des volets de formation, avec l'objectif d'atteindre un nombre de 58 000 emplois à l'horizon de 2013. La réalisation de cet objectif ambitieux ne peut se matérialiser qu'à travers l'élaboration de plans de formation répondant au besoin du secteur des technologies de l'information et l'adaptation des offres de programmes à l'employabilité des diplômés.

D'autres stratégies sectorielles ciblant des secteurs moins intensifs en capital physique, comme le plan Artisanat-2015 et le plan Halieutis, peuvent également constituer de véritables catalyseurs de l'emploi. Le plan Artisanat-2015, à titre d'exemple, ambitionne la création de 115.000 emplois, notamment à travers un encadrement continu des artisans et la création de nouvelles entreprises (très grandes entreprises, PME, TPE et artisans individuels, voir le tableau 2 retraçant les effectifs à employer à l'horizon 2015).

Tableau 2 : Emplois à créer dans le cadre du plan « Artisan-2015 »		
Taille des entreprises	Emplois en 2006	Emplois à créer à l'horizon 2015
Très grandes entreprises	-	37 000
PME	23 450	37 200
TPE/Artisans individuels	265 000	331 500

Source : Sous-secrétariat d'Etat chargé de l'Artisanat

Le plan Halieutis, quant à lui, vise à augmenter le nombre d'emplois directs dans le secteur, notamment en valorisant soutenablement la richesse halieutique du pays, en accélérant la valeur ajoutée du secteur et en accélérant le volume et la valeur des exportations des produits de la mer. En procédant à une lecture approfondie des principaux axes sur lesquels s'appuie le plan Halieutis, on peut mieux comprendre la nécessité de la promotion de l'emploi comme condition nécessaire à sa réussite.

En effet, les projets prévus dans le cadre des trois axes fixés par la stratégie halieutique, à savoir l'exploitation durable des ressources et la promotion d'une pêche rentable et durable impliquant les pêcheurs considérés comme acteurs majeurs de développement du secteur, et le renforcement de la compétitivité permettant de conquérir de nouvelles parts de marché, ne peuvent être réalisés sans la mise en œuvre d'une stratégie d'emploi susceptible de renforcer la productivité et les capacités concurrentielles du secteur.

Les visions touristiques pour 2010 et 2020 sont également construites notamment sur les bases fondamentales de la formation et de l'emploi. Elles visent d'abord à former les ressources humaines nécessaires et ensuite à recruter les diplômés formés susceptibles d'améliorer la productivité et la compétitivité du secteur touristique.

Même si la Vision 2010 n'a pas pu réaliser pleinement l'objectif initial consistant à créer 600 000 emplois, elle s'est quand même soldée par des résultats encourageants dans le domaine de l'emploi comme dans d'autres sphères comme le nombre de nuitées, les investissements hôteliers et les recettes touristiques qui ont aidé à alléger le déficit de la balance des biens et services.

Il importe de souligner que si les objectifs des stratégies sectorielles en termes d'investissement et de croissance des valeurs ajoutées sectorielles ne sont pas pleinement réalisés, il sera très difficile, sinon impossible, de dégager des taux de croissance économique suffisamment conséquents à moyen terme, autour de 5 à 6%, nécessaires pour un maintien durable de l'emploi. Il importe de noter dans ce cadre que l'un des sérieux obstacles majeurs à la pleine réalisation des objectifs assignés aux stratégies sectorielles en termes de croissance du PIB, de l'investissement et de l'emploi, réside dans les contraintes de leur financement.

2.3.3. Stratégies sectorielles et contraintes financières

En dépit de l'extrême difficulté de financer toute une série de stratégies sectorielles sans recourir à une politique budgétaire expansionniste, la cohérence entre de telles stratégies et la soutenabilité de la politique budgétaire a pu être maintenue dans l'ensemble jusqu'à présent. En ce sens, les stratégies de développement mises en œuvre jusqu'à présent n'ont pas été accompagnées de laxisme budgétaire et monétaire générateur de déséquilibres macro-économiques insoutenables. Les montages financiers adéquats constituent d'ailleurs l'innovation essentielle des stratégies et des réformes menées au Maroc depuis le début de la décennie 2000.

Nous proposons ici de focaliser l'attention sur les diverses variantes de montages financiers élaborés dans le cadre de la mise en œuvre des diverses stratégies sectorielles. Commençons par les plans Emergence I et II.

Pour la mise en œuvre de ces stratégies industrielles, un montant global de 16,4 milliards de dirhams sera mobilisé, avec une contribution du secteur privé (Attijariwafa Bank, BMCE Bank et Banque Populaire) de l'ordre de 4 milliards de dirhams, le reste provenant du budget de l'Etat (11,4 milliards de dirhams) et du Fonds Hassan II (1 milliard de dirhams). Dès lors, en contemplant ces chiffres, on peut remarquer que la stratégie industrielle mise en œuvre pèsera plus ou moins lourdement sur les finances publiques à moins que les décideurs n'adoptent une politique budgétaire prudente.

Une telle politique budgétaire prudente, en ligne avec la nouvelle réforme des finances publiques, doit compter sur la rationalisation des dépenses publiques et l'optimisation des recettes fiscales, grâce notamment à une véritable lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

Il est toutefois intéressant de noter qu'une politique budgétaire prudente n'équivaut pas à une renonciation totale à l'emprunt domestique et étranger. L'endettement public peut être toléré tant qu'il est réaliste et soutenable et qu'il sert à financer des stratégies de développement cohérentes. Or, la dette publique est soutenable si elle génère des déficits publics soutenables à moyen et à long terme, c'est-à-dire si de tels déficits sont conformes à la contrainte budgétaire inter-temporelle du secteur public⁷¹.

De même, la condition de la cohérence des stratégies sectorielles à financer garantira leur réussite et permettra de créer plus de richesse qui, à son tour, permettra de dégager des recettes publiques nécessaires au paiement de la dette accumulée. Tout dysfonctionnement de la cohérence des stratégies sectorielles créera le risque d'une déplaisante chaîne de Ponzi qui consiste, en finances publiques, à régler la dette accumulée par le recours à plus d'endettement, ou à plus de création monétaire, en conformité avec l'arithmétique monétariste déplaisante (*Unpleasant Monetarist Arithmetic*)⁷².

Le recours au financement par le secteur privé, notamment à travers les contributions des banques, devrait également se faire avec beaucoup de précaution. En particulier, les institutions financières devraient accorder leurs financements en ligne avec leurs anticipations rationnelles en termes de rentabilité. En outre, de telles contributions des banques ne devraient pas créer les conditions d'une éviction de certains secteurs et branches d'activité en forçant les banques à investir dans des activités qui ne seraient pas conformes à leurs préférences d'investissement.

Les plans Maroc Export et Maroc Export Plus, qui devraient normalement aller de pair avec les plans Emergence I et II, tout en les renforçant, impliquent aussi des engagements financiers importants de la part de l'Etat. Ces stratégies volontaristes tournées vers l'export nécessitent effectivement des efforts de dépenses publiques, au moins à travers la prospection des marchés, le soutien aux entreprises concernées, la veille stratégique, la formation pour les métiers du commerce international,...

Concernant le plan Maroc Vert, des ressources financières conséquentes sont nécessaires pour atteindre les principaux objectifs : augmenter la part du secteur primaire dans le PIB, accroître la valeur des exportations et réduire le déficit de la balance alimentaire. A l'horizon 2020, cette stratégie sectorielle vise à mobiliser un montant d'investissement avoisinant 10 milliards de dirhams par an en vue de financer 1000 jusqu'à 1500 projets par an.

Malgré le fait que le financement des investissements envisagés dans le secteur est l'affaire du secteur privé, l'Etat est appelé à y contribuer, ne serait-ce qu'à travers la reconversion des agriculteurs précaires dans des activités à haute valeur ajoutée et moins sensibles aux précipitations, l'encadrement, la formation et la qualification, la refonte du cadre sectoriel, la gestion des ressources en eau et l'organisation interprofessionnelle. En tant qu'acteur stratégique dans le cadre du plan en question l'Etat est donc appelé à assurer des financements qui pèseraient sur les finances publiques à moins que des montages financiers plus efficaces, impliquant davantage les acteurs du secteur privé, ne viennent sauver la face.

La même remarque peut être formulée pour les Visions touristiques, notamment celle concernant l'horizon 2020. Bien que cette stratégie sectorielle puisse être mise en œuvre grâce aux efforts du secteur privé national et à la contribution de l'investissement direct étranger, l'Etat aura certainement à supporter des coûts importants. Ces derniers concernent essentiellement certains aspects comme la formation, le marketing et la communication, l'adaptation de la stratégie au nouvel environnement touristique, l'organisation institutionnelle et de l'aménagement du territoire.

L'Etat, comme gestionnaire et accompagnateur de la Vision touristique 2020, ne peut pas compter complètement sur le secteur privé en vue de mener à bien les projets à réaliser dans ce domaine.

Ce secteur se soldera nécessairement par une hausse des dépenses publiques et donc par une accélération de l'endettement, compromettant ainsi les objectifs en termes de stabilité macro-économique à un moment où le Budget général de l'Etat est amené à supporter d'autres dépenses de transferts et d'emploi. Il est ainsi primordial pour l'Etat de procéder à des montages financiers plus innovateurs impliquant davantage d'autres acteurs, notamment les institutions financières.

Le plan Halieutis nécessite également des efforts financiers de la part de l'Etat. En plus du secteur privé et des investissements directs étrangers, l'Etat est appelé à moderniser le secteur halieutique et à renforcer sa compétitivité, au moins au niveau de l'infrastructure portuaire, de l'encadrement, de la formation et de la recherche. Des montages financiers compatibles avec la rigueur budgétaire sont ainsi d'une importance capitale en vue d'éviter que des dérapages financiers débouchent sur des finances publiques préjudiciables à l'économie nationale et génératrices de tensions sociales et politiques.

Même si le secteur privé est le principal acteur dans le cadre du plan Artisanat-2015, l'Etat est appelé à contribuer à certains financements, notamment à travers l'encadrement continu des artisans, les aides et subventions à la création et au développement des PME ainsi que la contribution au financement des équipements nécessaires au redressement du secteur. Ces financements aboutiraient à une hausse de la charge financière de l'Etat et mettraient en péril les grands équilibres macro-économiques.

Avec une enveloppe budgétaire de 5,2 milliards de dirhams, l'Etat est également appelé à contribuer au financement des projets prévus dans le cadre du plan Maroc – Numéric. Ce financement est nécessaire d'autant plus que les pouvoirs publics ciblent des programmes ambitieux relativement coûteux, notamment :

- Le programme d'e-gouvernement permettant d'accéder aux services de l'administration sur Internet à partir du Maroc et de l'étranger ;

- la généralisation de l'usage des équipements en technologies de l'information par les acteurs de l'enseignement ;
- la formation et le pilotage du système mis en place ;
- l'offre d'ordinateurs portables avec accès Internet subventionné à 85% à 80 000 ingénieurs et assimilés ;
- la mise en place de centres d'accès communautaires afin de favoriser l'accès des populations rurales aux télécommunications ;
- la création d'un fonds public/privé dédié à l'encouragement du développement des projets technologiques au Maroc.

Ces différentes activités nécessitent en fait des financements publics importants qui se répercuteront sur le budget général de l'Etat avec toutes les conséquences macro-économiques auxquelles nous avons fait illusion ci-dessus.

2.3.4. Stratégies sectorielles et partenariat public/privé

Des montages financiers adéquats, efficaces et efficients sont d'une grande importance pour la réussite des stratégies sectorielles mises en œuvre parce qu'ils permettent tout simplement d'éviter les dérapages des finances publiques, générateurs de déséquilibres macro-économiques nuisibles aux stratégies sectorielles elles-mêmes (des déficits budgétaires à effets d'éviction directs et indirects, une inflation élevée érodant la compétitivité des firmes, des déséquilibres financiers externes aggravant les déficits budgétaires, des stocks de la dette publique insoutenables,...).

Un partenariat public/privé bien élaboré vise, entre autres, à éviter ces dérapages en impliquant le secteur privé dans les financements projetés. Les montages financiers sains peuvent être considérés d'ailleurs comme une innovation majeure des actions transformatrices initiées par le Souverain comme on peut l'observer à travers les multiples conventions et accords signés entre les institutions étatiques et certains acteurs privés financiers et non financiers.

En l'absence d'un tel partenariat bénéfique pour tous, les déséquilibres macro-économiques auraient été plus graves et auraient placé le Maroc sur le sentier de l'insoutenabilité budgétaire contre laquelle les pouvoirs publics ont lutté depuis la mise en œuvre du fameux programme d'ajustement structurel en 1983.

Si le progrès de l'économie nationale doit reposer sur le développement de tous les secteurs (stratégies multifactorielles) comme il doit être soutenu par des réformes politiques et sociales profondes, il doit également être propulsé par les deux piliers fondamentaux, à savoir les secteurs privé et public.

Les expériences d'autres pays en développement ont d'ailleurs montré que ceux qui ont enregistré les meilleures performances économiques et sociales sont aussi ceux qui ont pu associer les secteurs public et privé dans des proportions réalistes. L'objectif du partenariat public/privé n'est seulement d'élaborer des montages financiers adéquats pour le financement des stratégies sectorielles mais également de tisser des liens de coopération fructueuse et bénéfique pour la réussite des stratégies sectorielles initiées.

En conclusion de la deuxième partie de cette étude, on peut dire qu'en veillant au respect de la cohérence d'ensemble, les décideurs aspirent à tisser et à préserver des liens solides et étroits entre les diverses composantes des réformes et des stratégies mises en œuvre et qui constituent en fait un tout global indéfectible et organiquement entretenu. En particulier, les diverses composantes des stratégies et des réformes initiées ne doivent pas être réduites à une simple juxtaposition de mesures et d'actions dont les objectifs sont contradictoires et incohérents avec les moyens disponibles et non basés sur des visions claires réalistes et à moyen et à long terme.

Les récentes tensions politiques et sociales au Moyen-Orient et en Afrique du Nord ont révélé que les facteurs économiques, politiques et sociaux sont interreliés. A long terme, leurs interrelations (*political-economic-social nexus*) déterminent la compétitivité globale des pays, appréhendée dans ce cadre non pas comme étant la compétitivité économique au sens des coûts, des prix et de la qualité des biens et services échangés mais plutôt au sens général de toute l'économie et de toute la société. En ce sens, la compétitivité globale est une notion multidimensionnelle impliquant l'interaction des facteurs économiques, politiques, sociaux et culturels.

C'est en raison d'une telle interaction que les stratégies sectorielles mises en œuvre durant la dernière décennie doivent être cohérentes avec les réformes économiques, politiques et sociales globales ainsi qu'avec les réformes politiques et sociales d'envergure sectorielle. Ainsi, sur le plan de la cohérence des stratégies sectorielles avec les réformes économiques globales, nous avons montré l'importance de la convergence des objectifs sectoriels avec ceux de la réforme de la politique budgétaire, de la charte de la PM et de la libéralisation commerciale.

La réforme des finances publiques du Royaume doit reposer sur une stratégie d'optimisation des recettes publiques et de rationalisation des dépenses publiques tout en s'appuyant sur des approches efficaces de gestion axée sur les résultats et la globalisation des crédits.

Une telle stratégie vise essentiellement à mieux financer les projets de développement de l'infrastructure physique et sociale, nécessaires à la bonne marche des stratégies sectorielles. C'est justement l'investissement public qui permettra de promouvoir la production et l'emploi du secteur privé à travers les secteurs, en raison de ses effets d'entraînement sur l'investissement privé et de son rôle de catalyseur de la croissance économique à moyen et à long terme.

Les stratégies sectorielles ne peuvent induire leurs fruits escomptés en l'absence d'efforts ciblant la promotion et la restructuration de la PME qui constitue la cellule névralgique de l'investissement, de production, de l'emploi et donc de la croissance économique. La PME est le socle des stratégies sectorielles et le pilier majeur sur lequel elles reposent quelque soit le secteur considéré. C'est la raison pour laquelle toutes les stratégies sectorielles mises en œuvre incluent des projets visant le développement de la PME comme unité de production de base.

Puisque le Maroc est engagé dans de vastes programmes de libéralisation commerciale, toutes les stratégies sectorielles incluent des programmes de renforcement de la compétitivité et de promotion des exportations. Elles ne se limitent pas pour cela à compter sur des avantages comparatifs déjà existants mais aussi à tenter de construire de nouveaux avantages relatifs comme dans le cas, à titre d'exemple, du plan « Maroc Emergence » qui vise à développer des branches industrielles prometteuses.

Sur le plan politique, il importe de souligner l'importance pour le Maroc de lancer presque simultanément les stratégies sectorielles et les réformes axées sur le renforcement de la démocratie, la consolidation des droits de l'Homme et l'affermissement de l'Etat de Droit. En rapport avec ces réformes politiques globales, le Souverain n'a pas manqué de considérer la réforme de l'administration et de la justice comme l'une des priorités majeures.

A l'ère de la globalisation et de la libéralisation politique qui déferle sur les pays de la région MENA, le Maroc a pu tirer d'énormes avantages de ce « simultanisme réformateur » en réussissant à éviter les tensions politiques et sociales préjudiciables à la stabilité politico-économique et à la cohésion sociale. Ces réformes politiques globales sont à même de soutenir les stratégies sectorielles parce que, tout simplement, à moyen et à long termes, les activités d'investissement, d'emploi et de production exigent un climat politique, juridique et réglementaire propice à la création, à l'innovation et à la compétition loyale.

Sur le plan social, il est aujourd'hui communément admis que les efforts de réformes économiques aussi bien dans les pays développés que dans ceux en développement, ne peuvent réaliser les objectifs qui y sont assignés sans la mise en œuvre de réformes sociales profondes.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les décideurs marocains ont accompagné les stratégies sectorielles à portée économique par des réformes sociales globales (code de la famille, code du travail, code de la route,...). Tout en renforçant la cohésion et l'équité sociales, de telles réformes sont appelées à garantir un environnement favorable à la production et à la création qui constituent ensemble les finalités des stratégies sectorielles elles-mêmes.

En plus des réformes économiques, politiques et sociales globales, il importe de s'interroger sur les réformes politiques et sociales d'envergure sectorielle ainsi que sur leur degré de cohérence avec les stratégies sectorielles. Dans ce cadre, les réformes concernant la santé et le logement ainsi que l'INDH revêtent une importance capitale d'autant plus qu'elles permettent de fournir au citoyen des services de santé de base, un logement décent et des activités génératrices de revenus, essentiels pour l'implication citoyenne dans le processus de production et donc pour le renforcement de la compétitivité globale.

Au niveau politique, les stratégies sectorielles ne peuvent aboutir aux résultats escomptés sans la préservation et la consolidation de la liberté d'expression canalisée en particulier à travers la presse écrite et audio-visuelle. Les réformes touchant le secteur audio-visuel sont appelées à renforcer la liberté d'expression et à raffermir le droit à l'information pour tous et à réduire ainsi l'asymétrie de l'information entre l'Etat et les citoyens. Le but ultime est naturellement d'asseoir les bases d'un dialogue ouvert et serein, notamment sur le devenir des stratégies sectorielles initiées.

Sur le papier, la cohérence d'ensemble est là. Or, il ne s'agit pas seulement d'interpréter le monde réel ; il faut aussi le changer. Il faudrait ainsi œuvrer en faveur de l'opérationnalisation de la cohérence d'ensemble entre les stratégies sectorielles et les réformes économiques, politiques et sociales. Comme nous l'avons souligné, le problème pour le Maroc réside dans le déficit d'opérationnalisation de la cohérence auquel il faut continuer à lutter vigoureusement, notamment à travers des stratégies efficaces de concertation et de coordination.

Nous avons également abordé la problématique de la cohérence d'ensemble entre les composantes des stratégies sectorielles en les liant à une variété d'aspects fédérateurs, en particulier, l'éducation et la formation, l'emploi, les contraintes de financement et le partenariat public/privé. En ce qui concerne l'éducation et la formation, nous avons tenté de montrer leur nature génératrice fondamentale en rapport avec les diverses composantes des stratégies sectorielles tout en transcendant de telles stratégies en termes de degré d'importance qu'elles confèrent à ces deux aspects générateurs.

Cette approche montre que les stratégies peu capitalistiques accordent peu d'intérêt à l'éducation et à la formation, notamment dans les cas des plans « Maroc Vert », « Artisanat-2015 » et « Halieutis ». Nous estimons que cette vision n'est pas pertinente d'autant plus que ces secteurs, bien qu'ils soient moins intensifs en capital, exigent des programmes d'éducation et de formation si le Maroc aspire à mieux affronter des concurrents redoutables dans ces secteurs.

Il est naturel que les stratégies sectorielles abordées reposent sur l'emploi pour pouvoir réaliser les objectifs escomptés en termes d'investissement, de production et d'exportation. Il est aussi intéressant de considérer les stratégies sectorielles elles-mêmes comme de véritables leviers pour la promotion de l'emploi qui constitue un objectif stratégique non seulement à court terme mais aussi à moyen et à long terme (pérennisation de l'emploi). Pour atteindre cet objectif, les stratégies sectorielles devraient reposer sur des visions de longue durée au lieu de compter sur des actions ponctuelles de court terme qui ne peuvent créer que des emplois transitoires et peu pérennes.

Les stratégies sectorielles étudiées sont confrontées à de sérieuses contraintes de financement. Etant lancées ensemble presque simultanément, elles exigent des fonds financiers colossaux. Or, jusqu'à présent, des montages financiers adéquats, impliquant les secteurs public et privé, ont permis d'éviter le recours à des politiques budgétaires et monétaires laxistes susceptibles de replacer le Maroc sur le sentier indésirable de l'insoutenabilité macro-économique et du cercle infernal de l'endettement. Cette clairvoyance en matière financière devrait continuer à primer à moyen et long terme, notamment à travers la mobilisation des ressources financières privées tout en canalisant les dépenses publiques vers le financement de l'infrastructure physique et sociale nécessaire à la réussite des stratégies sectorielles.

Néanmoins, la mobilisation des fonds financiers à travers les banques devrait se conformer au critère fondamental de la rentabilité économique au lieu de pousser ces institutions financières à soutenir des investissements dont les performances anticipées sont loin des attentes des stratégies sectorielles.

C'est dans ce cadre qu'un partenariat public/privé bénéfique pour tous est nécessaire pour la réalisation des objectifs fixés. Le temps de la prépondérance de l'Etat dans le financement du développement est révolu. Aujourd'hui, tous les acteurs publics, semi-publics et privés sont appelés à coopérer ensemble pour aller de l'avant et réussir les chantiers de réforme et de restructuration. C'est à ce niveau que le jeu des acteurs revêt une importance capitale. Des stratégies efficaces de coordination des acteurs s'imposent aujourd'hui avec acuité en vue du respect de la cohérence d'ensemble des réformes et des stratégies initiées. C'est cette dynamique des acteurs et des parties prenantes qui fera l'objet de la troisième partie de la présente étude.

3. Rôle des acteurs dans le processus des réformes économiques, politiques et sociales

Dans les deux premières parties, nous avons retenu qu'au niveau de leur implémentation, les réformes étudiées sont caractérisées par la persistance d'un déficit d'opérationnalisation de la cohérence en raison notamment des insuffisances en termes de coordination et de concertation tout au long du processus de conception et de mise en œuvre des réformes.

La cohérence d'ensemble des réformes économiques, politiques et sociales pose d'emblée la problématique du rôle et de la dynamique des divers acteurs dans le processus des réformes. D'ailleurs, pour les décideurs, dans n'importe quel processus réformiste, le défi à relever consiste à faire sortir de l'inertie, les acteurs concernés qui sont appelés à contribuer activement à la réussite des réformes engagées. Or, dans ce processus, en raison de l'existence d'une incertitude agrégée sur les retombées des réformes, elle-même due à l'asymétrie de l'information et à la difficulté de connaître avec exactitude la répartition des gains et des pertes escomptés, de multiples parties prenantes et groupes d'intérêt tendent à s'opposer aux réformes lancées tout en menant entre eux une sorte de « guerre de friction ».

Les réformes économiques, politiques et sociales étant de prime abord conçues au sommet de la hiérarchie administrative et ensuite mises en œuvre à des échelons plus bas, les décideurs risquent de perdre le contrôle sur le devenir des actions engagées qui peuvent être en définitive réappropriées par de puissants groupes de pression opérant aussi bien au sein qu'en dehors de la hiérarchie administrative. La tâche des décideurs s'en trouvera alors assez compliquée du fait qu'elle ne sera pas limitée à formuler les réformes et à les transmettre à leurs collaborateurs, mais aussi à apprendre et à appliquer une sorte de pédagogie de transmission de signaux clairs aux acteurs situés tout au long de la hiérarchie administrative et à faire continuellement le suivi et l'évaluation des réformes sur le plan central, régional et local.

Le modèle du cycle des politiques publiques (*public policy cycle model*) nous apprend d'ailleurs que le déroulement dans le temps d'une politique publique peut être schématisée sous forme d'un cycle ouvert qui commence par la définition des problèmes à résoudre et se termine par l'évaluation ainsi que le suivi des actions lancées, en passant par leur conception et leur mise en œuvre.

Malgré sa linéarité manifeste, ce modèle aide à mieux comprendre que les divers épisodes d'une politique publique ne sont jamais définitifs du fait que le suivi et l'évaluation des actions initiées peuvent inciter les décideurs à une redéfinition des problèmes posés, à une reformulation des politiques, à une autre manière de les implémenter, ou à une nouvelle évaluation...

Il est toutefois très difficile de procéder à une telle gymnastique cyclique en raison notamment de la multitude des réformes et des stratégies engagées, de la complexité des liens de feed-back au sein de la hiérarchie administrative, mais aussi de la tendance des groupes de pression à entraver le processus des réformes. Tout dépendra en définitive de la qualité des institutions mises en place et de la capacité de l'Etat (*State capacity*), y compris son aptitude à coordonner les acteurs des réformes et à orchestrer les groupes d'intérêt. Il est ainsi aisé de comprendre que la coordination des acteurs et l'orchestration des groupes d'intérêt dans le cadre d'un processus de réformes à plusieurs facettes nécessitent un contexte politique et institutionnel propice à la bonne marche des actions publiques initiées. Il s'agit là d'un dilemme : les réformes visent entre autres à réformer les institutions et la qualité de ces dernières conditionne le devenir des réformes. C'est ce qui explique la simultanéité des réformes économiques, politiques et sociales et leur initiation comme package global et indéfectible.

L'affirmation et le redéploiement des groupes d'intérêt parmi les acteurs des réformes au Maroc démontrent en fait que le pays connaît actuellement une véritable phase de transition démocratique. Les expériences des pays développés comme celles des pays en développement révèlent en effet que les groupes en quête de rente (*Rent-Seeking Groups*) tendent à être plus puissants dans les pays démocratiquement avancés que dans les pays autocratiques. De tels groupes influents étant capables de retarder et même d'entraver le processus des réformes, la stratégie des pouvoirs publics dans un pays se proclamant de la démocratie ne consistera pas cependant à les laisser agir librement mais plutôt à les coordonner efficacement dans le cadre d'une stratégie globale de concertation avec tous les acteurs des réformes économiques, politiques et sociales.

Quels sont alors les acteurs et les groupes d'intérêt qui peuvent influencer et être influencés par les réformes économiques, politiques et sociales initiées au Maroc depuis la fin des années 1990 ? Comment peut-on les identifier et les caractériser ? Comment la redistribution des pertes et des gains dus aux réformes peut-elle influencer leurs attitudes et leurs réactions face à ces réformes ? Quels sont les risques que représentent certains groupes en quête de rente vis-à-vis de la marche des réformes ? Quelles sont les stratégies que les décideurs peuvent adopter en vue de coordonner les divers acteurs en vue d'optimiser les résultats des réformes engagées ? Il s'agit là des questions fondamentales auxquelles cette troisième partie tente de répondre dans les développements qui suivent. Elle est structurée en quatre sections :

- La première section aborde le cadre analytique général de la typologie des acteurs des réformes économiques, sociales et politiques au Maroc ;

- La deuxième section analyse le rôle majeur des acteurs institutionnels dans le processus des réformes au Maroc ;
- La troisième section aborde le rôle des acteurs quasi-institutionnels et non institutionnels, notamment ceux qui sont classés comme groupes d'intérêt plus ou moins influents ;
- La quatrième section met l'accent sur la nécessité de la concertation et de la coordination entre les acteurs pour la bonne marche des réformes économiques, politiques et sociales au Maroc.

3.1. Typologie des acteurs des réformes au Maroc : le cadre théorique

Les acteurs ou les parties prenantes (stakeholders) des réformes sont des individus ou des groupes qui peuvent affecter et être affectés par le processus des réformes. L'analyse de telles parties prenantes consiste d'abord à les identifier et ensuite à les classer suivant leur impact sur les réformes et les effets que ces dernières exercent sur les divers acteurs identifiés.

3.1.1. Typologie des acteurs des réformes : une classification sur la base de la théorie des parties prenantes

En vue d'élaborer une typologie des acteurs des réformes économiques, politiques et sociales au Maroc, nous nous inspirons ici de la théorie des parties prenantes (Stakeholder Theory), initialement conçue en management organisationnel et en éthique des affaires (Business Ethics) et traitant de la morale et des valeurs à préserver pour la gestion d'une organisation (Freeman, 1984).

Bien qu'une telle théorie concerne originellement l'identification et la modélisation des groupes qui peuvent constituer les parties prenantes d'une organisation et l'élaboration des méthodes grâce auxquelles le management peut servir les intérêts de tels groupes, elle peut être transposée en sciences sociales et en économie politique, notamment dans le but d'identifier les parties prenantes des réformes (Reform Stakeholders) et leur rôle en tant qu'acteurs pouvant influencer et être influencés par de telles réformes.

L'idée essentielle sous-entendant une telle transposition, partiellement empruntée à la théorie des choix publics (Public Choice Theory)⁷³, réside dans le fait que les citoyens et les groupes organisés de citoyens ciblés par les réformes, sont assimilés à des actionnaires (shareholders ou stockholders). Le citoyen est d'ailleurs la cible ultime des réformes initiées depuis plus d'une décennie en ce sens qu'elles visent à améliorer le développement humain et de préserver la cohésion sociale.

Dans le cadre de notre tentative d'identification et de caractérisation des parties prenantes des réformes économiques, politiques et sociales au Maroc, le citoyen ordinaire et les groupes organisés de citoyens (organisations de la société civile) constituent ainsi la première grappe des parties prenantes des réformes économiques et sociales. Nous les appelons ici les acteurs non institutionnels des réformes (non-institutional actors of reforms).

Le deuxième groupe de parties prenantes des réformes est constitué de ceux qui formulent et mettent en œuvre les réformes économiques, politiques et sociales et qui, en influençant le train des réformes, peuvent également subir leur impact. Il s'agit de la Monarchie, de l'Administration centrale (le gouvernement au sens large et les ministères), des Collectivités locales et du Parlement. Nous les regroupons sous le vocable d'acteurs institutionnels.

Entre les acteurs non institutionnels et les acteurs institutionnels tels qu'ils sont identifiés, on peut situer un groupe d'acteurs qualifiés de quasi-institutionnels et composés des partis politiques, des syndicats et d'une panoplie de groupes d'intérêt et de pression à connotation économique, politique et sociale.

3.1.2. Classification des parties prenantes des réformes selon les attributs du pouvoir, de la légitimité et de l'urgence

La typologie des parties prenantes, ci-dessus esquissée, peut être complétée en accordant à chaque acteur un ensemble d'attributs en conformité avec les propositions de Mitchel, Agle et Wood (1997)⁷⁴. Selon ces derniers, les parties prenantes d'un projet ou d'une politique peuvent être classées en fonction des attributs du pouvoir, de la légitimité et de l'urgence. Les trois attributs sont définis de la manière suivante :

- le pouvoir permet de savoir dans quelle mesure une partie prenante dispose de moyens nécessaires exprimés ou potentiels pour imposer sa volonté aux autres dans le but d'influencer la trajectoire des réformes ;
- la légitimité indique si les comportements d'une partie prenante des réformes sont socialement acceptés suivant le système des normes et des valeurs de la société ;
- l'urgence exprime le degré de sensibilité au temps des demandes et des réclamations d'une partie prenante des réformes.

En adoptant une méthode de combinaison de ces divers attributs, il est possible de classer les parties prenantes des réformes en huit catégories dont le degré d'importance lors des concertations pour les réformes est décroissant :

- Les parties prenantes disposant des attributs du pouvoir, de la légitimité et de l'urgence : elles sont qualifiées de parties prenantes « définitives » et doivent dès lors être absolument intégrées dans la concertation pour les réformes ;
- Les parties prenantes ayant le pouvoir et la légitimité : le pouvoir et la légitimité dont elles disposent permettent de les qualifier de parties prenantes « dominantes », même si leurs demandes ne sont pas nécessairement urgentes ;
- Les parties prenantes dotées du pouvoir et de l'urgence : même si elles sont dépourvues de légitimité, le pouvoir dont elles disposent et l'urgence caractérisant leurs demandes permettent de les qualifier de parties prenantes « redoutables » ;
- Les parties prenantes ayant les attributs de l'urgence et de la légitimité : elles peuvent être qualifiées de parties prenantes « dépendantes » dans la mesure où même si elles jouissent de la légitimité et leurs demandes sont plus ou moins pressantes, elles manquent de pouvoir nécessaire pour imposer de telles demandes dans le cadre des réformes ;
- Les parties prenantes dotées du pouvoir : ce sont des parties prenantes « dormantes » dans la mesure où, même si elles sont plus ou moins influentes, le manque de légitimité et la non urgence de leurs demandes les empêchent momentanément de s'affirmer ;
- Les parties prenantes disposant de la légitimité : dépourvues du pouvoir, ces parties prenantes, même si leurs demandes sont légitimes, peuvent être qualifiés de parties prenantes « discrétionnaires » ;
- Les parties prenantes dont les demandes sont urgentes : dépourvues du pouvoir et de la légitimité, ces parties prenantes peuvent être qualifiées de simples acteurs « demandeurs » ;
- Les parties prenantes ne disposant d'aucun des trois attributs : elles peuvent être considérées comme étant des « non parties prenantes » (non-stakeholders) et peuvent dès lors ne pas être concernées par la concertation pour les réformes.

En attribuant des valeurs arbitraires de 3 ; 2 et 1 aux critères de pouvoir (*P*), de légitimité (*L*) et d'urgence (*U*) respectivement, et en additionnant de telles valeurs numériques, on peut résumer la classification précédente dans le tableau 3 ci-dessous, qui montre clairement la décroissance du degré d'importance de l'intégration des diverses parties prenantes dans la concertation pour les réformes en fonction du nombre d'attributs dont elles disposent.

La classification des parties prenantes suivant les trois attributs fondamentaux vise essentiellement à définir celles qui ont plus de poids et donc impliquant des activités de concertation avec les autorités chargées de la conception et de la mise en œuvre des réformes.

3.1.3. Le rôle central de la concertation avec les parties prenantes des réformes

La concertation est définie dans ce cadre comme étant des activités visant à préparer le terrain pour des accords et des ententes avec les parties prenantes des réformes. La concertation n'est pas ainsi un synonyme de négociation en ce sens qu'elle ne débouche pas nécessairement sur une décision ; elle vise plutôt à la préparer. La décision finale appartient dès lors aux autorités chargées de la conception et de la mise en œuvre des réformes mais elles peuvent intégrer les résultats des concertations avec les autres parties prenantes.

La concertation doit être également distinguée de la consultation parce qu'elle ne peut se réduire à une simple demande d'avis ou d'opinion. En raison du fait que les réformes économiques, politiques et sociales peuvent impliquer une redistribution des coûts et des avantages entre les diverses parties prenantes, la concertation crée une sorte de confrontation entre les parties et un débat serein visant à appuyer les arguments et à éclaircir les points de vue.

Tableau 3 : Classification des parties prenantes selon les attributs du pouvoir, de la légitimité et de l'urgence		
Caractéristiques des PR	Attributs (P = pouvoir ; L = légitimité ; U = urgence)	Quantification (P=3 ; L=2 ; U=1)
1. PP définitives	P + L + U	6
2. PP dominantes	P + L	5
3. PP redoutables	P + U	4
4. PP dépendantes	L + U	3
5. PP dormantes	P	3
6. PP discrétionnaires	L	2
7. Les demandeurs	U	1
8. Non-Stakeholders	Aucun attribut	0

3.2. Le rôle majeur des acteurs institutionnels dans le processus des réformes au Maroc

Le rôle majeur des acteurs institutionnels dans le processus des réformes au Maroc peut être analysé en recourant aux concepts de pouvoir, de crédibilité et d'urgence ci-dessus esquissés.

3.2.1. Acteurs institutionnels, pouvoir et processus des réformes au Maroc

Le succès des réformes économiques, politiques et sociales au Maroc dépend entre autres du pouvoir des acteurs institutionnels chargés de la conception et de la mise en œuvre de telles réformes. Le pouvoir ne doit pas être interprété ici comme étant la simple autorité dont pourraient disposer les acteurs institutionnels pour imposer les réformes. Il s'agit plutôt de la capacité de l'Etat (State capacity) à concevoir les réformes adéquates et à les mettre en œuvre en concertation et en coopération avec les autres acteurs. Or, une telle capacité de l'Etat est intimement liée aux concepts de démocratie et de gouvernance.

La capacité de l'Etat peut être définie ici comme étant « l'aptitude à entreprendre et à promouvoir efficacement des actions collectives » (the ability to undertake and promote collective actions efficiently) (voir Liew et Bruszt, 2003). La capacité de l'Etat permet :

- de préserver les droits généraux des acteurs économiques, politiques et sociaux ;
- de créer un environnement politique prévisible pour les acteurs ;
- d'éviter l'usage des institutions étatiques par des groupes influents pour la redistribution de la richesse et des opportunités à leur faveur ;
- de réguler les relations entre les divers acteurs d'une manière équilibrée et d'empêcher l'abus des asymétries de pouvoir économique et informationnel au sein du marché.

De ce point de vue, les réformes d'ordre économique doivent aller de pair avec des réformes politiques et sociales. La création de solides institutions politiques vise à maximiser le bien-être social. En vue d'atteindre cet objectif, l'Etat doit avoir les capacités nécessaires pour identifier les problèmes spécifiques à résoudre ainsi que pour formuler les programmes de réformes et les implémenter efficacement. Dès lors, c'est la capacité de l'Etat qui garantit en définitive les résultats des réformes lancées.

Or, comme le montrent Ruis et van de Walle (2003)⁷⁵, il est erroné de considérer la capacité de l'Etat comme étant exogène au système politique et aux réformes dans leur ensemble. La conception et la mise en œuvre des réformes exigent d'abord un minimum de capacité de l'Etat et les réformes elles-mêmes sont appelées à renforcer une telle capacité.

Bien que les retombées des réformes dépendent largement de l'environnement politique du pays, en ce sens que la conception, et surtout la mise en œuvre de ces réformes, exigent le soutien de la part des partis politiques et des groupes d'intérêt, la faisabilité des réformes dépend crucialement de la capacité institutionnelle et administrative ou, comme le montre Corkery (1995), de la « *qualité du management administratif* ». Or, comme dans le cas actuel du Maroc, la globalité et la complexité du processus des réformes exigent une plus grande capacité de gestion administrative sans laquelle les réformes lancées seront affectées par la lenteur et leurs résultats seront en deçà des retombées escomptées.

En plus de la capacité du gouvernement à gérer le processus, la faisabilité des actions entreprises exige également la capacité de l'Etat à collecter l'information nécessaire sur les retombées escomptées des réformes et les probabilités y afférentes. Une telle capacité permettra non seulement de mieux gérer le processus des réformes mais également de lutter contre l'asymétrie de l'information entre les acteurs institutionnels d'une part et les acteurs quasi-institutionnels et non institutionnels d'autre part.

3.2.2. De la légitimité et de la crédibilité des pouvoirs publics et des réformes

La légitimité des pouvoirs publics est un concept clé en politiques publiques, y compris en matière de réformes économiques, politiques et sociales. Les acteurs institutionnels doivent être pourvus d'une légitimité suffisante pour pouvoir concevoir et implémenter les réformes sans grandes entraves de la part d'autres parties prenantes susceptibles de les bloquer ou, tout au moins, les retarder. Un autre concept voisin est la crédibilité des acteurs institutionnels et de leurs programmes de réformes.

Comme l'a montré Rousseau (1762)⁷⁶, le fort ne maintiendra pas suffisamment son pouvoir et ne restera pas souverain s'il échoue à transformer le pouvoir à un droit et la soumission à une obligation. Cette idée soulève le problème majeur de la légitimité des pouvoirs publics et des régimes politiques en général. Il est toutefois important de distinguer entre la légitimité et la légalité et entre la légitimité et la légitimation. Alors que Rousseau confond la légalité et la légitimité et définit ainsi un Etat légitime comme étant un Etat géré par la loi, il importe de souligner que la légalité n'est pas exactement la légitimité en ce sens que si la légalité correspond à une conformité à la loi, la légitimité est plutôt une conformité à des sentiments, des sens et des idées au sein de la société.

Le régime politique peut être légal s'il respecte les règles juridiques existantes. Cependant, les lois en vigueur peuvent ne pas correspondre à la volonté du peuple ou à ses manières de penser et, dans ce cas de figure, le régime politique peut être légal mais non légitime.

Dès lors, le problème de la légitimité apparaît lorsque le régime politique cherche à justifier le droit au pouvoir alors que celui de la légalité surgit lorsque le régime politique cherche à justifier les pratiques du pouvoir. En fait, en interrogeant la légitimité, on cherche à savoir si le régime politique a le droit légitime d'exercer le pouvoir. En revanche, en interrogeant la légalité, on cherche en fait à savoir si les pratiques du pouvoir sont conformes aux lois en vigueur au sein de la société.

Il serait judicieux de souligner que la légitimité existe à travers le processus de légitimation. Cette dernière précède la légitimité parce que, tout simplement, la pouvoir ne peut être légitime que s'il est pourvu de moyens de légitimation, c'est-à-dire l'ensemble de mesures rendant le pouvoir coercitif voulu par le peuple ou accepté par lui comme nécessité sociale.

Les autorités publiques, à travers la formulation et la mise en œuvre des réformes économiques, politiques et sociales, exercent en fait un pouvoir quelque soit le degré de concertation avec les parties prenantes. Dès lors, la légitimité des pouvoirs publics est d'une grande importance d'autant plus que c'est elle qui détermine largement l'acceptation du processus global des réformes par la population et la coopération de cette dernière pour son succès. Il est à noter dans ce cadre que les réformes politiques et institutionnelles mises en œuvre depuis la fin des années 1990, notamment avec la nouvelle Constitution révisée ainsi que la transparence largement observée des élections du 25 novembre 2012, la légitimité du régime politique marocain s'est renforcée dans le sens de l'affermissement d'une légitimité civile⁷⁷ permettant d'alléger la coexistence conflictuelle des légitimités religieuse et civile.

Ceci est appelé à redynamiser le processus des réformes et à optimiser leurs résultats d'autant plus que la légitimité civile, tout en tenant compte des spécificités historiques et religieuses du Royaume, incite au travail et à la créativité dans un contexte où tout un chacun est soumis au pouvoir du Droit.

Le concept de légitimité semble toutefois moins opérationnel, notamment lorsqu'il s'agit de le lier au processus des réformes. En analysant les réformes économiques, politiques et sociales au Maroc depuis l'indépendance, nous avons jugé opportun d'interroger le concept plus opérationnel de la crédibilité, voisin de celui de la légitimité. En fait, le succès des réformes économiques, politiques et sociales au Maroc dépend crucialement de la crédibilité des pouvoirs publics ainsi que de celle des politiques et des réformes qu'ils formulent et mettent en œuvre. Nsouli et al. (2002)⁷⁸ montrent que la crédibilité du gouvernement et des réformes qu'il met en œuvre est particulièrement cruciale pour le succès des mesures prises ainsi que pour les coûts d'ajustement qui en découlent (voir aussi, Bhattacharya⁷⁹, 1997; Cukierman et Tommasi⁸⁰, 1998).

Comme le souligne Edwards (1989: 40)⁸¹, l'un des développements récents les plus importants de la théorie des politiques économiques concerne l'intégration des effets de la crédibilité dans un cadre d'analyse où l'absence de la crédibilité est assimilée à une distorsion qui interagit avec les autres distorsions prévalant au sein de tout le système économique, politique et social. Une telle absence de crédibilité peut être également considérée comme une situation où les anticipations des acteurs quasi-institutionnels et non institutionnels ne dévient pas des annonces explicites ou implicites des autorités publiques.

En d'autres termes, le degré de crédibilité des pouvoirs publics détermine la vitesse d'ajustement des réformes, c'est-à-dire le temps nécessaire pour passer d'une situation initiale à une situation désirée et anticipée par les réformes. Plus les pouvoirs publics et les réformes qu'ils conçoivent et mettent en œuvre sont crédibles, plus rapide sera la réallocation désirée des ressources. En revanche, en situation de défaillance de la crédibilité, les acteurs quasi-institutionnels et non institutionnels seront réticents aux réformes énoncées et, en conséquence, le processus d'ajustement des réformes sera long.

Dans le cas du Maroc durant la dernière décennie, le vaste programme des réformes économiques, politiques et sociales est à même de renforcer la crédibilité des acteurs institutionnels, notamment si les acteurs quasi-institutionnels et non institutionnels considèrent de telles réformes comme un signal clair de la part des pouvoirs publics de rompre avec des traditions passées (Funke⁸², 1992). Dans une telle situation de crédibilité renforcée, les décideurs marocains peuvent mettre en œuvre d'une manière simultanée toutes les réformes programmées. Il est à souligner toutefois qu'il faut éviter de commettre de graves erreurs en matière des réformes, notamment des erreurs liées à la cohérence d'ensemble. La persistance de telles erreurs est à même de confisquer l'avenir des réformes et des stratégies sectorielles et de nuire ainsi à la crédibilité des décideurs en matière de réformes à venir.

Dans tout processus de réformes, les erreurs sont cependant toujours possibles. Les acteurs institutionnels chargés de la conception et de la mise en œuvre des réformes sont ainsi appelés à tirer les enseignements des expériences et des erreurs passées dans la cadre d'une pédagogie d'apprentissage social (social learning) susceptible de préserver la crédibilité.

Il importe également d'analyser la crédibilité des acteurs institutionnels et de leurs politiques non seulement suivant les points de vue des acteurs quasi-institutionnels et non institutionnels mais aussi du point de vue des bureaucrates eux-mêmes, notamment ceux qui sont chargés de l'implémentation des réformes. En effet, comme déjà souligné, les décideurs placés à des niveaux supérieurs de la hiérarchie administrative ont un déficit de contrôle du fait qu'ils n'implémentent pas eux-mêmes les politiques et les réformes.

L'implémentation des réformes économiques, politiques et sociales peuvent dévier des résultats initialement escomptés, notamment en raison de problèmes liés à l'incompétence ou à la résistance des bureaucrates, à l'insuffisance des ressources humaines et matérielles et à l'inévitable modification des politiques au stade de l'implémentation (Stone et al., 2001)⁸³. Ceci est lié à ce que nous appelons ici la crédibilité interne (In-House Credibility) des décideurs et de leurs politiques. Cela signifie que même avec de bonnes intentions de la part des décideurs au sommet de la hiérarchie administrative, la manière par laquelle les bureaucrates placés à des échelons inférieurs de la hiérarchie apprécient les réformes importe beaucoup pour façonner et conduire ces réformes indépendamment des approches utilisées pour leur mise en œuvre (approches « big bang » contre approches graduelles).

De tels bureaucrates peuvent bloquer le processus des réformes si les signaux de crédibilité ne sont pas clairement transmis à partir du sommet de la hiérarchie administrative, ce qui incite les fonctionnaires à poursuivre des objectifs liés à des activités de recherche de rentes (Rent-seeking activities). Les collaborateurs des décideurs placés à de bas échelons de la hiérarchie ne doivent avoir aucun doute à propos des objectifs visés au sommet : la prise d'une décision est différente de sa transmission à ceux qui sont chargés de l'implémenter. En outre, les décideurs gouvernementaux doivent avoir la volonté et la capacité de pousser ceux qui sont chargés des services opérationnels à implémenter les décisions. Il faut aussi que la structure des incitations offertes aux fonctionnaires soit conçue de telle sorte qu'ils n'aient aucun intérêt à bloquer les réformes énoncées.

La possibilité d'une incrédule interne du point de vue des fonctionnaires placés à de bas niveaux de la hiérarchie administrative révèle combien la notion de service public est trompeuse en matière d'économie publique. La possibilité que les fonctionnaires publics eux-mêmes, au lieu de se soucier de l'intérêt général, visent essentiellement l'objectif de maximisation de leur fonction d'utilité individuelle, milite pour une réforme radicale de l'environnement où la bureaucratie agit et opère. La réforme de l'administration et de la justice est ainsi primordiale pour toutes politiques de développement visant l'amélioration du bien-être de la population.

3.3. Le rôle des acteurs quasi-institutionnels et non institutionnels dans le processus des réformes

Alors que les acteurs institutionnels constituent les principales parties prenantes impliquées dans la conception et la mise en œuvre des réformes économiques, politiques et sociales, les acteurs quasi-institutionnels et non institutionnels sont ceux qui, tout en contribuant aussi au déroulement des réformes, constituent en fait des parties prenantes qui reçoivent, directement ou indirectement, l'effet de telles réformes.

De ce fait, et en raison de l'incertitude agrégée sur l'impact redistributionnel des réformes et de l'existence d'une asymétrie d'information sur leurs retombées en termes de gains et de pertes, ces acteurs peuvent entraver le processus ou, du moins le retarder.

En particulier, les partis politiques, les syndicats, les groupes d'intérêt organisés et les organismes de la société civile, comme acteurs intermédiaires entre les concepteurs et les récepteurs ultimes des réformes, peuvent avoir intérêt à saboter les actions de réforme mises en oeuvre ou à les détourner à leur faveur. De cette manière, ils peuvent arriver à empêcher le citoyen ordinaire ciblé par les réformes, de bénéficier pleinement des mesures prises.

En utilisant la méthodologie de classification des parties prenantes des réformes en fonction des trois attributs fondamentaux du pouvoir, de la légitimité et de l'urgence (voir section 1 ci-dessus), il est possible d'identifier les acteurs quasi-institutionnels et non institutionnels avec lesquels une concertation est nécessaire pour la coordination des réformes et l'optimisation de leurs retombées. Une telle méthodologie est utilisée dans les développements qui suivent en sous-section 3.1. La sous-section (3.2.), quant à elle, se concentre sur le rôle que ces acteurs peuvent jouer dans le processus des réformes économiques, politiques et sociales au Maroc.

3.3.1. La légitimité et le pouvoir des acteurs quasi-institutionnels et non institutionnels : quelle concertation pour les réformes ?

En raison du fait que les partis politiques assurent l'encadrement des citoyens, ils disposent, à des degrés divers, de la légitimité et du pouvoir nécessaires en vue d'une concertation avec les acteurs institutionnels pour la conception et la mise en oeuvre des réformes. Il est à noter aussi que certains partis politiques tirent leur légitimité et leur pouvoir de leur contribution à l'indépendance du pays, à l'édification de ses institutions et à son développement économique et social. Au delà de l'histoire des partis politiques et de leur encadrement des citoyens, ils acquièrent plus de légitimité et de pouvoir à travers leur participation au gouvernement ou à travers leur poids comme partis d'opposition ayant un nombre important de sièges au sein du parlement.

En général, du fait du morcellement du paysage politique, il est difficile de procéder à une concertation avec toutes les connotations idéologiques lors de la conception et de la mise en oeuvre des réformes économiques, politiques et sociales. Cela pose avec acuité l'intérêt d'une recomposition du champ politique vers un niveau de polarisation adéquat, à l'instar de ce qui est en vigueur dans certains pays développés.

Une telle polarisation serait opportune pour procurer aux partis plus de légitimité et de pouvoir, et de mieux élaborer des programmes économiques, politiques et sociaux clairs et réalistes ; ce qui facilitera la concertation pour les réformes au niveau tant de la conception que de la mise en œuvre. D'ailleurs, les partis politiques sont créés pour influencer efficacement les politiques gouvernementales en nommant leurs candidats et en tentant d'obtenir des mandats politiques.

Ce qui est vrai pour les partis politiques l'est également pour les syndicats. Leur histoire, leur envergure sectorielle et l'étendue de leur encadrement des citoyens constituent autant de déterminants de leur pouvoir et de leur légitimité. En outre, un bon nombre de syndicats sont issus et liés à des partis politiques jouissant d'un certain degré de pouvoir et de légitimité.

Bien que les syndiqués ne représentent que presque 6% du total de la classe ouvrière, les syndicats marocains en général jouissent encore d'un certain degré de pouvoir et de légitimité. La raison réside dans le fait que le poids d'un syndicat ne se détermine pas seulement par le nombre d'adhérents, mais aussi par sa représentativité au sein des instances élues, en particulier, les chambres professionnelles et les commissions paritaires.

Dès lors, les acteurs institutionnels chargés de la conception et de la mise en œuvre des réformes ont intérêt à se concerter avec les organisations syndicales. Les pouvoirs publics marocains ont d'ailleurs conduit à plusieurs reprises des rounds de dialogue social avec les syndicats dans le cadre de concertations continues. Ce dialogue social vise, entre autres, à compenser la classe ouvrière des effets redistributionnels des politiques publiques, y compris les réformes engagées.

Il importe cependant de souligner que les acteurs institutionnels ne peuvent pas se concerter avec tous les syndicats pour la conception et la mise en œuvre des réformes. Comme les partis politiques, les syndicats marocains sont généralement caractérisés par l'euphorie et la parcellisation du champ syndical. Ceci peut partiellement expliquer la réticence et la désaffection des salariés vis-à-vis des centrales syndicales. Il faut cependant mettre l'accent sur deux autres causes principales, à savoir la gestion archaïque des centrales syndicales et la qualité de leur gouvernance, caractérisée notamment par le pouvoir démesuré de leurs dirigeants. Le rajeunissement récent des directions est cependant un signe porteur d'espoir.

Le respect du pluralisme syndical en est un autre, mais ce pluralisme a consacré la parcellisation et l'émiettement des syndicats, ce qui a fortement compliqué la carte syndicale et a nui à la crédibilité même du syndicalisme. Or, c'est avec des syndicats crédibles, à champ polarisé et gérés suivant les normes de la bonne gouvernance que les acteurs institutionnels sont appelés à se concerter lors de la conception et de la mise en oeuvre des réformes. Une telle concertation permet, à travers un dialogue serein, de mieux assurer la planification stratégique participative des réformes, notamment en assurant la cohérence des objectifs et des moyens et de bâtir un véritable consensus autour des réformes.

En ce qui concerne les acteurs non institutionnels des réformes, nous proposons ici de nous concentrer sur les organisations de la société civile. Dans un contexte de libéralisation économique et de recul de l'intervention de l'Etat, une société civile influente est urgemment sollicitée. Son rôle dans l'encadrement de la population, la satisfaction des besoins économiques et sociaux et l'influence qu'elle peut exercer sur les politiques publiques sont d'une importance capitale. En particulier, le rôle de la société civile est crucial dans le façonnement et l'influence qu'elle peut exercer sur les réformes économiques, politiques et sociales.

Ce sont en fait le nombre de ses adhérents, sa longévité, l'efficacité/effectivité de ses activités et les secteurs dans lesquels elle opère, qui déterminent dans une large mesure, la légitimité et le pouvoir d'une organisation de la société civile. Ce sont aussi ces critères qui déterminent la possibilité de concertations entre les acteurs institutionnels et les organisations de la société civile pour la conception et la mise en oeuvre des réformes.

Malheureusement, dans le cas marocain, il faut avouer que malgré la multiplication de la création des associations durant les dernières années, on n'a pas encore atteint le stade de l'émergence d'une véritable société civile. Parmi les obstacles à une telle émergence, il importe de citer la nature encore traditionnelle de la société marocaine ainsi que la nature d'un Etat qui ne s'est pas encore complètement détaché de son néo-patrimonialisme⁸⁴.

La nature néo-patrimoniale de l'Etat marocain est due, semble-t-il, à la résistance d'anciennes formations économiques et sociales de type communautaire, héritées du passé. Alors que la construction d'une véritable économie de marché est cruciale pour le processus des réformes, l'environnement culturel peut être un facteur de résistance.

Or, dans une société de marché, les agents économiques ne devraient pas s'attendre à ce que l'Etat réponde à tous leurs besoins. Paradoxalement, au Maroc, dans un contexte de construction relativement avancée de la société de marché, les agents économiques tendent à lier leur sort à l'Etat.

A titre d'exemple, les populations associent souvent les augmentations de prix non à des mécanismes d'offre et de demande mais plutôt au fait que l'Etat n'assume pas sa responsabilité en matière de régulation des prix. Dans l'imaginaire des marocains, l'Etat doit jouer son rôle de régulation non seulement de l'économie mais également de la sphère sociale, notamment à travers la distribution d'avantages, le clientélisme,... En conséquence, au lieu de s'organiser en associations, les gens s'attendent à ce que l'Etat réponde à leurs besoins économiques et sociaux.

Cette réalité culturelle peut constituer un sérieux obstacle à l'effectivité des réformes (sur l'impact des facteurs culturels sur le processus des réformes, voir, par exemple, Ruis et van de Walle, 2003)⁸⁵. Comme le montre Bernoussi (2000 :4)⁸⁶, la caractéristique majeure des marocains tient au fait qu'ils sont souvent désintéressés de toutes formes de « contrat institutionnel ». Suivant une recherche élaborée par le Conseil National de la Jeunesse et de l'Avenir (CNJA)⁸⁷ à la fin des années 1990, 18% seulement des personnes interviewées parmi la jeunesse urbaine comprennent la signification du terme 'Association' contre 10% seulement pour la jeunesse rurale, avec des pourcentages d'adhérents aux associations ne dépassant pas 14% et 6% des jeunes urbains et ruraux respectivement. Cette situation ne changerait pas probablement, à court et à moyen termes, même s'il existe une quelconque volonté politique orientée vers le changement.

La nature traditionnelle de la société marocaine entrave aussi l'émergence d'une véritable société civile. Le concept de « tradition » chez les sociologues qui ont étudié la société marocaine renvoie à l'espace géographique et à l'espace des valeurs où certaines institutions ont été créées pour répondre aux besoins de la population dans le cadre d'un régime politique caractérisé par la vieillesse et la sacralité. Paul Pascon (1967)⁸⁸, par exemple, a étudié la nature de la société marocaine et a montré la robustesse de la résistance de la société civile à la modernisation politique.

3.3.2. Quel rôle pour les acteurs quasi-institutionnels et non institutionnels dans le processus des réformes ? : Coopération ou blocage ?

Les partis politiques, en raison notamment de leur légitimité et de leur pouvoir, peuvent être considérés comme des parties prenantes importantes des réformes économiques, politiques et sociales lancées au Maroc depuis la fin des années 1990. Même si le système multipartiste au Maroc a une longue histoire, il semble difficile d'admettre que les changements continus des régimes électoraux permettront de renforcer la compétition entre les partis politiques.

L'essentiel est d'instaurer un système électoral permettant d'améliorer la représentation de l'intérêt public dans la fonction / objectif des décideurs et d'optimiser ainsi les retombées des réformes économiques, politiques et sociales.

En vue d'une implémentation efficace du processus des réformes au Maroc et bien d'autres réformes à venir, il est crucial que les partis politiques au pouvoir oeuvrent en faveur du respect des principes démocratiques et des droits de l'Homme, de la bonne gouvernance et du renforcement de la capacité de l'Etat. De même, les partis d'opposition doivent contribuer au débat sur les réformes grâce notamment à des critiques constructives tout en évitant les approches démesurément idéologico-partisanes⁸⁹.

En somme, la multiplication des partis politiques et l'accentuation de leurs divisions ne sont pas propices aux réformes économiques, politiques et sociales au Maroc. On peut même aller jusqu'à affirmer que certains représentants du pouvoir politique au sein du gouvernement se considèrent eux-mêmes comme ayant « l'impunité parlementaire » (El Badaoui, 2004)⁹⁰ au lieu de l'immunité parlementaire.

L'immunité parlementaire ne vise en fait qu'à protéger les politiciens au moment de l'exercice de leur mission, et uniquement dans ce cadre strictement politique. Dans la vie économique et sociale, d'un point de vue civil et pénal, un représentant politique est un citoyen comme les autres.

3.4. La nécessité de la coopération et de la concertation entre les acteurs des réformes

Contrairement à ce que certains politologues ont soutenu, la négociation entre les acteurs sociaux et les décideurs publics se font le plus souvent en partant de l'idée que les réformes constituent un jeu à somme non nulle.

3.4.1. A propos de la coexistence de la coopération et de la compétition entre les acteurs des réformes

L'observation plus fine du comportement des acteurs autorise la remarque suivant laquelle la compétition qui a pour enjeu le pouvoir consiste moins à déposséder les acteurs politiques que de leur contester certaines décisions politiques et certaines orientations culturelles. Cette stratégie de la contestation consiste en fin de compte, à trouver des arrangements extérieurs à la sphère du pouvoir sans lui coûter trop cher socialement selon la logique de « gagnant – gagnant ».

Ainsi, la coopération entre les acteurs non institutionnels pour l'exercice libre et transparent du pouvoir et le monopole de l'information stratégique de la part du réseau d'acteurs institutionnels, ont toujours bloqué les institutions marocaines les empêchant ainsi d'évoluer vers un plus haut degré de démocratisation.

Partant de là, il est possible de défendre l'idée de coopération compétitive entre les acteurs institutionnels et non institutionnels et qui s'applique aussi et surtout à la gestion de la complexité de la société marocaine et pas uniquement à son système politique.

3.4.2. A propos du partage de l'information stratégique

Le principe de base est que l'information stratégique prend de la valeur lorsqu'elle est partagée, et que justement, c'est en mettant des informations stratégiques entre les mains des acteurs sociaux que les acteurs institutionnels prennent une position dominante dans le système décisionnel et cela face à divers concurrents potentiels, notamment non démocratiques voire anti-démocratiques.

Tel est le cas de l'information et de la communication autour des agendas des réformes économiques, politiques et sociales (Agenda 2015, 2025, 2030,...). En sciences sociales, on cite parfois l'idéologie d'harmonie industrielle au Japon (coalition tripartite : capital – travail - gouvernement) comme exemple de jeu à somme non nulle. En effet, dans la perspective du Maroc démocratique, la concurrence coopérative des acteurs économiques, politiques et sociaux, les gains des uns contribuera indéniablement, non pas aux pertes des autres, mais à leurs affirmations comme acteurs d'un système démocratique qui raisonnent en termes de gagnant provisoirement ou de perdant provisoirement.

L'écologie moderne peut inspirer la réflexion sur l'écologie sociale des acteurs dans la mesure où la notion de « coévolution » est un exemple de la somme non nulle et où le changement des espèces facilite et fait la promotion du changement d'autres espèces avoisinantes.

Au total, l'environnement social des réformes demeure contraint par quelques facteurs de fragilité, liés notamment :

- au caractère jeune de la société marocaine, à sa diversité sociale et culturelle et à la faiblesse de sa classe moyenne ;
- au niveau limité d'instruction, d'éducation et de formation professionnelle des citoyens marocains ;
- à la répartition inégale des réformes et des coûts des réformes entre les classes sociales et les régions/territoires ;
- au rapport réduit entre la justice sociale et le développement économique d'un côté, et la compétitivité globale de l'autre côté ;
- aux carences au niveau de la communication sur les études d'impacts des réformes.

4. Conclusions et recommandations

Au terme de la présente étude, il est possible de formuler certaines conclusions et recommandations destinées à éclairer les décideurs sur les diverses facettes des réformes, en particulier sur les modes de conception et de mise en œuvre des réformes, leur cohérence d'ensemble ainsi que le rôle des acteurs dans le processus réformiste.

4.1. Sur les modes de conception et de mise en œuvre des réformes

Pour parvenir à des politiques publiques participatives, les réformes devraient reposer sur un mode combinatoire de conception et de mise en œuvre, c'est-à-dire sur un ensemble de mesures allant aussi bien du haut vers le bas que du bas vers le haut. L'application de ce mode combinatoire serait essentiellement destinée à bâtir le consensus pour des réformes susceptibles d'induire des résultats satisfaisants en termes de développement économique et social et de bien-être pour de larges couches de la population marocaine.

Néanmoins, les marocains ayant une rationalité procédurale plutôt que substantive⁹¹, en ce sens qu'ils tendent à accepter les réformes au niveau de leur conception mais à les bloquer au niveau de leur mise en œuvre, il est souhaitable que la formulation de telles réformes se focalise sur un débat serein et responsable et que leur mise en œuvre soit accompagnée d'une implication plus grande des acteurs et d'efforts de concertation et de coordination des parties prenantes concernées.

C'est dans ce cadre que s'impose la prise en compte des résultats des consultations citoyennes comme, à titre d'exemple, les diagnostics territoriaux et nationaux participatifs et les commissions de consultation.

Il importe toutefois de souligner que le processus des réformes ne s'arrête pas au niveau de l'implémentation. Les phases d'évaluation et de suivi (monitoring) sont d'une importance cruciale parce qu'elles permettent de juger les résultats des réformes et d'en corriger les trajectoires tout en examinant les problèmes liés à leur cohérence d'ensemble et au rôle des acteurs dans leur blocage. Des évaluations finales et celles à mi-parcours sont très souhaitables.

En outre, la conception et la mise en œuvre des réformes posent le problème du timing et de l'ordonnancement (sequencing) des réformes⁹². Alors que le timing renvoie au choix du temps adéquat pour lancer un programme de réforme et de la vitesse requise pour l'exécuter, l'ordonnancement implique la formulation d'un ordre adéquat pour l'implémentation d'un ensemble de composantes des réformes.

Dans le cas du timing, se pose l'épineux problème du choix entre une « approche choc » et une « approche graduelle ». Alors qu'une approche choc permet de gagner du temps et donc de réaliser des performances de réforme rapides, elle a l'inconvénient de créer le risque de réformes hâtives et nécessite des compétences managériales et de gouvernance plus avancées. Quant à l'approche graduelle, elle ne produit des résultats qu'à moyen et long termes, mais elle présente l'avantage de repenser plus mûrement la conception et la mise en œuvre des réformes tout en procédant à des évaluations et suivis systématiques. En général, le choix entre les deux approches dépend de la nature de la réforme à conduire et du secteur concerné.

Il est toutefois souhaitable de concevoir et de mettre en œuvre les stratégies sectorielles presque simultanément, comme ce fut le cas durant la dernière décennie, en raison de l'existence de liens intersectoriels et du fait que le respect de la cohérence d'ensemble de telles stratégies s'impose plus subtilement sous une optique de simultanéité des mesures multisectorielles. En général, malgré des différences dans l'ordonnancement ou du séquençage (sequencing) des composantes de chaque réforme prise isolément, les réformes économiques, politiques et sociales ont été menées presque simultanément, suggérant que les décideurs assimilent le fait que ces réformes prises dans leur globalité, constituent en fait un tout indéfectible et organiquement lié.

Quels que soient leur timing et leur ordonnancement, la conception et la mise en œuvre des réformes économiques, politiques et sociales exigent un système de gouvernance adéquat. Il importe cependant de souligner que la gouvernance est une variable endogène au processus des réformes en ce sens qu'elle affecte et est affectée par les réformes elles-mêmes. En d'autres termes, l'une des finalités majeures des réformes est de réformer le système de gouvernance mais, en retour, l'initiation des réformes a besoin d'une gouvernance de qualité.

Dès lors, la réforme d'un tel système devrait être considérée comme prioritaire, ne serait-ce que pour disposer d'un minimum de gouvernance nécessaire au bon déroulement des réformes dans leur ensemble. Le reste se réalisera au fil du temps à travers le processus d'apprentissage que permettent la conception, la mise en œuvre, l'évaluation et le suivi des réformes.

4.2. Sur la cohérence d'ensemble des réformes et des stratégies sectorielles

Le lancement de toute une panoplie de réformes et de stratégies sectorielles qui ne seraient pas soutenues par une cohérence d'ensemble adéquate ne peut nullement induire les résultats escomptés.

Le terme « cohérence » renvoie à la liaison solide et étroite entre les diverses composantes des stratégies sectorielles et des réformes économiques, politiques et sociales constituées en un ensemble global.

Le principe de cohérence est respecté lorsque toutes les parties de cet ensemble sont soutenues par un rapport logique qui se caractérise par l'existence de liens clairs et l'absence de contradictions. En ce sens, le rapport observé entre ces diverses parties doit être harmonieux et homogène et les divers éléments constitutifs de l'ensemble doivent être organisés dans une progression ordonnée et bien agencée.

En insistant sur la cohérence d'ensemble des stratégies sectorielles, les décideurs chargés de la conception et de la mise en œuvre des réformes visent à ce que de telles stratégies prises dans leur globalité, ne soient réduites à une simple juxtaposition de mesures dépourvues de liens étroits et entachées de manifestes contradictions, en particulier au niveau des objectifs tracés qui doivent être communs aux diverses stratégies et non contradictoires.

Sur le papier, la cohérence d'ensemble des réformes et des stratégies sectorielles peut être aisément observée. Or, des efforts d'opérationnalisation d'une telle cohérence devraient être déployés. En fait, le problème pour le Maroc réside dans le déficit d'opérationnalisation de la cohérence face auquel il faudrait continuer à lutter vigoureusement, notamment à travers des stratégies efficaces de concertation et de coordination.

La problématique de la cohérence d'ensemble entre les composantes des stratégies sectorielles devrait être abordée en liant de telles stratégies à une variété d'aspects fédérateurs, en particulier, l'éducation et la formation, l'emploi, les contraintes de financement et le partenariat public/privé.

Il importe de mettre en exergue la nature génératrice fondamentale de l'éducation et de la formation en rapport avec les diverses composantes des stratégies sectorielles. IL est déplorable dans ce cadre de remarquer que les stratégies peu capitalistiques accordent peu d'intérêt à l'éducation et à la formation, notamment dans les cas des plans « Maroc Vert », « Artisanat-2015 » et « Halieutis ».

Cette vision n'est pas pertinente d'autant plus que ces secteurs, bien qu'ils soient moins intensifs en capital, exigent des programmes d'éducation et de formation si le Maroc aspire à mieux affronter des concurrents redoutables en la matière.

En vue de réaliser les objectifs escomptés dans les domaines de l'investissement, de la production et de l'exportation, il est impératif que les stratégies sectorielles reposent sur le socle fondamental de la promotion et de la pérennisation de l'emploi.

En outre, étant lancées presque simultanément, les stratégies sectorielles exigent des fonds financiers colossaux. Malgré les montages financiers adéquats, caractéristiques des réformes de la dernière décennie, les contraintes financières existantes seraient à même d'entraver le bon déroulement des réformes et des stratégies sectorielles menées.

La clairvoyance des décideurs en matière financière devrait continuer à primer à moyen et à long termes, notamment à travers la mobilisation des ressources financières privées tout en canalisant les dépenses publiques vers le financement de l'infrastructure physique et sociale nécessaire à la réussite des réformes et des stratégies sectorielles.

Un partenariat public/privé bénéfique pour tous est nécessaire pour la réalisation des objectifs assignés aux réformes et aux stratégies sectorielles initiées. Le temps de la prépondérance de l'Etat dans le financement du développement est révolu. Aujourd'hui, tous les acteurs publics, semi-publics et privés sont appelés à coopérer ensemble pour aller de l'avant et réussir les chantiers de réforme et de restructuration.

Le respect de la cohérence d'ensemble des réformes et des stratégies sectorielles exige des mesures de concertation, de coordination et d'orchestration. A cet effet, l'instauration d'un cadre de cohérence pour assurer un pilotage approprié des réformes s'avère d'une grande importance. L'Institution du Chef du gouvernement, avec ses nouvelles compétences et prérogatives garanties par la nouvelle Constitution, pourrait à ce titre remplir cette fonction essentielle de l'opérationnalisation de la cohérence d'ensemble des réformes et des stratégies sectorielles.

Il serait ainsi temps pour le Chef du gouvernement et les ministres de veiller au suivi et à l'opérationnalisation de la cohérence d'ensemble des réformes et des stratégies sectorielles. On a observé durant les années récentes, l'existence d'un paradoxe entre les multiples initiatives Royales et le peu d'énergie du gouvernement en matière d'implémentation, d'évaluation et de suivi des réformes.

Avec la révision constitutionnelle, le gouvernement n'a plus de prétexte pour justifier la limitation de ses initiatives en matière de réformes. Une nouvelle culture de responsabilité et de reddition des comptes s'impose pour le Chef du gouvernement et les ministres. Ceci, en optimisant les objectifs assignés aux réformes et aux stratégies sectorielles, permettra aussi de lutter contre les réticences politiques et les faibles participations aux élections.

L'Institution du Chef du gouvernement, en contribuant activement à la conception, à la mise en œuvre, à l'évaluation et au suivi des réformes et des stratégies sectorielles, est appelée à adopter des mesures visant à inscrire de telles réformes dans le long terme au lieu de se limiter à des actions ponctuelles de court terme dont l'effet structurant est minime. C'est dans ce cadre que des collaborations interministérielles fructueuses s'imposent pour une meilleure cogestion des réformes.

Ce qui est vrai pour le gouvernement central l'est également pour les collectivités locales. La régionalisation avancée devrait être conçue et mise en œuvre pour une meilleure cohérence d'ensemble des réformes et des stratégies sectorielles ainsi que pour leur adéquate déclinaison territoriale destinée à promouvoir le développement économique et social régional et à lutter contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion dans le cadre d'une planification stratégique participative.

4.3. Sur le rôle des acteurs dans le processus des réformes

En plus de la conception, de la mise en œuvre et de la cohérence d'ensemble, le processus des réformes pose le problème du rôle des acteurs. Conçues à un niveau supérieur de la hiérarchie administrative, même avec des efforts de concertation avec une variété de parties prenantes, ces réformes sont confrontées, au niveau de leur implémentation, à une sorte de déficit de contrôle de la part des décideurs qui les ont formulées, parce que ce ne sont pas ceux-ci qui les implémentent directement. En plus des collaborateurs des décideurs placés à des niveaux inférieurs de la hiérarchie administrative, il faudrait tenir compte du rôle d'une variété d'acteurs susceptibles de bloquer ou, du moins, retarder la mise en œuvre des réformes et réduire leur efficacité.

Les parties prenantes concernées par les réformes et les stratégies sectorielles se composent des acteurs institutionnels, quasi-institutionnels et non institutionnels. Les acteurs institutionnels qu'englobent le gouvernement central, le parlement et les collectivités locales doivent être dotés de la capacité de gestion et de la crédibilité nécessaire pour la mise en œuvre des réformes.

Il est donc crucial que les réformes d'ordre économique soient accompagnées de réformes sociales et politiques, notamment celles liées au raffermissement de l'Etat de droit, à la démocratie et à la qualité de la gouvernance. Les acteurs quasi-institutionnels, quant à eux, englobent essentiellement les partis politiques et les syndicats qui devraient eux aussi cultiver une culture de gouvernance interne et coopérer pour la réussite des stratégies sectorielles. La même remarque concerne aussi les acteurs non institutionnels, essentiellement les associations, qui devraient continuer à jouer leur rôle actif d'encadrement des populations et d'aide au bon déroulement des réformes.

La coopération « pro-réforme » des acteurs quasi-institutionnels et non institutionnels exige toutefois des efforts de coordination de la part des acteurs institutionnels dans le cadre de démarches concertées de gestion des parties prenantes et des groupes de pression. La concertation avec les parties prenantes et les groupes de pression est appelée à se faire en fonction des trois attributs du pouvoir, de la légitimité et de l'urgence des demandes d'autant plus que la concertation avec toutes les parties prenantes est génératrice de lourdeurs et d'inefficacités.

Il importe également de cultiver auprès des acteurs quasi-institutionnels et non institutionnels, une culture associative et politique adéquate, notamment à travers l'éducation et la sensibilisation. Les partis politiques devraient œuvrer en faveur de la polarisation du champ partisan en procédant à la mise sur pied de groupements politiques homogènes, tout en évitant les déboires politiques et la mauvaise gouvernance interne. La même remarque s'applique à tous les acteurs qui devraient former des coalitions homogènes et synergiques et poursuivre des intérêts convergents tout en cherchant à réaliser les mêmes objectifs du développement économique et social.

En général, la conception et la mise en œuvre des réformes économiques, politiques et sociales sont souvent et partout confrontées à une résistance du milieu. Une telle résistance, expérimentée dans plusieurs pays en voie de développement comme au sein des nations développées, devrait être considérée comme une expérience enrichissante plutôt qu'un frein au devenir des réformes. Tout dépend de la capacité des décideurs à gérer et à coordonner les parties prenantes des réformes tout en profitant de l'apprentissage social que permet la mise en œuvre du processus réformiste. Les réformes lancées sans tenir compte de la réalité d'un milieu résistant seraient certainement confrontées à de sérieux chocs susceptibles d'en minimiser les résultats escomptés.

La concertation entre les acteurs institutionnels d'une part et les acteurs quasi-institutionnels et non institutionnels d'autre part exige une lutte contre l'asymétrie de l'information entre les décideurs et les autres parties prenantes des réformes. Ceci nécessite le développement d'un système d'information efficace capable de collecter les données fiables, de les traiter et de les diffuser auprès d'un public large.

Il est nécessaire pour les réformateurs d'éviter l'utopie susceptible de les inciter à croire que les réformes peuvent être conçues et implémentées sans obstacles et avec toute la cohérence souhaitée. Plus les réformes sont générales et rigides, plus elles échoueront à mieux assimiler les complexités de la réalité ambiante.

4.4. Recommandations et conclusions holistiques

La réussite du processus des réformes et des stratégies sectorielles menées au Maroc depuis la fin des années 1990 exige une qualité appréciable du système de gouvernance. Il est ainsi primordial d'accompagner les réformes économiques et les stratégies sectorielles par des réformes politiques profondes axées sur le renforcement de l'Etat de Droit, la démocratisation, la préservation des droits de l'Homme, la consolidation de la capacité de l'Etat et l'amélioration du système de gouvernance. La qualité de la gouvernance est d'ailleurs cruciale aussi bien pour la conception et la mise en œuvre que pour la cohérence d'ensemble et la coordination des acteurs des diverses réformes.

Ceci dit, il importe de souligner que toute réforme devrait être considérée comme un processus continu. En ce sens, même si on pense qu'un programme de réforme est terminé, d'autres composantes de réformes peuvent surgir et s'imposer. Dès lors, la réforme devient un processus de réajustements et de restructurations continus.

En outre, la réussite des réformes économiques, politiques et sociales exige la mise sur pied de passerelles efficaces entre la recherche, notamment en sciences sociales, et les politiques publiques qu'englobent les réformes elles-mêmes⁹³. Il serait en effet temps de briser l'écart culturel (*Cultural Gap*) entre les décideurs et les chercheurs et d'éviter ainsi que les deux parties continuent à vivre dans deux mondes différents et à entretenir un dialogue de sourds. Des réformes et des stratégies sectorielles non soutenues par des recherches analytiques et empiriques approfondies sont inéluctablement vouées à l'échec. Il importe toutefois de souligner que si la crédibilité des décideurs et de leurs programmes de réformes est vivement sollicitée, celle des chercheurs l'est encore davantage. Le renforcement de la crédibilité des décideurs et des chercheurs vise fondamentalement à combler l'écart culturel entre les deux parties pour un processus de réformes susceptibles d'induire les meilleurs résultats en termes de développement économique et social.

Or, la recherche orientée vers les politiques publiques, notamment celle concernant le processus des réformes, semble sous utilisée au Maroc malgré le fait que son rôle dans le processus de développement a reçu beaucoup d'attention dans la littérature récente qui a mis en exergue la contribution de l'économie basée sur la connaissance au développement et au bien-être.

L'identification et l'exploration des problèmes posés, la formulation et la mise en œuvre de politiques adéquates destinées à les résoudre ainsi que le suivi et l'évaluation des politiques adoptées, nécessitent inévitablement l'utilisation du savoir et de la recherche.

La possibilité de l'utilisation de la recherche par les décideurs en matière de réformes est basée sur la notion d'éclairage des décideurs par le savoir et la recherche (*enlightenment function of knowledge and research*). Une telle notion considère le savoir comme un processus cumulatif. Au fur et à mesure que le savoir se développe dans le temps, il devient incorporé dans les pratiques des décideurs suivant un processus appelé « éclairage » (*enlightenment*). Alors que la recherche est rarement convaincante et ponctuellement assimilée par les décideurs, son accumulation à moyen et à long terme est susceptible de modifier les perceptions que les décideurs ont des problèmes à résoudre et des effets probables de leurs décisions.

Références bibliographiques

Agence Marocaine de Développement des Investissements, AMDI. (2011). <http://www.invest.gov.ma>.

Alaoui, Belghiti, A. "La réforme de la santé au Maroc : pertinence et opportunités", in *Éléments pour la réforme du système de santé au Maroc*, Rapport, Ministère de la Santé ; voir le site web du Ministère de la Santé : http://www.sante.gov.ma/smsm/cmm_web/La_reforme_de_sante_au_Maroc.htm.

Albert, P. (1992). *L'information au Maghreb*, Editions du CERES, Tunis.

Aschauer, David et Lächler, Ulrich. (1998). "Public Investment and Economic Growth in Mexico", *Policy Research Working Paper*, N° 1964, Banque Mondiale, août.

Ayadi, Rym, Jawad Kerdoudi, Yazid Boumghar et Samy Bennaceur. (2011). "Convergence of Banking Sector Regulations and its Impact on Bank Performances and Growth: The Case for Algeria, Egypt, Morocco and Tunisia", research N° FEM33-04, FEMISE Research Program, juillet.

Balassa, Bela. (1961). *The Theory of Economic Integration*, Homewood Editions, Illinois, USA.

Balassa, Bela. (1986). *Les Nouveaux Pays Industrialisés dans l'Economie Mondiale*, Economica, Paris.

Banque Mondiale. (2010). *World Development Indicators*, CD-ROM.

Benali, Driss et Mouna Cherkaoui. (2002). "The Political Economy of Growth in Morocco", first draft, GDN Global Research Project on 'Explaining Growth', Economic Research Forum, Le Caire, Egypte (www.erf.org.eg).

Bernoussi, Omar. (2000). "A propos de l'hypothèse de la société civile au Maroc", article en Arabe: حول فرضية المجتمع المدني في المغرب؛ مجلة وجهة نظر، العدد 6، شتاء.

Bhattacharya, A. (1997). "Pace, Sequencing and Credibility of Structural Reform", *World Development*, Vol.25, N°7.

Buchanan, M. James. (1991). *Liberty, Market and State*, New York University Press, 1^{er} juin.

Buiter, Willem H. (1990). "The Arithmetic of Solvency", in Willem H. Buiter, *Principles of Budgetary and Financial Policy*, Cambridge, Mass: Massachusetts Institute of Technology Press.

CGEM (Confédération Générale des Entreprises du Maroc). (2011). "Vision 2020 pour l'économie marocaine", étude menée par les Cabinets Roland Berger et Capital Consulting, janvier.

Charte de la PME (2002), LOI N° 53-00 FORMANT CHARTE DE LA PETITE ET MOYENNE ENTREPRISE, Dahir n° 1-02-188 du 12 jourmada I 1423 (23 juillet 2002), site web de l'Ecole Normale Supérieure de l'Enseignement Technique (ENSET), Mohammedia, Site web : http://www.enset-media.ac.ma/cpa/charte_pme_maroc.htm.

Chevalier, Jacques. (2003). *Etat de Droit*, Editions Montchrestien, Paris, France.

Cukierman, Alex et Tommasi, Mariano. (1998). "Credibility of Policy-Makers and of Economic Reforms", *The Political Economy of Reform*.

D'Aquin, Saint-Thomas. (1994). *Somme théologique* (Summa Theologica), traduction du Latin, Editions du CERF, chap. II, partie II, p. 304.

Dahir Royal (2003). Dahir N° 1-03-140 du 26 Rabii I 1424 (28 mai 2003) portant promulgation de la loi n° 03-03 relative à la lutte contre le terrorisme.

Direction de la Politique Economique Générale (2000), Ministère de l'Economie et des Finances, "La PME au Maroc : Eclairages et Propositions", Document de travail N°50, mars.

Discours du Trône. (2010). Site du Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération : www.maec.gov.ma, 30 juillet.

Discours royal. (1999). devant les responsables des Régions, wilayas, préfectures et provinces du Royaume, cadres de l'administration et représentants des citoyens, Casablanca, 12 octobre.

Discours Royal. (1999). Fête du Trône, 30 juillet.

Discours Royal. (2000). Prononcé à l'occasion de la rentrée scolaire 2000-2001.

Discours Royal. (2005). Prononcé à l'occasion du lancement de l'Initiative Nationale du Développement Humain (INDH), 18 mai

Discours Royal. (2007). Fête du Trône, 30 juillet.

Discours Royal. (2009). Anniversaire de la révolution du Roi et du Peuple.

Discours Royal. (2010). Fête du Trône, 30 juillet.

Easterly, William et Klaus Schmidt-Hebbel. (1994). "Fiscal Adjustment and Macroeconomic Performance: A Synthesis", in Easterly William, Carlos Alfredo Rodríguez et Schmidt-Hebbel (eds.), *Public Sector Deficits and Macroeconomic Performance*, Oxford University Press.

Edwards, Sebastian (1989). "On the Sequencing of Structural Reforms", *Economics and Statistics Department Working Papers*, N° 22147, OECD.

El Ouazzani, A. et Sahli, F. (2005). " Les principes régissant l'audiovisuel au Maroc", Revue Franco - Marocaine, Presses Universitaires de Perpignan, N°13

Elbadaoui, Abderrahim. (2004). *Les Rentiers du Maroc Utile*, Publications de la Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales, Université Hassan II Ain Chock, Casablanca.

Faini, Riccardo. (1994). "Morocco: Reconciling Stabilization and Growth", in Easterly, Williams, Carlos Alfredo Rodríguez and Klaus Schmidt-Hebbel (eds.), *Public Sector Deficits and Macroeconomic Performance*, Oxford University Press.

Funke, Norbert. (1993). "Timing and Sequencing of Reforms: Competing Views and the Role of Credibility", *Kyklos*, Vol.46.

Haq, Nadeem Ul and Montiel, Peter J. (1994). "Pakistan : Fiscal Sustainability and Macroeconomic Policy", in Easterly, Williams, Carlos Alfredo Rodríguez and Klaus Schmidt-Hebbel (eds.), *Public Sector Deficits and Macroeconomic Performance*, Oxford University Press.

Haut Commissariat au Plan. (2010). *Rapport National sur les OMD en 2009*.

HCP. (2004). *Enquête sur la Population et la Santé Familiale (2003-04)*, Haut Commissariat au Plan, Rabat.

HCP. (2007). "Prospectives Maroc 2030", Haut Commissariat au Plan, mai.

Hemming, Richard and Ali Mansoor. (1988). "Privatisation and Public Enterprises", *Occasional Paper*, N° 56, IMF, Washington D.C, January.

INDH. (2006). "Programme transversal", avril.

Invest in Med. (2011). Union Européenne : <http://www.invest-in-med.eu/fr/agenda/module-142->

Les Echos. (2011). "La PME marocaine en chantier", article du 4 mars.

Mansouri, Brahim. (2003). *Implications Macro-économiques des Déficits Publics dans les Pays en Développement : Cas du Maroc*, Fondation Ford, publié par le Lebanese Center for Policy Studies (LCPS), Beyrouth, Liban.

Mansouri, Brahim, Brahim Elmorchid, Mustapha Ziky et S.M. Rigar. (2006). "Understanding Reforms: A Country Case Study of Morocco", in Joseph Menash (eds.), *Understanding Economic Reforms in Africa: A Tale of Seven Nations*, Palgrave MacMillan, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, England.

Mansouri, Brahim. (2007). "Speed of Adjustment, Sequencing and Outcomes of Macroeconomic Stabilization and Structural Reforms in Morocco: A Political Economy Analysis", *Journal of Development and Economic Policies*, Vol.9, N°1, janvier.

Mansouri, Brahim. (2008). "Fiscal Policy and Economic Growth: Egypt, Morocco and Tunisia Compared", intervention à la conférence du Comité Ad-Hoc de la Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique sur le thème "Politique macro-économique, capacité productive et croissance économique en Afrique", Addis-Abéba, Ethiopie. URL:http://www.uneca.org/tfed/documents/Macro_24nov08/Mansouri_Paper_UNECA-08.pdf.

Mansouri, Brahim. (2009a). "Effets des IDE et de la Libéralisation Commerciale sur la Croissance Economique au Maroc", Conférence de la Banque Africaine de Développement et de la Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique (UNECA), site web : <http://www.uneca.org/aec2009/papers/aec2009effetsdes-ide-etde-louverture-commerciale.pdf>.

Mansouri, Brahim. (2009b). "What Determines Production and Utilization of Research for Development?: The Case of the Moroccan Ministry of Finance", papier de recherche présenté à la conférence de Globalics, Dakar, Sénégal, octobre; Université des Nations Unies. URL: <http://ebookbrowse.com/mansouri-second-paper-globalics-09-pdf-d116012033>. gl

Mansouri, Brahim et Saïd Afroukh. (2009). "La rentabilité des banques et ses déterminants: cas du Maroc", Working paper N° 462, Economic Research Forum (ERF), Le Caire, Egypte: http://www.erf.org.eg/CMS/uploads/pdf/1233537324_462.pdf.

Mansouri, Brahim. (2011), AV. "Soutenabilité et déterminants des déficits du secteur public au Maroc, en Tunisie et en Egypte : une analyse comparative", Publications du CODESRIA, Réseau International de Recherche Comparative, Dakar, Sénégal.

Médard, Jean-François. 1996. "Patrimonialism, Patrimonialization, Neo-Patrimonialism and the Study of the Post-Colonial State in Africa", in Henrik S. Marcussen, *Improved Natural Resources*

Management: the Role of Formal Organizations and Informal Networks and Institutions, Occasional Paper, n° 17, International Development Studies, Roskilde University, Denmark.

Message Royal. (1999a). à l'occasion du 51ème anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, 10 décembre.

Message Royal. (1999b). Lettre adressé au 1er Ministre, définissant le cadre et les orientations du plan quinquennal, Rabat, 16 décembre.

Ministère de l'Agriculture et de la pêche Maritime. (2009). "La pêche maritime au Maroc : une nouvelle stratégie pour un secteur à fort potentiel de développement", URL : <http://www.iafi.net/WC2009/Presentations/Congress%20pdf/Mon%20Opening/Mr%20Janati%20win.pdf>.

Ministère de l'agriculture. (2008). "Plan Maroc Vert : premières perspectives sur la stratégie agricole", avril. URL : http://www.vulgarisation.net/Plan_Maroc_Vert.pdf.

Ministère de l'Industrie, du Commerce et des nouvelles technologies. (2009). "Pacte national de l'émergence industrielle".

Ministère de la Fonction Publique et de la réforme Administrative. (2003). "La réforme administrative au Maroc", Document officiel.

Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération. (2011). Les stratégies sectorielles au Maroc ; site web : <http://www.maec.gov.ma/EN/f-com.asp?num=5924&typ=act>

Mitchell, R. K., Agle, B. et Wood, D. (1997). "Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What really Counts.", *Academy of Management Review*, N°4, Vol.22.

Navez-Bouchanine, F. (2009). "Les réformes sociales des politiques urbaines au Maroc et leurs limites". URL : <http://www.google.co.ma/search?sourceid=chrome>.

Nsouli, Saleh. M, Mounir Rached et Norbert Funke. (2002). "The Speed of Adjustment and the Sequencing of Economic Reforms: Issues and guidelines for Policymakers", *IMF Working Paper*, N°132, International Monetary Fund, Washington D.C, August.

Pascon, Paul. (1967). "La nature composite de la société marocaine", traduit de l'Arabe vers le Français, 1986 أكتوبر العدد 3، مجلة بيت الحكمة؛ الطبيعة المركبة للمجتمع المغربي،

PNUD.(2009). *Rapport sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement*.

Porter, Michael. (1993). *L'avantage concurrentiel des nations*, Inter - Editions, Paris.

Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). (2002). *Rapport Annuel sur le Développement Humain dans le Monde Arabe*.

Rousseau, Jean-Jacques. (1762). *Du Contrat social ou Principes du Droit politique*, Edition Marc-Michel Rey, Amsterdam, Pays-Bas.

Ruis, A. et van de Walle, A. (2003). "Political and Cultural Institutions and Economic Policy Reform", Thematic Paper n°3, GDN Workshop on Understanding Reforms, 16-17, Le Caire, Egypte, janvier.

Saaf, Abdellah et Al Slimi, Abdelrahim Manar. (2009). "Morocco 1996-2007: A Decisive Decade of Reforms?", Arab Reform Initiative (مبادرة الإصلاح العربي), Centre D'Etudes Stratégiques, Université d'Amman, Amman, Jordanie.

Secrétariat d'Etat Chargé de l'Artisanat. (2006). "L'artisanat : une approche volontariste tournée vers la croissance et l'emploi", URL : <http://www.fr.artisanat.gov.ma/Documents/Artisanat-Synthese.pdf>

Simon, Herbert. (1980), "From Substantive to Procedural Rationality", in Latsis, S. (ed.) *Method and Appraisal in Economics*, Cambridge: Cambridge University Press.

Stone, Diane, Simon Maxwell et Michael Keating. (2001). "Bridging Research and Policy", communication to the International Workshop on 'Bridging Research and Policy', funded by the UK Department of International Development, Radcliffe House, Warwick University, 16-17 Juillet.

Transparency International. Divers Rapports sur la corruption dans le monde : www.transparency.org.

Van Wijnbergen, Sweder. (1989). "External Debt, Inflation and the Public Sector: Towards Fiscal Policy for Sustainable Growth", *World Bank Economic Review*, N°3.

Waterbury, John. (1982). *The Commander of the Faithful*, Columbia University Press, USA, juin.

Weber, Max. 1921. (Posthume). *Economie et société*; édition de Plon, Pocket, 1995.

World Economic Report. (2011a). "Africa Competitiveness Report"; URL: <http://www.weforum.org/reports/africa-competitiveness-report-2011?fo=1>.

World Economic Report. (2011b). "Global Competitiveness Report"; URL: www.weforum.org/.../WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf.

NOTES

¹- « (...) le quatrième pilier réside dans la volonté de doter l'économie nationale de moyens permettant sa mise à niveau et son décollage, pour la réalisation de projets structurants et la mise en œuvre de plans ambitieux, lesquels ont d'ailleurs commencé à donner leurs fruits sur les plans stratégique, sectoriel et social. Ainsi, au niveau stratégique, ces projets d'équipement et ces plans ont permis de moderniser notre économie, d'en améliorer la productivité et la compétitivité, de renforcer les investissements publics et de créer des pôles de développement régional intégré ». Discours du Trône du 30 juillet 2010.

²- Mansouri, Brahim et Saïd Afroukh. (2009)². "La rentabilité des banques et ses déterminants: cas du Maroc", Working paper N° 462, Economic Research Forum (ERF), Le Caire, Egypte:

http://www.erf.org.eg/CMS/uploads/pdf/1233537324_462.pdf.

³- Ayadi, Rym, Jawad Kerdoudi, Yazid Boumghar et Samy Bennaceur. (2011). "Convergence of Banking Sector Regulations and its Impact on Bank Performances and Growth: The Case for Algeria, Egypt, Morocco and Tunisia", research N° FEM33-04, FEMISE Research Program, juillet.

⁴- Discours Royal du 30 juillet 2010.

⁵- A la suite de E. Durkheim, Marcel Mauss qualifie les faits sociaux de Totalité (Cf. Essais de sociologie) et Pierre Bourdieu de Totalité structurante/structurée (Cf. Sens pratique).

⁶- Lettre de S.M. le Roi Mohammed VI au Premier ministre, M. Abderrahmane Youssoufi, définissant le cadre et les orientations du plan quinquennal, Rabat, 16 décembre 1999.

⁷- Les données statistiques contenues dans le Rapport National sur les OMD de 2009 (Haut Commissariat au Plan, 2010) vont servir d'indicateurs socioéconomiques susceptibles de nous renseigner sur la dynamique de la compétitivité globale du Maroc.

⁸- Message royal à l'occasion du 51^{ème} anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'Homme (10 décembre 1999).

⁹- Sur la notion de l'Etat de droit, voir notamment Chevalier (2003).

¹⁰- Discours Royal. (1999). devant les responsables des Régions, wilayas, préfectures et provinces du Royaume, cadres de l'administration et représentants des citoyens, Casablanca, 12 octobre.

¹¹- Voir Ministère de la Fonction Publique et de la réforme Administrative. (2003). Document Officiel insistant sur la primauté de la justice pour répondre aux exigences de la mondialisation.

URL :<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/cafrad/unpan002395.pdf>

¹²- Discours de Sa Majesté le Roi Mohammed VI devant les responsables des Régions, wilayas, préfectures et provinces du Royaume, cadres de l'administration et représentants des citoyens (Casablanca, 12 octobre 1999).

¹³- Discours du Trône (2007).

¹⁴- Discours Royal du 20 août 2009.

¹⁵- Résolution 1373 (2001), adoptée par le Conseil de sécurité à sa 4385e séance, le 28 septembre 2001

¹⁶- Dahir N° 1-03-140 du 26 rabii I 1424 (28 mai 2003) portant promulgation de la loi n° 03-03 relative à la lutte contre le terrorisme.

¹⁷- Voir à ce propos, Liew et Bruszt (2003) : 18.

¹⁸- Discours du Trône 1999.

¹⁹- Discours du Trône du 30 juillet 2010.

²⁰- Nous faisons ici référence au concept de « structure structurante » au sens de Pierre Bourdieu.

²¹- Par l'aveu de la représentation onusienne à Rabat, « *Les Objectifs du Millénaire pour le Développement proclamés en 2000 par la déclaration du millénaire, convergent dans une large mesure avec les politiques de développement social et les stratégies de réduction de la pauvreté du gouvernement du Maroc. Les priorités nationales, telles qu'elles ressortent des déclarations politiques officielles et de l'Initiative Nationale de Développement Humain, portent sur la réduction des disparités régionales et sociales et la lutte contre la pauvreté à travers une amélioration des performances économiques; la consolidation du processus de démocratisation, la modernisation de l'Administration Publique et la préservation de l'environnement et des ressources naturelles* » (Voir PNUD, 2009).

²²- Il à noter qu'il n'est plus possible de revenir au mode d'action national pour renforcer les dynamiques de réformes sociales car la souveraineté juridique nationale rétrécit davantage en faveur des dynamiques internationales avec tout ce que cela comprend en termes perte de volonté décisionnelle des Etats.

²³- Il s'agit de stratégies sectorielles fondamentales telles qu'elles sont identifiées dans la littérature académique existante et dans les documents officiels (voir par exemple, le site web de l'Agence Marocaine de Développement des Investissements : <http://www.invest.gov.ma>; le site Web du Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération : <http://www.maec.gov.ma/EN/f-com.asp?num=5924&typ=act>; voir aussi le site web 'invest-in-med' de l'Union Européenne : <http://www.invest-in-med.eu/fr/agenda/module-142->).

²⁴- Extrait du Discours du Trône du 30 juillet 2010.

²⁵- Voir Saaf, Abdellah et Al Slimi, Abdelrahim Manar. (2009). "Morocco 1996-2007: A Decisive Decade of Reforms?", Arab Reform Initiative (مبادرة الإصلاح العربي), Centre D'Etudes Stratégiques, Université d'Amman, Amman, Jordanie.

²⁶- Mansouri, Brahim. (2009a). "Effets des IDE et de la Libéralisation Commerciale sur la Croissance Economique au Maroc", Conférence de la Banque Africaine de Développement et de la Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique (UNECA), site web :

<http://www.uneca.org/aec2009/papers/aec2009effetsdes-ide-etde-louverture-commerciale.pdf>

²⁷- Au début des années 2000, les PME représentaient 98% de l'ensemble du tissu productif national, contre 95% actuellement selon le Ministre de l'Industrie, du Commerce et des Nouvelles Technologies (Cf. Les Echos (2011), La PME marocaine en chantier, 4 mars). "La part des PME est de plus de 90% dans toutes les branches d'activité sauf celle de la production et distribution d'électricité, gaz et eau, où cette participation est uniquement de 50%". Quant à la participation des PME dans la création de la valeur ajoutée globale, elle se situait à 21% (cf. Direction de la Politique Economique Générale (2000),

Ministère de l'Economie et des Finances, "La PME au Maroc : Eclairages et Propositions", Document de travail N°50, mars.).

²⁸- Charte de la PME (2002), LOI N° 53-00 FORMANT CHARTE DE LA PETITE ET MOYENNE ENTREPRISE, Dahir n° 1-02-188 du 12 jourmada I 1423 (23 juillet 2002), site web de l'Ecole Normale Supérieure de l'Enseignement Technique (ENSET), Mohammedia, Site web :

http://www.enset-media.ac.ma/cpa/charte_pme_maroc.htm,

²⁹- Voir Mansouri, Brahim. (2003). "Implications Macro-économiques des Déficit Publics dans les Pays en Développement : Cas du Maroc", Fondation Ford, publié par le Lebanese Center for Policy Studies (LCPS), Beyrouth, Liban. Voir aussi, Mansouri, Brahim. (2008). "Fiscal Policy and Economic Growth: Egypt, Morocco and Tunisia Compared", intervention à la conférence du Comité Ad-Hoc de la Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique sur le thème "Politique macro-économique, capacité productive et croissance économique en Afrique", Addis-Abéba, Ethiopie. URL: http://www.uneca.org/tfed/documents/Macro_24nov08/Mansouri_Paper_UNECA-08.pdf.

³⁰- Banque Mondiale. (2010). *World Development Indicators*, CD-ROM

³¹- Comme le montre le graphique 3, les dépenses publiques de consommation courante (en proportion du PIB) ont atteint leur apogée durant les années 1970, coïncidant avec une politique budgétaire expansionniste. Dès la première moitié des années 1980, avec le programme d'ajustement structurel, la consommation publique courante (en pourcentage du PIB) a commencé à chuter jusqu'au début des années 1990 où elle a commencé à augmenter légèrement. Durant la période 2000-2010, objet de notre étude, la consommation publique courante a connu une augmentation plus ou moins importante pour se situer autour de 18 jusqu'à 20% du PIB. En général, il est plus facile de réduire les dépenses d'investissement public en comparaison avec celles de la consommation publique courante en raison notamment du fait que la réduction des premières se heurte à des tensions sociales. Il serait toutefois possible de les réduire en luttant contre les dépenses de gaspillage au sein de l'administration. Ceci permettra d'augmenter les dépenses d'investissement public qui ont un effet d'entraînement sur l'investissement privé et la croissance économique et qui peuvent donc renforcer les performances des stratégies sectorielles mises en œuvre.

³²- L'effet d'entraînement ou d'éviction de l'investissement public sur l'investissement privé et la croissance économique dépend du degré de concentration de l'investissement public dans l'infrastructure physique et sociale. Dans certains pays où l'investissement public se concentre dans des activités qui auraient dû être ralliées par des investisseurs privés, l'investissement privé est évincé et la croissance économique s'en trouve négativement affectée (voir à titre d'exemple, pour le cas du Mexique, Aschauer, David et Lächler, Ulrich. (1998). "Public Investment and Economic Growth in Mexico", *Policy Research Working Paper* N° 1964, Banque Mondiale, août; et pour le cas du Pakistan, Haque, Nadeem Ul and Montiel, Peter J. (1994). "Pakistan: Fiscal Sustainability and Macroeconomic Policy", in Eastely, Williams, Carlos Alfredo Rodríguez and Klaus Schmidt-Hebbel (eds.), *Public Sector Deficits and Macroeconomic Performance*, Oxford University Press). En revanche, dans d'autres pays où l'investissement public est concentré dans l'infrastructure physique et sociale, on a assisté à un effet d'entraînement sur l'investissement privé et la croissance économique, comme dans le cas du Maroc (voir Faini, Riccardo. (1994). "Morocco: Reconciling Stabilization and Growth", Eastely, Williams, Carlos Alfredo Rodríguez and Klaus Schmidt-Hebbel (eds.), *Public Sector Deficits and Macroeconomic Performance*, Oxford University Press; voir aussi, Mansouri, 2003, 2008, op. cit.).

³³- La réforme de la justice a été traitée en détail dans la 1^{ère} partie. Nous y faisons rappel en 2^{ème} partie dans le cadre de la cohérence d'ensemble entre les stratégies sectorielles et les réformes politiques globales.

-
- ³⁴- Il importe de souligner que le texte constitutionnel actuel ne parle que d'autorité judiciaire.
- ³⁵- Pour des détails sur la réforme administrative, voir la 1^{ère} partie.
- ³⁶- L'indice de perception de la corruption (CPI), calculé sur la base des résultats de sondages réalisés auprès d'hommes d'affaires et de spécialistes, varie d'une valeur de 10 pour un pays considéré comme "propre" à 0 (zéro) pour un pays perçu comme démesurément corrompu. En 2010, en général, parmi les 178 pays de l'échantillon, ceux qui réalisent de meilleures performances économiques et sociales ont également des IPC élevés, avec des valeurs de 9,3 pour Singapour (1^{er} du groupe), 8,4 pour Hong-Kong (13^{ème}), 5,8 pour Taiwan (33^{ème}) et 5,4 pour la Corée du Sud (39^{ème}) l'Île Maurice (39^{ème}). Pour des détails sur la méthodologie de confection de cet indice, voir Transparency International : www.transparency.org.
- ³⁷- Voir notamment, Albert, P. (1992). *L'information au Maghreb*, Editions du CERES, 1992. Voir aussi OMDH et CIC. (1995). *Liberté de la Presse et de l'Information au Maroc* ; Limites et perspectives, OMDH et Centre International contre la Censure, mai ; El Ouazzani, A. et Sahli, F. (2005). " Les principes régissant l'audiovisuel au Maroc", *Revue Franco - Marocaine*, Presses Universitaires de Perpignan, N°13,
- ³⁸- L'article 9 de la Constitution marocaine dispose qu'elle "garantit à tous les citoyens (...) la liberté d'opinion, la liberté d'expression sous toutes ses formes (...)".
- ³⁹- Parmi les stratégies mises en œuvre par les pouvoirs publics en vue d'un développement humain harmonieux, il importe de citer le Plan 'Maroc - Numéric'. Nous y reviendrons lors de l'analyse de la cohérence d'ensemble des stratégies sectorielles à portée économique (cf. Section 3).
- ⁴⁰- Il s'agit dans cette 2^{ème} partie d'étudier les réformes sociales d'envergure sectorielle en rapport avec les stratégies sectorielles à portée économique. Quant aux réformes sociales globales, elles ont fait l'objet de la 1^{ère} partie de la présente étude sur l'incidence des réformes sur la compétitivité globale du Maroc.
- ⁴¹- Alaoui, Belghiti, A. "La réforme de la santé au Maroc : pertinence et opportunités", in *Éléments pour la réforme du système de santé au Maroc*, Rapport, Ministère de la Santé ; voir le site web du Ministère de la Santé : http://www.sante.gov.ma/smsm/cmm_web/La_reforme_de_sante_au_Maroc.htm.
- ⁴²- Le souci des autorités sanitaires marocaines pour le financement des soins s'est exprimé en 1989, date de réalisation de la première étude sur le financement des soins au Maroc.
- ⁴³- Le *World Economic Forum* publie chaque année, son rapport mondial sur la compétitivité globale. L'indice composite de la compétitivité globale que cet organisme calcule pour un ensemble de pays, y compris le Maroc, prend en considération une variété de piliers de la compétitivité globale, dont la santé de base, l'enseignement, les institutions et l'infrastructure. Pour l'année 2010, le Maroc a été classé 75^{ème} (73^{ème} en 2009) parmi les 139 pays de l'échantillon. Pour plus de détails, voir le rapport 2010 pour l'Afrique en suivant le lien : <http://www.weforum.org/reports/africa-competitiveness-report-2011?fo=1>; et le rapport mondial en suivant le lien : www.weforum.org/.../WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf.
- ⁴⁴- Navez-Bouchanine, F. (2009). "Les réformes sociales des politiques urbaines au Maroc et leurs limites". URL : <http://www.google.co.ma/search?sourceid=chrome>.
- ⁴⁵- Voir les ateliers organisés en 1999 dans sept grandes villes marocaines.

⁴⁶- "L'Initiative Nationale pour le Développement Humain n'est ni un projet ponctuel, ni un programme conjoncturel de circonstance. C'est un chantier de règne ouvert en permanence" (Discours Royal du 18 mai 2005).

⁴⁷- HCP. (2004). *Enquête sur la Population et la Santé Familiale (2003-04)*, Haut Commissariat au Plan, Rabat.

⁴⁸- INDH. (2006). "Programme transversal", avril.

⁴⁹- CGEM. (2011). "Vision 2020 pour l'économie marocaine", étude menée par les Cabinets Roland Berger et Capital Consulting, janvier.

⁵⁰- Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). (2002). *Rapport Annuel sur le Développement Humain dans le Monde Arabe*.

⁵¹- Selon un rapport récent de la Direction des Etudes et des Prévisions financières (DEPF) du Ministère des Finances et de l'Economie, les dépenses totales du Ministère de l'Education Nationale ont légèrement augmenté durant la décennie 2000, avec les dépenses de fonctionnement dépassant largement celles concernant l'investissement. Or, ce n'est pas le montant des dépenses qui compte le plus mais plutôt leur incidence sur le système éducatif. Il est temps de passer d'une approche de dépense à une approche de résultat (incidence). Il n'est pas du tout normal pour le Maroc de continuer à enregistrer un taux d'analphabétisme pratiquement voisin de 50% alors que la part des dépenses d'éducation dans le budget de l'Etat se situe aux alentours de 25%.

⁵²- Discours Royal, 12 septembre 2000, à l'occasion de la rentrée scolaire 2000-2001.

⁵³- Discours du Trône du 30 juillet 2010.

⁵⁴- Michael Porter s'est intéressé à la question de savoir pourquoi certaines nations sont plus compétitives que d'autres. Il a estimé que la recherche de la compétitivité uniquement au moyen d'une monnaie dévaluée ou de faibles coûts salariaux risque de faire tomber le pays dans de nombreux pièges. L'avantage concurrentiel, soutient-il, s'appuie fondamentalement sur la capacité à créer un environnement propice à l'innovation technologique et reposant sur un système éducatif et de recherche efficace. C'est ce qui permet de réduire les coûts de production, d'améliorer la qualité et de mieux répondre aux exigences d'une demande en mutation rapide. Pour plus de détails sur les forces motrices de l'avantage compétitif, voir Porter, Michael. (1993). *L'avantage concurrentiel des nations*, Inter-Editions, Paris.

⁵⁵- D'Aquin, Saint-Thomas. (1994). *Somme théologique* (Summa Theologica), traduction du Latin, Editions du CERF, chap. II, partie II, p. 304. Citation complète : "il est plus beau d'éclairer que de briller seulement ; de même est-il plus beau de transmettre aux autres ce qu'on a contemplé que de contempler seulement".

⁵⁶- Balassa, Bela. (1961). *The Theory of Economic Integration*, Homewood Editions, Illinois, USA. Voir surtout, Balassa, Bela. (1986). *Les Nouveaux Pays Industrialisés dans l'Economie Mondiale*, Economica, Paris.

⁵⁷- Ministère de l'agriculture. (2008). "Plan Maroc Vert : premières perspectives sur la stratégie agricole", avril. URL : http://www.vulgarisation.net/Plan_Maroc_Vert.pdf.

⁵⁸- Ministère de l'agriculture. (2008). Op. cit.

⁵⁹- Ibidem.

⁶⁰- Nous avons tenté d'estimer sur la période 1965-2007, une fonction Cobb-Douglas pour le secteur agricole marocain en vue d'estimer l'impact des facteurs travail et capital sur la valeur ajoutée agricole réelle (les données ont été puisées dans le CD-ROM de la Banque Mondiale, 2009, World Development Indicators). Soient Y_A la valeur ajoutée agricole mesurée aux prix constants, L le volume de la force de travail et K le volume du capital dans le secteur, approximé par le nombre de tracteurs utilisés (nous estimons que là où les tracteurs sont utilisés, d'autres moyens de production modernes le sont aussi). La fonction Cobb-Douglas s'écrira alors : $Y_A = A L^\alpha K^\beta$, où A est la productivité totale des facteurs (résidu).

Si $\alpha + \beta = 1$, les rendements seront constants à l'échelle alors qu'ils seront croissants ou décroissants à l'échelle si $\alpha + \beta > 1$ ou $\alpha + \beta < 1$ respectivement. Pour prendre en considération la réalité des aléas climatiques au Maroc, nous avons introduit l'inverse des rendements des céréales comme *proxy* pour la sécheresse en raison du fait que les céréales constituent l'essentiel de la valeur ajoutée agricole et leur production est très sensible aux précipitations pluviométriques. Nous avons également introduit la formation brute du capital fixe, *fbcf* (en pourcentage du PIB) comme variable explicative. En introduisant le logarithme népérien et en estimant un modèle à correction d'erreur élargi au sens de Hendry, on obtient :

$$\Delta \text{LOG}(YA_t) = -19.\Delta \text{LOG}(L_t) + 0.35.\text{LOG}(L_{t-1}) - 0.42.\text{LOG}(1/RC_t) - 0.77.\text{LOG}(YA_{t-1}) + 0.10$$

(-3,41) (2,63) (-15,05) (-12,14)

où **RC** est le rendement des céréales, introduit pour tenir compte des aléas climatiques. Les valeurs entre parenthèses sont les *t* - statistics (ratios de Student). K et *fbcf*, n'étant pas statistiquement significatifs, ont été éliminés de l'équation finale (le nombre de tracteurs n'étant pas peut-être la meilleure estimation pour K ; en outre, les tracteurs ne sont utilisés que dans des régions facilement accessibles ce qui limite leur impact positif sur la valeur ajoutée agricole globale). Comme attendu, l'emploi mesuré par L exerce à long terme, un impact positif et très significatif sur la valeur ajoutée agricole et l'inverse du rendement des céréales comme approximation de la sécheresse, l'affecte négativement. Suivant nos estimations, une augmentation de l'emploi de 1% induirait à long terme, une hausse de la valeur ajoutée agricole de 0,83%. Concernant l'effet de la sécheresse, nos résultats révèlent qu'une hausse du rendement des céréales de 1% entraînerait une augmentation de la valeur ajoutée agricole de 0,42% ; soit 42% pour une hausse du rendement des céréales de 100%, correspondant à une année pluviométrique excellente. Tous les tests économétriques que nous avons conduits se sont avérés très pertinents. L'impact non significatif de K et de *fbcf* suggèrent que l'investissement dans le cas marocain n'affecte pas très significativement la valeur ajoutée agricole réelle : l'emploi et les conditions climatiques sont ses déterminants majeurs. Des investissements conséquents dans le secteur agricole devraient cibler l'agriculture si on veut vraiment réaliser un véritable développement agricole.

⁶¹- HCP. (2007). « Prospectives Maroc 2030 », mai.

⁶²- Ministère de l'Industrie, du Commerce et des nouvelles technologies. (2009). "Pacte national de l'émergence industrielle".

⁶³- Outre l'adaptation de la formation aux besoins de l'industrie, il importe de souligner l'intérêt des autres piliers du Plan Emergence directement ou indirectement liés au volet 'formation' lui-même :

- Le développement des métiers mondiaux du Maroc, dont ceux orientés vers l'attraction des investissements directs étrangers et les métiers traditionnels ;

- l'amélioration de la compétitivité des PME grâce à des efforts visant à faciliter l'accès au crédit et l'installation de nouvelles PME ;
- l'amélioration du climat des affaires et l'identification des privilèges à accorder par les administrations et les collectivités locales en vue d'éviter la corruption et le clientélisme ;
- la promotion de l'offre Maroc soutenue par la mise en place de l'Agence marocaine pour le développement des investissements (AMDI), sous la tutelle du ministère de l'Industrie.

⁶⁴- Ministère de l'Industrie, du Commerce et des nouvelles technologies (2009). "Pacte national de l'émergence industrielle". Voir l'URL : http://www.finances.gov.ma/docs_internet/actualite/docs/2009/daag/mcinet_94.pdf

⁶⁵- Ministère de l'industrie, du commerce et des nouvelles technologies. (2009). "Maroc numérique 2013".

⁶⁶- Secrétariat d'Etat Chargé de l'Artisanat. (2006). "L'artisanat : une approche volontariste tournée vers la croissance et l'emploi", URL : <http://wwwfr.artisanat.gov.ma/Documents/Artisanat-Synthese.pdf>

⁶⁷- Ministère de l'Agriculture et de la pêche Maritime. (2009). "La pêche maritime au Maroc : une nouvelle stratégie pour un secteur à fort potentiel de développement", disponible sur : <http://www.iafi.net/WC2009/Presentations/Congress%20pdf/Mon%20Opening/Mr%20Janati%20win.pdf>

⁶⁸- Banque Mondiale. (2010). *World Development Indicators*, CD-ROM.

⁶⁹- Ministère de l'Industrie, du Commerce et des nouvelles technologies. (2009). "Pacte national de l'émergence industrielle".

URL: http://www.finances.gov.ma/docs_internet/actualite/docs/2009/daag/mcinet_94.pdf

⁷⁰- Ministère de l'industrie, du commerce et des nouvelles technologies. (2009). "Maroc numérique 2013".

⁷¹- Le terme "soutenabilité" est peut-être le plus fréquemment utilisé au sein des cercles de prise de décision en matière de politique économique à partir du début des années 90: développement soutenable, politiques environnementales soutenables, dette soutenable, déficits soutenables, etc. "*La mesure des déficits soutenables permet de passer des déficits conventionnels ou des contraintes budgétaires intra - temporelles à une mesure des déficits, compatible avec la richesse nette du secteur public ou les contraintes budgétaires inter - temporelles*" (Easterly, William et Klaus Schmidt-Hebbel. (1994). "Fiscal Adjustment and Macroeconomic Performance: A Synthesis", in Easterly William, Carlos Alfredo Rodríguez et Schmidt-Hebbel (eds.), *Public Sector Deficits and Macroeconomic Performance*, Oxford University Press, P : 68, cité par Mansouri, Brahim. (2011), à venir. "Soutenabilité et déterminants des déficits du secteur public au Maroc, en Tunisie et en Egypte : une analyse comparative", Publications du CODESRIA, Réseau International de Recherche Comparative, Dakar, Sénégal). En ce sens, la mesure des déficits budgétaires soutenables permet d'évaluer l'ampleur du problème budgétaire dans un pays déterminé. Parmi les approches adoptées en vue de tester la soutenabilité de la politique budgétaire, il convient de citer l'approche comptable de la solvabilité du secteur public, développée par Buiter (Cf. Buiter, Willem H. (1990). "The Arithmetic of Solvency", in Willem H. Buiter, *Principles of Budgetary and Financial Policy*, Cambridge, Mass: Massachusetts Institute

of Technology Press) et Van Wijnbergen (Cf. Van Wijnbergen, Sweder. (1989). "External Debt, Inflation and the Public Sector: Towards Fiscal Policy for Sustainable Growth", *World Bank Economic Review* (3)). Elle permet d'obtenir une estimation du déficit public soutenable considéré comme un solde qui peut être financé sans augmenter le volume de la dette publique (en proportion du PIB) sous contrainte de taux de croissance économique, de taux d'intérêt et de taux d'inflation déterminés. Elle est généralement considérée comme une approche de la soutenabilité de la politique budgétaire même si certains auteurs l'interprètent comme une façon d'évaluer la compatibilité de la politique budgétaire avec certaines cibles de la politique macro-économique (voir à ce propos, Mansouri, Brahim, 2011, à venir, op. cit.).

⁷²- La politique budgétaire est contrainte par le besoin de financer le déficit. Virtuellement, toute tendance des déficits serait soutenable s'il est toujours possible d'emprunter davantage pour servir la dette publique accumulée comme l'a d'ailleurs fait le célèbre escroc italien, Charles Ponzi, à Boston dans les années 1920. Au sein de certaines économies - modèles, il est possible de faire exactement cela. Au sein de telles économies, dénommées dynamiquement inefficaces, une augmentation de la dette courante n'a aucune implication pour les déficits futurs (Mansouri, 2011, op. cit.).

⁷³- Voir notamment le livre de J. Buchanan, pionnier de la théorie des choix publics, in Buchanan, M. James. (1991). *Liberty, Market and State*, New York University Press, 1^{er} juin.

⁷⁴- Mitchell, R. K., Agle, B. et Wood, D. (1997). "Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What really Counts", *Academy of Management Review*, N°4, Vol.22.

⁷⁵- Ruis, A. et van de Walle, A. (2003). "Political and Cultural Institutions and Economic Policy Reform", Thematic Paper n°3, GDN Workshop on Understanding Reforms, 16-17 Janvier, Le Caire, Egypte.

⁷⁶- Rousseau, Jean-Jacques. (1762). *Du Contrat social ou Principes du Droit politique*, Edition Marc-Michel Rey, Amsterdam, Pays-Bas.

⁷⁷- La légitimité civile peut être également qualifiée de "légitimité rationnelle" au sens de Weber (Voir Weber, Max. 1921. (Posthume). *Economie et société*; édition de Plon, Pocket, 1995). La légitimité rationnelle signifie que les pratiques du régime politique sont généralement conformes aux lois légales existantes. Il s'agit ainsi d'une légitimité basée sur la loi. L'élite gouvernante est légitimée à travers la loi et la degré de conformité de ses comportements à cette loi. Dans un système de légitimité rationnelle, la soumission ne se fait pas aux personnes mais au Droit.

⁷⁸- Nsouli, Saleh. M, Mounir Rached et Norbert Funke. (2002). "The Speed of Adjustment and the Sequencing of Economic Reforms: Issues and guidelines for Policymakers", *IMF Working Paper*, N°132, Fonds Monétaire International, Washington D.C, Août.

⁷⁹- Bhattacharya, A. (1997). "Pace, Sequencing and Credibility of Structural Reform", *World Development*, Vol.25, N°7.

⁸⁰- Cukierman, Alex et Tommasi, Mariano. (1998). "Credibility of Policy-Makers and of Economic Reforms", *The Political Economy of Reform*.

⁸¹- Edwards, Sebastian. (1989). "On the Sequencing of Structural Reforms", *Economics and Statistics Department Working Papers*, N° 22147, OECD.

⁸²- Funke, Norbert. (1993). "Timing and Sequencing of Reforms: Competing Views and the Role of Credibility", *Kyklos*, Vol.46.

⁸³ - Stone, Diane, Simon Maxwell and Michael Keating. (2001). "Bridging Research and Policy", communication to the International Workshop on 'Bridging Research and Policy', funded by the UK Department of International Development, Radcliffe House, Warwick University, 16-17 Juillet.

⁸⁴ - Le néo-patrimonialisme vise à interpréter l'Etat dans les pays du Sud à partir des catégories webériennes de domination. Cet Etat donne l'impression superficielle d'un Etat bureaucratique hérité du colonialisme ; mais, en fait, les détenteurs du pouvoir recourent encore à des formes de domination patrimoniale, notamment à travers le clientélisme, le népotisme, la soumission, la distribution de privilèges, etc. (voir notamment, Médard, Jean-François. 1996. "Patrimonialism, Patrimonialization, Neo-Patrimonialism and the Study of the Post-Colonial State in Africa", in Henrik S. Marcussen, *Improved Natural Resources Management : the Role of Formal Organizations and Informal Networks and Institutions* , Occasional Paper, n° 17, International Development Studies, Roskilde University, Denmark.

⁸⁵ - Ruis, A. et van de Walle, A. (2003). Op. cité.

⁸⁶ - Bernoussi, Omar. (2000). "A propos de l'hypothèse de la société civile au Maroc", article en Arabe : حول فرضية المجتمع المدني في المغرب؛ مجلة وجهة نظر، العدد 6، شتاء

⁸⁷ - Chiffres reportés par Bernoussi, Omar. (2000). Op. Cité.

⁸⁸ - Pascon, Paul. (1967). "La nature composite de la société marocaine", traduit de l'Arabe vers le Français, 1986. الطبيعة المركبة للمجتمع المغربي، مجلة بيت الحكمة؛ العدد 3، أكتوبر 1986.

⁸⁹ - D'ailleurs, les partis politiques d'opposition durant la période précédant la formation du gouvernement d'alternance en 1998, n'ont pas pu améliorer le débat sur les réformes initiées au Maroc, notamment depuis le lancement du Programme d'ajustement structurel en 1983. Ceci est dû au fait que ces partis, au lieu de contribuer activement à un processus de réformes inévitable, avaient plutôt une tendance à rejeter le modèle libéral dans son ensemble parce qu'il n'est pas tout simplement conforme à leurs penchants politiques et idéologiques. De même, les partis de droite tendaient à se comporter d'une manière passive face à des réformes de grande importance, notamment la stabilisation macro-économique et les réformes structurelles (voir à ce propos, Mansouri et al., 2006).

⁹⁰ - Elbadaoui, Abderrahim. (2004). *Les Rentiers du Maroc Utile*, Publications de la Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales, Université Hassan II Aïn Chock, Casablanca.

⁹¹ - Voir Simon, Herbert. (1980), "From substantive to Procedural Rationality", in Latsis, S. (ed.) *Method and Appraisal in Economics*, Cambridge: Cambridge University Press.

⁹² - Voir, par exemple, Mansouri, Brahim. (2007). "Speed of Adjustment, Sequencing and Outcomes of Macroeconomic Stabilization and Structural Reforms in Morocco: A Political Economy Analysis", *Journal of Development and Economic Policies*, Vol.9, N°1, Janvier.

⁹³ - Mansouri, Brahim. (2009b). "What Determines Production and Utilization of Research for Development?: The Case of the Moroccan Ministry of Finance", papier de recherche présenté à la conférence de Globelics, Dakar, Sénégal, octobre; Université des Nations Unies. URL: <http://ebookbrowse.com/mansouri-second-paper-globelics-09-pdf-d116012033>.