

**Gouvernance économique et exigences du développement
au Maroc à l'heure du printemps arabe**

Pr. ATTOUCH Hicham
attouch@gmail.com
FSJES Souissi Rabat (Maroc)

Pr. NIA Hafida
hafidaniah@gmail.com
FSJES Mohammedia (Maroc)

Résumé : *Faisant partie de l'espace arabe, le Maroc n'était pas exclu de la dynamique dite du « printemps arabe ». Le maître mot du « Mouvement du 20 février », constitué en 2011, fut la bonne gouvernance économique comme levier d'élimination de : la corruption, la concentration du pouvoir et de la richesse, le détournement et dilapidation des fonds publics, le chômage, la pauvreté et l'exclusion socioéconomique de larges franges de la population.*

L'adoption le 1^{er} juillet 2011 d'une nouvelle constitution et la mise en œuvre d'une série de mesures d'apaisement des tensions, et des élections précipitées furent autant de signaux qui donnaient l'impression que le train de développement participatif et équitable a été mis sur les rails.

Deux ans et demi après le déclenchement du « Mouvement du 20 février », force est de constater que la gouvernance économique au Maroc n'a pas beaucoup changé, et que les réformes fondamentales tant attendues tardent à être concrétisées. Le maintien du statu quo a fait que les équilibres budgétaires ainsi que la notation et les classements du Maroc ont continué leur dégradation créant un climat de non confiance chez les citoyens et les investisseurs.

Mots Clés : *Projet de société – Gouvernance économique – Démocratie économique – Richesse – Pauvreté – Développement.*

***Economic governance and development requirements
in Morocco at the time of the Arab Spring***

Abstract: *Part of the Arab region, Morocco was not excluded from the so-called "Arab Spring" , dynamic, the master word of the " February 20 Movement " , made in 2011 , was good economic governance as a lever removal of : corruption, concentration of power and wealth , embezzlement and misappropriation of public funds . unemployment, poverty and economic exclusion of large sections of the population.*

The adoption on July 1, 2011 a new constitution and implementation of a series of measures to ease tensions and precipitated elections were so many signals that gave the impression that the process of developing a participatory and equitable has been put forward.

Two and a half years after the outbreak of the " February 20 Movement " we can see that economic governance in Morocco has not changed too much, and that the long-awaited fundamental reforms are slow to be realized. Maintaining the status quo was that the budget balances as well as ratings and Morocco rankings continued to degradate creating a climate of non- confidence among citizens and investors.

Keywords: *Project of society - Economic Governance - Economic Democracy - Wealth - Poverty - Development.*

1. Introduction

Durant soixante ans d'existence de l'économie de développement, depuis que Alfred Sauvy a ouvert le bal avec la notion du «Tiers Monde», le concept de développement n'a cessé de se développer pour intégrer différentes facettes sociétales de la vie humaine. Les principaux tournants décisifs dans l'histoire de cette économie furent la publication du rapport Brundtland sur le développement durable en 1987 et du premier rapport sur le développement humain dans le monde en 1990.

Ainsi, au lieu de qualifier certains pays de développés et d'autres de sous-développés et de considérer que ces derniers doivent suivre la même trajectoire des premiers (théorie des cinq étapes de Rostow à titre d'exemple), voilà que tous les pays se retrouvent sur des échelles de mesure

multicritères. Le développement devient dès lors un construit de dimensions quantitatives et qualitatives qui ne cessent au fil du temps de s'enrichir.

Primo, les dimensions quantitatives (croissance, PIB per capita, pauvreté monétaire, ...) mesurées par les indicateurs tels que : IDH, ISDH, IPH-2 et IPH-1 et la batterie des indicateurs des Objectifs Millénaires de Développement. Secundo, les dimensions qualitatives dont les principales la liberté, la participation à la prise de décision, le développement des capacités, l'inclusion socioéconomique.

De ce qui précède, le développement ne peut s'obtenir qu'en donnant un intérêt particulier à toutes les dimensions, d'où l'importance de la notion de gouvernance globale qui regroupe les institutions, les mécanismes, les synergies et le fonctionnement qui mènent à l'échelle macro-socioéconomique au développement. Sachant que la notion de gouvernance globale est difficile à cerner, on a opté à limiter notre analyse à la gouvernance économique qui a sans doute la part du lion dans la détermination du bien être social.

Notre communication a pour objectif de déceler s'il y a eu des changements en matière de gouvernance économique suite aux revendications du «Mouvement du 20 février» et d'évaluer leur impact sur les différentes dimensions du développement socioéconomique.

Afin de rapporter des éléments de réponses à cet objectif, nous avons choisis la démarche historique pour explorer et discuter les faits et comme approche de collecte des données nous sommes limités à l'approche documentaire. Ainsi, différents documents seront examinés en l'occurrence des organismes de gouvernance (conseil de la concurrence, conseil Economique et Social, ...), la constitution de 2011, le programme gouvernemental, les lois des finances pour les années 2011, 2012 et 2013 et certaines décisions gouvernementales présent au moment et après le printemps marocain.

Trois axes constitueront la trame de fond de notre communication. Un premier axe sera consacré au cadrage conceptuel de la gouvernance économique et du développement. Le second axe reviendra sur les traits de la gouvernance globale et en particulier économique et sur les choix en matière de développement socioéconomique d'avant et au cours de 2011. Dans le troisième axe on opérera un rapprochement entre les dispositions de la constitution de 2011 relatives à la gouvernance et sa relation avec le développement économique et les performances obtenues deux ans et demi après le déclenchement du printemps marocain. La conclusion de l'article reviendra quant à elle sur quelques ingrédients susceptibles d'améliorer la gouvernance économique et par conséquent de rehausser le niveau de développement.

2. Développement et gouvernance économique dans le contexte de la crise : cadrage conceptuel

Après les 30 glorieuses et plus précisément avec le déclenchement de la stagflation dans les années 1970 et la vague de surendettement qui s'en est suivi surtout dans les pays de sud, le discours sur le développement a dû être ajusté pour reconnaître qu'il n'y a pas d'idéal type à suivre et que n'importe quel pays peut s'élever ou régresser dans l'échelle de développement. Le facteur déterminant la progression ou la régression, toutes choses égales par ailleurs, serait la nature de gouvernement et de gouvernance pratiquée, les dotations factorielles viennent au second rang, le cas du Japon est illustratif à cet égard. Précisions que les deux extrêmes du continuum de la gouvernance sont : la gouvernance minimaliste qui réduit le développement à la satisfaction des besoins élémentaires et se contente du coloriage qualitatif et la gouvernance globale qui fait du développement un véritable projet de société visant l'amélioration continue de la qualité de vie des populations y compris les minorités.

Tout gouvernant peut supposer qu'il cherche le développement socioéconomique. Nonobstant, la différence se manifeste quant au chemin à choisir (participation des différentes parties prenantes), aux mécanismes de prise de décisions stratégiques et de leur coordination (planification stratégique), la façon de structuration et de concrétisation du modèle économique à mettre en marche (organisation). Les résultats (réédition des comptes et imputabilité) vont montrer, si oui ou non, les actions menées sont véritablement orientées vers le développement.

Ceci dit, la gouvernance globale fondée sur une véritable vision de l'avenir se concrétise via des pratiques politiques mobilisatrices des ressources dans l'optique d'obtenir un niveau élevé de développement socioéconomique. Ces pratiques englobent entre autres les stratégies et mécanismes de création d'un climat favorable des affaires, de répartition équitable des fruits de la croissance et les relations démocratiques entre gouvernants et gouvernés.

Depuis 2005, les crises qui se sont succédées (énergétique, alimentaire financière, économique et politique) et qui se sont accompagnées par des retournements de situation aussi bien au nord qu'au sud

ont mis sur la sellette les modes de gouvernance (internationale¹, régionale², nationale et locale). Vu que les fléaux les plus importants qui pèsent sur le développement sont le chômage et la pauvreté, la dimension de gouvernance qui prend plus d'envergure c'est celle économique.

Sur un autre registre, à partir des connaissances scientifiques accumulées durant les trois dernières décennies, la finalité du développement est de mettre l'Homme au centre des préoccupations par la création des conditions de l'épanouissement et de la préservation de la personne physique et celles qui concourent à favoriser son développement intellectuel moral et spirituel et à améliorer son cadre de vie. En plus, il y a lieu de préserver l'environnement social et naturel dans l'optique de réaliser le bien-être collectif.

Cette finalité ne peut être atteinte que par la mise en œuvre de politiques et stratégies qui tiennent compte des 6 pétales de développement précisées dans la figure n° 1 et qui se construisent sur une bonne gouvernance inspirée d'un système de valeurs de coopération et de solidarité et d'un contrat social concerté traduit dans une constitution démocratique. Avant tout, existe-t-elle une solution aux problèmes de développement sans l'effort bien orchestré de tous les acteurs (public, privé, société civile, ...) motivés et mobilisés par un souffle de solidarité concrète et agissante ?

Figure n° 1 : Racines et pétales du développement



Source : construction auteurs (2013)

La concrétisation du cadre conceptuel de la figure n° 1 exige une forte imbrication entre le sociologique, le culturel, le spirituel, l'éthique, le politique, l'économique et l'environnemental. Par ailleurs, la durabilité dans le temps des facteurs assurant le développement et leur ancrage territorial sans les garants de sa soutenabilité. Parmi ces facteurs, on trouve l'inclusion socioéconomique qui passe par l'accès à l'éducation, au marché de travail, à un logement acceptable, aux soins de santé et à d'autres conditions qui permettent à l'Homme de vivre dans l'aisance, de contribuer pleinement à la société et de se sentir valorisé et respecté par la communauté (CEPSF-RA, 2000). Ceci dit, le bien être des pauvres devrait entrer dans l'équation des choix de politique, en plus des impératifs habituels de stabilité macroéconomique, d'efficacité microéconomique et de qualité des institutions (Rodrik, 2000).

¹ Afin de stabiliser les marchés et trouver des issues à la crise systémique internationale le G20 a vu le jour. Ses principales mesures ont porté particulièrement sur des questions de gouvernance : règles prudentielles, gestion préventive des risques bancaires, mécanismes d'aide aux pays endettés ...

² La zone la plus déstabilisée économiquement fut l'UE ce qui a poussé Bruxelles à revoir la gouvernance européenne via la révision des principes de Maastricht.

Après avoir délimité le cadre conceptuel, il y a lieu de scanner le cas marocain avant et après le 20 février 2011 pour voir s'il y a eu mutation dans les fondamentaux du projet de société, dans le mode de gouvernance économique, dans la nature des politiques et stratégies mises en œuvre et par conséquent dans les résultats de développement.

3. GOUVERNANCE ECONOMIQUE ET DEVELOPPEMENT AU MAROC AVANT ET AU COURS DE 2011

Toute incompatibilité entre la dynamique économique affichée et la réduction des inégalités sociales interpelle tout chercheur à s'interroger sur la nature exacte de la gouvernance adoptée.

Au Maroc, les mouvements revendicatifs d'avant 2011 couronnés par celui du 20 février sont sans doute un signe d'incompatibilité et d'existence de défaillances dont la connaissance permettrait de connaître le chemin à emprunter. En remontant l'histoire moderne du pays, 1975 a connu le retournement de situation du marché des phosphates qui a causé le recul de la planification volontariste (plan 1973-1977) et un alourdissement du fardeau d'endettement. Entre 1983 et 1993, le Maroc a mis en œuvre le plan d'ajustement structurel (PAS) recommandé par le FMI. Ce plan fut marqué par l'austérité dans les secteurs sociaux, la privatisation et la réorientation des politiques agricole et industrielle vers l'exportation. Deux ans après la fin du PAS, le verdict de la Banque Mondiale fut sans appel : le Maroc se dirigeait vers l'arrêt cardiaque à cause des dysfonctionnements de l'administration publique, de l'éducation, et de la justice.

Au fil des années, en dépit de la mise en œuvre de plusieurs programmes (BAJI, PAGER, PERG, PNRN ...) et réformes (spécialement en éducation et amélioration du climat des affaires), d'autres phénomènes de dégradation socioéconomique se sont ajoutés (exode rural, paupérisation, chômage, polarisation sociale, raréfaction des ressources financières publiques, défaillances de la répartition-redistribution des richesses, disparités socio-spatiales¹ ...). Ces problèmes devenus structurels ont remis en cause le mode de gouvernance poursuivi et les politiques de développement souvent confondues avec les stratégies de croissance économique et compétitivité.

L'année 2011 verra, dans la tourmente du printemps arabe, la survenue d'un mouvement national baptisé «Mouvement du 20 février». Ce mouvement inédit depuis une trentaine d'années revendiquait avec ses organisations d'appui entre autres (Iharchane, 2012):

- La séparation entre richesse et pouvoir;
- L'éradication de l'économie de la rente, de la corruption, des monopoles privés et la limitation de l'hégémonie économique de certaines familles ou de certaines personnalités;
- La poursuite et le jugement de tous les responsables des dilapidations et/ou détournements des fonds publics;
- La construction d'une économie forte et créatrice d'emplois;
- L'instauration d'une répartition-redistribution équitable qui assure une vie décente et digne pour toutes les marocaines et tous les marocains.

Les revendications d'ordre socioéconomique et politique ci-dessus ont fait répandre un large consensus –aussi bien chez les détenteurs du pouvoir que chez les opposants– sur la nécessité de changer le modèle de gouvernance économique centralisé (Makhzen libéral) qui a sévit depuis l'indépendance et n'a pas connu de profondes transformations suite à : l'adoption de la constitution de 1996, la nomination d'un gouvernement d'alternance en 1998, le retour puis l'abandon de la planification (plan quinquennal 2000-2004), la mise en œuvre de réformes (exp : secteur d'éducation-formation) ou de stratégies sectorielles (émergence, tourisme, numérique, Maroc Vert ...) et la recherche de réduire la pauvreté dans certaines localités urbaines et rurales par le biais de l'Initiative Nationale de Développement Humain (INDH).

Certes, certains grands projets «structurants» ont pris forme à l'instar du Port Tanger-Med, mais leur mode de conception et d'adoption été loin d'être démocratique et concerté et la communication à leur sujet est non transparente. Ce faisant, au même temps que les organisations internationales

¹ Quatre régions sur seize créent environ la moitié de la richesse nationale (48,9 % du PIB en valeur). Il s'agit du Grand Casablanca (19,8% du PIB), Rabat-Salé-Zemmour-Zaer (12,0%), Chaouia-Ouardigha (8,8%) et Marrakech-Tensift-Al Haouz (8,3%). Cinq régions participent pour environ 67% des dépenses de consommation finale des ménages. A leur tête le Grand Casablanca (14,6%) suivi de Tanger-Tétouan (11,8%), de Rabat-Salé-Zemmour-Zaer (11,1%), de Marrakech-Tensift-Al Haouz (10,3%) et de Souss-Massa-Draâ (8,6%) (HCP, 2013a).

(Banque Mondiale, FMI, ...) saluaient les réformes engagées au Maroc avec de temps en temps des mises en garde, les classements internationaux du pays n'étaient guère satisfaisants et les ONG rapportaient les manquements au processus de gouvernance économique et au développement. Par ailleurs, le Maroc n'a pas pu sortir de la zone des pays à revenu intermédiaire classe inférieure (PNUD) ou celle des pays à faible liberté économique.

L'examen des faits antérieurs à 20 février 2011, montre que l'économie marocaine traversait une forte zone de turbulence amplifiée par la crise systémique internationale et le manque de transparence, de reddition de comptes et d'imputabilité. En effet, les audits de la Cour des Comptes connaissent des retards de publication et n'aboutissent pas souvent à des poursuites judiciaires. En outre, les études d'achèvement et d'impact des dépenses publiques surtout d'investissement et l'open budget restent des simples exercices de mode vu les manques qu'ils connaissent et la complexité des données expédiées au citoyen (Abouddrar, 2012). Bref, l'amélioration de la compétitivité et du niveau de développement peine à devenir réelle, et même quand les bilans semblent être plus ou moins positifs c'est le constat amère de relancer la réforme qui se profile à chaque fois.

Face aux différents faits exposés et afin d'apaiser les tensions au cours de 2011 et éviter les scénarios tunisien, libyen et égyptien, des mesures de détresse furent prises par les détenteurs du pouvoir (Iharchane, 2012), notamment:

- Accroissement des dépenses de compensation de 15 milliards supplémentaires (CDG capital Recherches et Analyses, 2011) sachant que ce qui a été prévu dans le cadre de la loi des finances 2011 n'était que de 17 milliards dirhams. En définitive, l'année 2011 c'est soldée par des subventions de la Caisse de Compensation s'élevant à 48,9 milliards dirhams (MEF, 2012a);

- Augmentation des rémunérations de 8,4 milliards de dirhams pour les fonctionnaires et les employés des collectivités locales et des établissements publics à caractère administratif; et +10% du SMIG et du SMAG et passage des pensions minimales de 600 à 1000 dirhams pour toutes les caisses et régimes des retraites¹;

- Intégration de 4043 diplômés chômeurs dans la fonction publique en dehors de ce qui a été programmé dans la loi des finances de 2011 et signature en juillet 2011 d'un accord d'intégration directe des diplômés supérieurs des mouvements qui ont assiégé le Ministère de l'Education Nationale²;

- Nomination des 99 membres du Conseil Economique, Social et Environnemental;

- Elargissement des compétences du Conseil de la Concurrence.

Bien évidemment, ces mesures ne pouvaient à elles seules garantir la paix sociale, d'où il fallait donner plus de garanties que les pratiques traditionalistes allèrent changer notamment celles relatives à la gouvernance économique. C'est dans cette optique que la constitution de 2011 a sacralisée des dispositions qui traitent la question de la bonne gouvernance.

4. GOUVERNANCE ECONOMIQUE CONSTITUTIONNELLE ET TRAJECTOIRES DE DEVELOPPEMENT SUBSEQUENTE AU PRINTEMPS MAROCAIN

Les politiques monétaire et budgétaire servent à réguler les fluctuations économiques à court terme, mais les problèmes sont souvent plus profonds est nécessitent des politiques structurelles, par exemple: le mode de fixation des prix, la gestion des finances publiques, les entreprises publiques, la réglementation du secteur financier, le fonctionnement et la réglementation du marché du travail, la protection sociale ou bien encore les institutions (Khaled Abdelkader, 2013).

Ces ingrédients fondamentaux de développement exigent des organes efficaces de détermination des politiques et stratégies et du contrôle et audit, des dispositifs institutionnels adéquats et un effort soutenu de mobilisation des ressources. Le tout devrait fonctionner en synergie et harmonie à tous les niveaux: central, régional et local; avec respect et application des cinq principes de la gouvernance, qui

¹ La CNSS avait instauré cette augmentation en 2010 bien avant la CMR et le RCAR. Et cette augmentation intervient au moment même où le déficit des caisses a atteint un record nuisible à leurs viabilités financières.

² L'application de l'accord fut refusée par le chef du 30^{ème} gouvernement. Cependant cette affaire prendra une nouvelle tournure en 2013 suite au jugement judiciaire qui a donné raison aux diplômés chômeurs.

sont (Abouddrar, 2012): 1) la légitimation démocratique des décisions de politique socioéconomique; 2) l'obligation des instances étatiques de rendre compte aux citoyens ; 3) le respect d'un cadre légal valable pour tous, équitable et impartial; 4) la capacité des organes et institutions publics d'accomplir leurs tâches; 5) l'action de l'Etat axée sur le développement.

En outre il est à préciser qu'au Maroc la gouvernance se définit dans les documents des stratégies nationales comme étant «le système des valeurs, les politiques et les institutions par lesquelles est assumée la gestion de ses affaires économiques, sociales et politiques à travers les interactions impliquant l'Etat, la société civile et le secteur privé. Elle inclut les mécanismes et processus permettant aux citoyens et groupes d'articuler leurs intérêts, négocier leurs différences et exercer leurs droits et obligations dévolus par la Loi. Ce sont les règles, les institutions et les pratiques qui établissent les cadres légal et institutionnel et fournissent les incitations pour les individus, les organismes et les institutions.» FAO, 2012 : 12).

4.1) Caractéristiques de la gouvernance économique entre constitution et réalité

De ce qui précède et en revenant à notre cadre conceptuel, pour vérifier les racines du développement au Maroc d'aujourd'hui on trouve que l'Homme est un assujéti. Les valeurs de coopération et de solidarité existent mais pas tout à fait en économie et politique où les alliances et la famille priment, enfin le projet de société et quasi absent (CES, 2012a)¹ et la dernière constitution fut élaborée par des experts désignés par la monarchie et son processus de consultation d'avant référendum fut sélectif loin des traditions de concertation².

La constitution de 2011 a consacré une importance particulière à la gouvernance en général et à celle économique en particulier. Ainsi, le préambule et les articles 1, 136 et 154 à 171 définissent avec détails les caractéristiques de la bonne gouvernance retenue au Maroc (management libre, équité, liaison de la responsabilité à l'imputabilité) et prévoit 11 institutions de gouvernance.

Par ailleurs, dans le programme gouvernemental de janvier 2012 On peut lire à la page 7 que les 3 piliers de l'élaboration des politiques et leur exécution sont: 1) le travail intégré et complémentaire; 2) l'approche participative; 3) et la liaison entre la responsabilité et la réédition des comptes. En d'autres termes, la gouvernance est la base même de l'action gouvernementale (Chef de gouvernement, 2012).

Deux ans et demi après, la gouvernance économique constitutionnelle peine à trouver le bon chemin (Cf. Tableau n° 1) et les lois organiques qui permettront sa concrétisation sont mises en veilleuse.

Tableau n° 4-1 : Constats de la gouvernance économique constitutionnelle		
Article	Contenu	Constats arrêtés à fin octobre 2013
7 & 8	Fixation par loi du soutien et du contrôle financiers de l'Etat en faveur des partis politiques et des organisations syndicales.	Pas de loi adoptée
31	Mobilisation par l'Etat, les collectivités locales et les établissements et entreprises publics de tous les moyens disponibles pour faciliter l'accès égal des citoyennes et des citoyens à la santé, l'éducation, le logement, le travail et le développement durable.	Seul l'Etat cherche à rétablir les équilibres macroéconomiques et la participation des autres acteurs n'est pas clairement défini. Par ailleurs, l'accroissement sans consultation des prix des carburants en juin 2012 et septembre 2013 et la coupe budgétaire unilatérale de 15 milliards de dirhams en avril 2013 montrent que la compression des dépenses ³ prime et la mobilisation se fait essentiellement par

¹ A titre d'exemple, dans son auto-saisine 4/2012 le Conseil Economique et Social a préconisé que l'efficacité des investissements dans les secteurs de l'économie verte exige que le Maroc élabore une stratégie globale et structurante par intégration des plans actuels sur une base régionale et locale en assurant l'accompagnement financier et de R-D.

² Le mouvement du 20 février et ses organisations d'appui furent exclus de la consultation ainsi qu'une large frange des organisations de la société civile.

³ Le déficit budgétaire au 1^{er} semestre de 2013 fut de 7,1% et allait grimper à 9% au 2^{ème} semestre. La décision de suppression d'une partie de l'investissement prévu a été justifiée par la difficulté de s'endetter et l'incapacité de compresser les dépenses de fonctionnement (El Bouzdaini, 2013). Les mêmes prétextes ont été avancés en septembre 2013 pour l'indexation partielle qui a causé l'augmentation des prix des carburants.

		ponction sur la consommation via l'imposition.
36	Prévention et répression de toute forme de délinquance liée à l'activité, à l'usage des fonds ainsi qu'à la passation et la gestion des marchés publics.	Poursuite sélective des délinquants des finances publiques, exemple : ex-directeurs généraux et certains de leurs collaborateurs des établissements suivants : CIH, COMANAV et l'Office National des Aéroports (Iharchane, 2013). Ceci en dépit que la circulaire 5/2012 du Chef de gouvernement invite tous les membres du gouvernement à opérationnaliser les recommandations de la Cour des Comptes contenues dans son rapport de 2010.
39 & 40	Support des citoyens proportionnellement et solidairement des charges publiques selon leurs facultés contributives.	Maintien de la pression fiscale (22,2% du PIB en 2012) avec ajout chaque année des contributions solidaires. Paradoxalement, il y a maintien voir même accroissement des dépenses fiscales ¹ et une incapacité d'instituer l'impôt sur la richesse (CES, 2012b).
75	Révision de la loi organique des finances pour tenir compte, entre autres, de la fixation des conditions de dépôt de la loi des finances au parlement.	Loi organique des finances en gestation depuis des années.
75	Vote une seule fois par le parlement des dépenses d'investissement liées au développement ; et le gouvernement informe le parlement pour le restant des années de l'état d'avancement et en cas de modification desdites dépenses il se réfère à lui.	Suspension unilatérale des dépenses d'investissement sans recours au parlement. Et faible exécution des dépenses d'investissement (moins de 50% au troisième trimestre chaque année).

Source : construction auteurs (2013)

Tableau n° 4-2 : Constats de la gouvernance économique constitutionnelle « suite »

Article	Article	Article
76	Dépôt de la loi de règlement deux années après l'exercice financier concerné.	La loi de règlement 2010 n'est discutée qu'en 2013.
77	Veille du parlement et du gouvernement à la préservation de l'équilibre des finances de l'Etat.	Le parlement se contente de jouer les mêmes rôles classiques d'avant le printemps marocain, au moment où il y a creusement des déficits, accroissement de l'endettement et chute des réserves de change (MEF, 2013b). L'hémorragie continue en 2013 avec un seul record du déficit public chose qui peut causer davantage d'inflation (HCP, 2012 et 2013b).
102	Audition par le parlement des responsables des administrations et des établissements et entreprises publics.	Aucune audition des entreprises et Etablissements Publics ² bien qu'ils bénéficient de subventions étatiques et rapportent peu à l'Etat (IS, Revenus des monopoles, participations et concessions). Adoption du référentiel de la bonne gouvernance des établissements et entreprises publics (MEF, 2012b) et d'un guide de contractualisation (MEF, 2013e; Chef de gouvernement, 2013).

¹ Les dépenses fiscales ont été estimées à 36,3 milliards de dirhams pour les 284 dispositions évaluées d'un total de 402 dispositions. 60,5% de ces dépenses vont aux lobbies des entreprises (MEF, 2013a).

² En 2012, Le portefeuille public est composé de 239 Etablissements publics et 42 entreprises publiques à participation directe du Trésor dont 33 où l'Etat est directement majoritaire. Certaines de ces entités détiennent des filiales et participations au nombre total de 434 dont 194 où la participation publique est majoritaire. Le portefeuille public réalise annuellement environs 110 milliards de dirhams de dépenses d'investissement MEF, 2013c : 13).

142	Mise en place d'un Fonds de mise à niveau sociale et d'un Fonds de solidarité interrégionale.	Fond de solidarité interrégionale quasi-wide ¹
144	Mutualisation des moyens et des programmes par groupement des collectivités locales.	En absence de la mise en œuvre de la régionalisation avancée cette question restera suspendue.
146	... règles de gouvernance liées à la bonne application du principe de gestion libre ainsi que le contrôle de la gestion des caisses et programmes et l'évaluation des travaux et mesures de comptabilité.	Comptes Spéciaux de Trésor ² toujours hors contrôle parlementaire. L'évaluation et l'audit sont loin de devenir une culture mais avec de temps en temps des rapports accablants d'instances de gouvernance tel que le Conseil Economique et Social ³ .
147 à 150	Nouvelle loi pour l'exercice des missions (contrôle, suivi, vérification, consultation et assistance) de la Cour des Comptes et du pouvoir de sanction des Cours Régionales des Comptes aux manquements de gestion des régions.	Pas de modification de loi et faible pouvoir juridictionnel.

Source : construction auteurs (2013)

Ainsi, le cadre d'une bonne gouvernance est loin d'être achevé et complètement opérationnalisé et la démocratisation des décisions stratégiques est hors d'atteinte. L'une des causes apparentes est que depuis l'investiture du 30^{ème} gouvernement présidé par un parti islamiste l'entente et la concertation avec les différents protagonistes (coalition gouvernementale, opposition parlementaire, syndicats, CGEM, ...) n'a presque jamais été au rendez-vous.

En outre, la crise de gouvernance globale que traverse le Maroc hypothèque l'avenir du pays. En effet, sur fond du retrait du parti Istiqlal de la coalition et la démission de ses ministres du gouvernement et après 6 mois de tractations avec le Rassemblement National des Indépendants pour remanier le gouvernement voilà que le 31^{ème} gouvernement voit le jour le 10 octobre 2013 avec un passage de 31 à 39 ministres et une nécessité de revoir le programme gouvernemental.

Le quasi-maintien des mêmes racines de la gouvernance même après le printemps marocain ont fait que le programme gouvernemental et les lois des finances qui traduisent les politiques et stratégies de l'Etat se sont inscrits dans la même logique d'avant, à savoir pas de rupture avec la croissance fondée sur les stratégies sectorielles et les grands projets « structurants » et la recherche du rétablissement des équilibres macro-économiques. En outre, la tendance dominante en matière de réédition des comptes reste celle de l'usage des grandeurs en volume et de la quasi-absence des indicateurs de performance au moins à l'horizon de 2016. Bref, la capacité d'accomplissement des tâches par les uns et les autres particulièrement en matière économique est handicapée par les défaillances de coordination et les mésententes.

Sur ce sol et d'un tronc inchangé de politiques et stratégies quelles pétales du développement peut-on avoir durant la période post 20 février 2011.

4.2) Conséquences de la gouvernance post 2011 sur le développement

Les traits de la gouvernance globale et celle économique relevés ci-haut montrent une continuité si non un renforcement du mode du Makhzen libéral où le pouvoir des institutions est dilué entre une multitude de structures (Ministères Conseils, Agences, ...) et un multipartisme ne garantissant guère une capacité de traduction des vœux exprimés en 2011 par les populations. Ce faisant, les contraintes

¹ Moins de 1 milliard de dirhams en 2013 au moment où le fonds des collectivités locales alimenté par TVA comptera approximativement 23 milliards dirhams la même année.

² En 2013, les dépenses des comptes spéciaux de trésor équivalent à 19,4% des dépenses du budget de l'Etat. (MEF, 2013d).

³ En dépit que les dépenses engagées par l'Etat et les collectivités locales avoisinent 24% du PIB, la complexité des marchés publics font que la demande publique ne produit pas l'impact souhaité sur le développement économique et social et empêche l'éclosion d'entreprises nationales à forte valeur ajoutée (CES, 2012c).

⁴ La coalition gouvernementale conteste l'unilatéralisme du chef de gouvernement quant aux décisions capitales. La CGEM qui au départ a signé avec le gouvernement un pacte pour relever la compétitivité du pays a boycotté en 2013 la visite officielle du premier ministre turque accompagné par une délégation d'hommes d'affaires. Les centrales syndicales qui espéraient continuer sur la lancée du dialogue social du 26 avril 2011 à travers le respect des délais des 2 rounds annuels se sont trouvées devant les portes fermées.

structurelles du développement dont souffre le Maroc persistent en dépit des mégaprojets et des dépenses sociales faites dans le cadre du budget général de l'Etat, des comptes spéciaux de trésor ou celles effectuées dans le cadre de l'INDH.

Ainsi, les maîtres mots de l'après 2011 restent : faible compétitivité, creusement du déficit extérieur, faible création d'emplois, régression des équilibres financiers, difficultés d'accès des citoyens aux secteurs sociaux notamment la santé et l'éducation. Et ce n'est pas les seules défis à relever, puisque à maintes reprises le chef du 30^{ème} et 31^{ème} gouvernement a exprimé lors de ses interventions au parlement son incapacité à faire face « aux démons et crocodiles ». Sans entrer dans les détails des chiffres officiels, il suffit de prendre quelques classements internationaux pour illustrer que la situation de développement au Maroc est effectivement préoccupante. En effet, le rang du Pays n'a cessé de régresser concernant :

- Indice de développement Humain 130/186 en 2013 loin derrière l'Algérie et la Tunisie et avec une régression de 6 places au bout d'une décennie. L'une des raisons explicatives de ce rang et la position du Maroc à la queue du plotant du classement élaboré par l'UNESCO concernant l'éducation;
- Facilité de faire des affaires 97/183, soit une chute de 4 places entre 2012 et 2013 en raison des difficultés d'accès à la propriété, faible protection des investisseurs, pression fiscale et difficultés d'octroi de crédits;
- Indice global de compétitivité 70/144 à cause des problèmes de gouvernance économique et de la faiblesse des indicateurs socioéconomiques;
- Indice international d'innovation 88/141 en 2012 loin derrière les pays du Golf;
- Indice de liberté économique 90/177 en 2012 parmi les pays à faible liberté;
- Indice de perception de la corruption 88/176 en 2012, soit chute de 8 places par rapport à 2011 en raison de la bureaucratie administrative ;
- Notation par l'agence Standards & Poor's de BBB- négative en 2013 après que le Maroc été noté BBB- stable une année auparavant. La raison donnée par l'agence c'est le doute sur la capacité de remboursement de la dette souveraine.

Les mauvaises performances sont dues selon le Conseil Economique et Social (2012d) à l'attentisme et le manque de confiance. Ce qui, nous amène à partager l'avis du Haut Commissariat au Plan (2012b) qui estime que, la problématique de la croissance économique soutenable ne peut être ignorée et qu'il n'est plus admissible de se soustraire aux réformes structurelles. Ces dernières sont de nature à assainir les finances publiques, à permettre l'amélioration de la planification et la programmation des investissements publics, à engendrer une rupture avec l'économie de rente.

5. VERS UNE BONNE GOUVERNANCE ECONOMIQUE GENERATRICE DE DEVELOPPEMENT

«... L'organisation régionale et territoriale se fonde sur les principes de la gestion libre, et sur la coopération et la solidarité et garantie la participation des populations concernées dans la gestion de leur affaires et l'amélioration de leur participation au développement humain, intégré et durable » (Article 136 de la constitution de 2011). Jusqu'à présent ce principe constitutionnel reste lettre morte à cause de la persistance des pratiques centralisatrices et l'absence de l'approche intégrée et participative. En outre, les modifications en matière de gouvernance économique sont lentes à l'instar des constats relevés dans d'autres pays où l'insurrection est arrivée même à renverser le système politique en place.

Ainsi, des pouvoirs performants, un secteur privé dynamique et une société civile impliquée et proactive sont les ingrédients indispensables au développement du pays. Par ailleurs, une phase transitoire de construction d'une démocratie économique est capitale pour concrétiser la gouvernance économique constitutionnelle et s'élever par la suite vers la bonne gouvernance globale qui permettrait de rehausser le niveau de développement dans les six domaines que nous avons identifiés. Les ingrédients de cette phase devraient être :

- Moralisation de la vie politique et concertation élargie intégrant les mouvements d'opposition;
- Mise en relation de la performance institutionnelle avec les dépenses via des indicateurs claires et faciles à calculer ;
- Développement de la concertation sociale notamment avec les travailleurs et leurs syndicats afin de garantir la paix sociale nécessaire au développement harmonieux ;

- Instauration de la régionalisation avancée véritable pilier du développement intégré de proximité ;
- Déclaration de patrimoine pour toutes les citoyennes et tous les citoyens ;
- Massification du contrôle parlementaire et des contrôles de la Cour des Comptes et des Cours Régionales des Comptes et des inspections ministériels ;
- Les études professionnelles et à temps réel d'impact des différentes politiques et stratégies misent en œuvre ou projetées ;
- Réseautage délibéré de la société civile et mise en place de mécanismes d'écoute des doléances des populations ;
- Adoption d'une stratégie intégrée basée sur un projet de société clair et une amnistie économico-financière pour ceux qui ont placé leur argent à l'étranger ou qui procèdent à son blanchiment. Cette amnistie est conditionnée par l'investissement dans l'économie nationale avec respect des règles de bonne conduite (Yassine, 1998) ;
- Mise en œuvre d'une réforme profonde de l'enseignement et l'apprentissage pour que «les ressources humaines» soient au niveau et préparées à un rendez-vous de lendemains meilleurs (Yassine, 1998) ;
- Amélioration du climat des affaires et de l'innovation afin que l'économie privée puisse concilier entre compétitivité et impératif socio-économique (emploi, justice sociale...)
- Sensibilisation des meilleurs nantis à leur devoir à l'égard de la solidarité nationale et de la cohésion sociale envers les populations vulnérables ou démunis ;
- Opérationnalisation et renforcement des institutions de coopération telles que l'UMA et la GAZLAE puisque aucun pays ne peut faire cavalier seul.

Nos propositions ci-dessus sont de nature à favoriser l'inclusion socioéconomique, la paix sociale, la croissance durable, la démocratie économique et l'équité de la répartition de la richesse. Nous rejoignons ici l'avis de l'UNESCO (2011) selon lequel : « *les conditions d'ordre économique sont fondamentales dans la mesure où le terreau socioéconomique en faillite a été en partie la cause des violences sociales à l'origine des soulèvements populaires dans le monde arabe. Les processus démocratiques ne peuvent s'épanouir que dans un environnement économique favorable; et c'est la raison pour laquelle, dans son effort général de développement, la société doit s'attacher tout particulièrement à satisfaire les besoins économiques fondamentaux des couches défavorisées assurant ainsi leur pleine intégration au processus démocratique.* » (UNESCO, 2001 : 21). Un environnement économique favorable exige également de « *jouer l'innovation et la qualité, l'esprit d'entreprise et la prise du risque, rompre les barrières et travailler ensemble, mettre en valeur les compétences et (re)donner le goût du progrès technique, ouvrir de nouveaux espaces de dialogue et stimuler l'intelligence collective. Il y a là tous les ingrédients pour mobiliser les forces vives du pays et, en particulier, la jeunesse. C'est de là que viendra la confiance, l'optimisme et donc le succès.* » (Gallois, 2012 : 59).

A l'heure actuelle au Maroc le conjoncturel domine le structurel et les vœux de 2011 même constitutionnels sont de plus en plus loin de s'exaucer. Le 31^{ème} gouvernement, par respect des délais constitutionnelles et non des attentes des populations¹, a choisi de reconduire dans le projet de loi des finances 2014, avec retouches, les engagements, les contrats, les stratégies d'avant 2011 (MEF, 2013f: 43-136).

L'année 2014 sera probablement une année exceptionnelle des lois organiques et d'opérationnalisation des institutions de gouvernance restantes et des recommandations de certaines études et assises (MEF, 2013f : titre III-1, 25-43); mais, la bonne gouvernance globale avec ses racines et pétales attendra encore !

¹ A titre exemple le système éducatif est souffrant de défaillances de qualité et même le quantitatif n'est pas au rendez-vous à défaut d'une nouvelle vision soufflée par le Conseil Supérieur de l'Enseignement, le gouvernement continuera sa stratégie qui s'inscrit dans la lignée de la Charte Nationale d'Education-Formation de 1999 et de la méthodologie du plan d'urgence 2009-2012 qui fut abandonné en mars 2012.

Au-delà des données chiffrées et des pronostiques aussi positives que soient-elles, le développement est avant tout une question, de libertés, de concertocratie¹ (Kamdem, 2012 : 116) et de choix audacieux avisés.

BIBLIOGRAPHIE

1. **Abdel-kader K. (2013)**, « Qu'entend-on par politiques structurelles? », in *Finances & Développement* : ABC de l'économie, Mars, FMI, pp 46-47.
2. **Abouddrar A. (2012)**, « Gouvernance financière au Maroc : Etat des lieux et perspectives » in *Programme « Agora de la gouvernance »*, 22 Mars, Institut Supérieur de l'Administration, Rabat.
3. **Conseil Economique et Social (2012a)**, *Economie verte*, Auto-saisine 4/2012, avril, Rabat.
4. **CDG Capital Recherche et Analyse (2011)**, « Maroc. Déficit 2011: Quelles solutions pour le Trésor ? », in *Analyse Macroéconomique*, Avril.
5. **Centre d'excellence pour la santé des femmes – région de l'Atlantique (CEPSF-RA) (2000)**, *Documentation de base sur l'inclusion sociale et économique*, Halifax. www.medicine.dal.ca/acewh
6. **Conseil Economique et Social (2012b)**, *Le système fiscal marocain, développement économique et cohésion sociale*, Auto-saisine 9/2012, novembre, Rabat.
7. **Conseil Economique et Social (2012c)**, *La demande publique, levier de stratégie de développement économique et social*, Auto-saisine 7/2012, novembre, Rabat.
8. **Conseil Economique et Social (2012d)**, *La conjoncture économique, sociale et environnementale*, décembre, Rabat.
9. **El Bouzdaini W. (2013)**, « Le Maroc pris à la gorge » in *Maroc Hebdo International* n° 1020, 12-18 Avril 2013.
10. **FAO (2012)**, *Cadre Programmation par Pays (2013-2016) Maroc*, Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture, 26 décembre 2012.
11. **Gallois L. (2012)**, *Pacte pour la compétitivité de l'industrie française*, rapport au Premier ministre, Commissariat Général à l'Investissement, 5 novembre 2012, Paris.
12. **Haut Commissariat au Plan (2012a)**, *Note de simulation de l'impact de l'augmentation des produits pétroliers sur les principaux indicateurs macroéconomiques*, juin 2012, Rabat.
13. **Haut Commissariat au plan (2012b)**, *Note d'information sur l'économie nationale en 2012 et 2013*, édition 6 juin, Rabat.
14. **Haut Commissariat au Plan (2013a)**, *Comptes régionaux 2011 : produit intérieur brut et dépenses de consommation finale des ménages*, juillet 2013, Rabat.
15. **Haut Commissariat au Plan (2013b)**, *Note de simulation de l'impact de l'augmentation des produits pétroliers sur les principaux indicateurs macroéconomiques*, septembre 2013, Rabat.
16. **Ministère de l'Economie et des Finances (2012a)**, *Résultats préliminaires de l'économie marocaine 2011*, Février, Rabat.
17. **Kamdem E. (2012)**, *Concertalisme, concertocratie et économie sociale : la concertation au cœur des systèmes économiques, managériaux politiques et sociaux au XXI^e siècle*, L'Harmattan, Paris.
18. **Ministère de l'Economie et des Finances (2012b)**, *Code marocain de bonnes pratiques de gouvernance des entreprises et établissements publics*, annexe au code marocain de bonnes pratiques de gouvernance d'entreprise, Commission Nationale Gouvernance d'Entreprise, DEPP, Rabat.
19. **Ministère de l'Economie et des Finances (2013b)**, *Résultats préliminaires de l'économie marocaine : année 2012*, février.

¹ C'est un système de gouvernance politique qui garantit la participation effective et permanente de tous les acteurs (Etat et société civile) aux processus de prise de décision et à la mise en œuvre des politiques, à travers la concertation, la consultation, le dialogue ou la négociation.

20. **Ministère de l'Economie et Finances (2013a)**, *Rapport sur les dépenses fiscales*, projet de LF pour l'année budgétaire 2013, Rabat.
21. **Ministère de l'Economie et Finances (2013c)**, *Rapport sur le secteur des établissements et entreprises publics*, projet de LF pour l'année budgétaire 2013, p. 13.
22. **Ministère de l'Economie et Finances (2013d)**, *Rapport sur les Comptes Spéciaux du Trésor*, projet de LF pour l'année budgétaire 2013, Rabat.
23. **Ministère de l'Economie et Finances (2013e)**, *Guide méthodologique de contractualisation des relations entre l'Etat et les établissements et entreprises publics*, DEEP mai 2013, Rabat.
24. **Ministère de l'Economie et Finances (2013f)**, *Note de présentation du projet de LF pour l'année budgétaire 2014*, octobre 2013, Rabat.
25. **Rodrik, D. (2000)**, « Croissance ou lutte contre la pauvreté un débat futile » Finances et Développement Volume 37 N° 4 , FMI Déc. 2000
26. **Royaume du Maroc (2011)**, *Constitution édition 2011*, Secrétariat Générale du Gouvernement, documents juridiques marocains, Rabat.
27. **UNESCO (2001)**, *Feuille de route Démocratie et renouveau dans le monde arabe : L'UNESCO accompagne les transitions démocratiques*, Document élaboré dans le cadre de la table ronde de haut niveau organisée par l'UNESCO, le 21 juin 2011.
28. **Yassine, A. (1998)**, *islamiser la modernité*, Editions Al Ofoq, Casablanca.
29. **إحرفشان ع. (2012)** (تحت إشراف)، المغرب في سنة 2011، المعارف الجديدة، الرباط.
30. **إحرفشان ع. (2013)** (تحت إشراف)، المغرب في سنة 2012، المعارف الجديدة، الرباط.
31. **رئيس الحكومة (2012)**، البرنامج الحكومي يناير 2012، الرباط.
32. **رئيس الحكومة (2012ب)**، منشور 2012|5 المتعلق بتنفيذ توصيات المجلس الأعلى للحسابات لسنة 2010، 26 أبريل 2012، الرباط.
33. **رئيس الحكومة (2013)**، منشور 2013|8 المتعلق بتصميم العلاقات التعاقدية بين الدولة والمنظمات والمؤسسات العامة، 15 ماي 2013، الرباط.