

M A R O C

**RAPPORT
DE DEVELOPPEMENT
HUMAIN
2003**

**GOVERNANCE ET ACCELERATION
DU DEVELOPPEMENT HUMAIN**



M A R O C

**RAPPORT
DE DEVELOPPEMENT
HUMAIN
2003**

**GOUVERNANCE ET ACCELERATION
DU DEVELOPPEMENT HUMAIN**

*Ce rapport est l'une des activités majeures
du Programme de Développement Humain Durable
et de Lutte contre la Pauvreté (MOR/02/004),
que le Haut Commissariat au Plan met en œuvre
en coopération avec le Programme des Nations Unies
pour le Développement (PNUD).*

**Les idées exprimées dans ce rapport
sont le fruit d'une large consultation.
Elles ne reflètent pas nécessairement
les avis du Gouvernement
Marocain ni ceux du PNUD.**

Dépôt légal :
ISBN :
Edition : juillet 2003

**Equipe ayant contribué à l'élaboration
du Rapport de Développement Humain 2003**

DIRECTION

Ahmed GOUITAA

*Directeur National
du Programme de Développement Humain Durable
et de Lutte Contre la Pauvreté
(Haut Commissariat au Plan)*

SUIVI

Ahmed IBRAHIMI

*Directeur de la Planification
(Haut Commissariat au Plan)*

EXPERTS

Abdelaziz ADNANE

(Ministère des Finances et de la Privatisation)

Hassan AKHADDAM

(Ministère de la Santé)

Abdelhak ALLALAT

(Haut Commissariat au Plan)

Ahmed IMZIL

(Ministère de l'Équipement et du Transport)

Amine BENJELLOUN

(Ministère des Finances et de la Privatisation)

Ali Gouzi BERRADA

*(Ministère de l'Industrie, du Commerce
et des Télécommunications)*

Saïd BICHARA

(Ministère de l'Équipement et du Transport)

Mohamed BOUJID

(Chercheur)

Mohamed DOUIDICH

(Haut Commissariat au Plan)

Ali EL AKKAOUI

(Haut Commissariat au Plan)

Brahim KHEIREDDINE

*(Ministère de l'Industrie, du Commerce
et des Télécommunications)*

Ahmed JMILA

(Haut Commissariat au Plan)

Abdelali OUSSOUS

*(Ministère de l'Éducation Nationale
et de la Jeunesse)*

Zidane ALAOUI SOULIMANI

*(Ministère de l'Agriculture et du
Développement Rural)*

Abdelwahad ZAYYOUN

(Ministère de la Santé)

Moumen DAHANI

*(Ministère de l'Éducation Nationale
et de la Jeunesse)*

PNUD

Programme des Nations Unies pour le Développement

Emmanuel DIERCKX DE CASTERLE,

Représentant Résident du PNUD

Tajeddine BADRY,

Chargé de programme au PNUD

Mohamed BOUASSAMI,

Chargé de programme au PNUD

Myriem ZNIBER,

Chargée de programme au PNUD

Le rapport de développement Humain 2003 apporte, comparativement aux deux rapports qui l'ont précédé, une contribution complémentaire visant l'approfondissement des méthodes d'analyse et d'appréhension des différentes dimensions et enjeux du développement humain. L'indice du développement humain (IDH) au Maroc s'établit à 0,630 en 2002. Il montre de par sa progression récente que le Maroc est de plus en plus habilité à marquer un saut quantitatif en matière de développement humain, par l'atténuation des disparités entre catégories sociales et zones géographiques.

L'élaboration du présent rapport a été précédée d'une large discussion sur la méthode devant conduire à sa production, dans des conditions lui assurant la pertinence, l'indépendance et l'objectivité des analyses et des avis pouvant y être exprimés.

C'est ainsi qu'il a été constitué à cet effet une commission inter-ministérielle regroupant des experts relevant d'un large éventail de départements, dont ceux de l'Education Nationale, de la Santé, de l'Équipement, de l'Agriculture, de l'Industrie et du Commerce, des Finances et du Haut Commissariat au Plan. Que ceux-ci reçoivent nos vifs remerciements pour leur apport de qualité à ce travail. Nos remerciements vont également au Haut

Commissariat au Plan, et tout particulièrement à Monsieur Ahmed Gouitaâ, Directeur National du Programme de Développement Humain Durable et de Lutte Contre la Pauvreté, qui a veillé à l'intégration et la mise en cohérence des apports des experts, ainsi qu'au personnel d'appui technique et administratif du même programme qui n'ont ménagé aucun effort pour mener à bien les travaux de saisie et de réalisation de ce rapport.

Comme dans la quasi-totalité des pays en développement, les capacités humaines sont au Maroc sujettes aux disparités entre zones urbaines et rurales et dans les relations de genre. Ces disparités résultent d'un schéma d'investissement dans le développement humain souvent plus favorable à la ville qu'aux espaces périphériques urbains et ruraux. C'est une des causes des écarts sociaux et spatiaux et d'exclusion sociale.

De par leur niveau d'agrégation et la diversité de leurs composantes, les mesures composites du développement humain tendent souvent à masquer ces inégalités sociales et spatiales. Une caractéristique novatrice du présent rapport réside justement, à notre avis, dans le calcul de l'IDH par région, milieu de résidence (urbain - rural) et sexe.

L'approche ainsi adoptée a également permis, sur le plan analytique, de mettre en évidence les facteurs déterminants dans l'évolution de l'IDH et les entraves à une progression plus rapide de cet indicateur.

L'accélération du développement humain, s'avère conditionnée, dans une large mesure, par l'ancrage d'une bonne gouvernance aux niveaux national et local qui place le développement humain comme objectif prioritaire des initiatives sociales et économiques, dont l'intégration doit être assurée localement, transversalement et verticalement. Centré sur ce thème majeur, le rapport de développement humain 2003, analyse le système de gouvernance dans ses différentes dimensions, en relation avec sa capacité à surmonter les défis de développement humain surtout au niveau local, et de proposer des axes d'orientation et d'action ciblant, en priorité, l'espace local en tant que base de promotion des progrès en matière de développement humain.

Au stade actuel de renforcement du processus de démocratisation, de décentralisation et de déconcentration, et de participation de la société civile à l'œuvre du développement, l'objectif d'accélération du développement humain requiert une gouvernance mieux maîtrisée et plus engagée dans la réalisation de cet objectif.

Dès lors, tous les acteurs impliqués aux différents échelons de prise de décision et d'action sont sollicités pour œuvrer ensemble, d'une manière intégrée, transparente et efficace pour relever les défis du développement humain durable au Maroc. Ils sont tous interpellés pour la réévaluation active des modes d'intervention et l'adoption d'une nouvelle approche en matière de modes de gouvernance aussi bien sur les plans de la conception et de la décision, que de l'action, du suivi et de l'évaluation des efforts accomplis. Ceci est déterminant pour réussir des sauts quantitatifs et qualitatifs satisfaisants en matière d'amélioration des indicateurs sociaux, dont principalement ceux qui sont à la base de l'IDH. Car, ce dont il s'agit c'est de rattraper les retards de développement du monde rural, d'atténuer les disparités sociales et régionales, et de promouvoir de nouvelles opportunités de création de richesses et d'épanouissement individuel et collectif.

Tel est le message central du rapport de développement humain 2003.

Nous formulons le vœu que, les planificateurs les décideurs et tous ceux ou celles qui aspirent et œuvrent à l'avènement d'un Maroc meilleur puissent y trouver un outil précieux d'aide à la réalisation de leurs desseins.

Emmanuel Dierckx De Casterlé
Représentant Résident du PNUD.

PROGRES DU DEVELOPPEMENT HUMAIN AU MAROC : SYNTHESE

EVOLUTION DE L'IDH

L'indice du développement humain (IDH), bien qu'il reste à des niveaux limités, connaît une croissance significative.

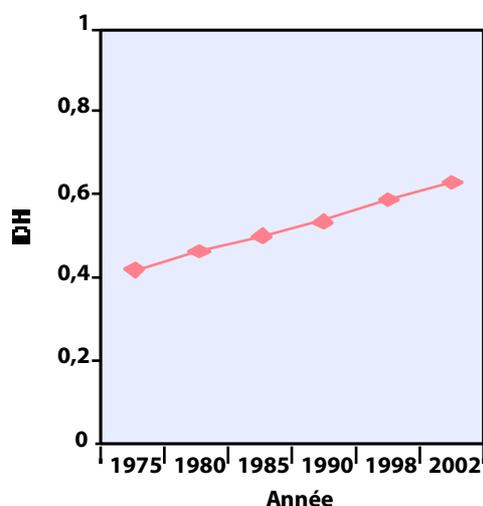
Il est passé de 0,426 en 1975 à 0,537 en 1990, 0,589 en 1988 et près de 0,630 en 2002.

Les limites à une croissance plus rapide de l'IDH résident principalement dans :

- Le haut niveau de l'analphabétisme surtout en milieu rural et les résultats limités des efforts entrepris en matière d'alphabétisation.
- Le retard accumulé en matière de généralisation de la scolarisation de base, particulièrement en milieu rural.

	1975	1980	1985	1990	1998	2002
IDH	0,426	0,470	0,505	0,537	0,589	0,630

GRAPHIQUE 0.1.
Evolution de l'Indicateur du Développement Humain (IDH) de 1975 à 2002



DEMOCRATIE ET PARTICIPATION

- Reconnaissance du multipartisme et des rôles participatifs des Organisations de la société civile.
- Relance depuis 1975 d'un processus démocratique en amélioration continue.

- Institution du Conseil Consultatif des Droits de l'Homme en tant qu'instance indépendante.
- Indemnisation des victimes et ayants droit des déclarés disparus et ceux ayant fait l'objet de détention arbitraire.
- Reconnaissance et promotion continue des positions de la femme dans le processus de développement économique, social, culturel et politique.
- Réserve des 10% des sièges de la chambre des représentants aux femmes au cours des élections législatives de septembre 2002.
- Nette amélioration des libertés d'expression sous toutes leurs formes, et promotion des droits de l'homme.
- Promulgation d'une nouvelle Charte communale mieux adaptée et institution des régions en tant que Collectivités Locales.

DEFIS MAJEURS POUR L'ACCELERATION DU DEVELOPPEMENT HUMAIN

- Relance d'une croissance économique forte et soutenue avec une répartition plus en faveur des couches sociales défavorisées.
- Réduction du chômage à des seuils structurellement acceptables.
- Eradication de l'analphabétisme.
- Généralisation de la scolarisation de base.
- Egalité des chances de promotion au sein du système éducatif et particulièrement en faveur du milieu rural et des familles pauvres.
- Rattrapage des retards inhérents aux disparités régionales en matière de scolarisation et d'alphabétisation en déployant des efforts particuliers en faveur des régions défavorisées.
- Elargissement optimal de l'accès aux services sociaux et infrastructurels de base en milieu rural et péri-urbain.
- Rénovation des modes de gouvernance pour mieux orienter le processus de développement sur tout dans ses dimensions humaines locales.

L'atténuation des inégalités régionales de développement humain : un défi qui interpelle tous les acteurs

TABLEAU 0-1

Classement des régions selon le niveau de l'indicateur de développement humain (IDH) en 1998-1999

RÉGIONS (URBAINE ET RURALE)	INDICES DE :				IDH
	PIB EN PPA/HABITANT	SCOLARISATION	ALPHABÉTISATION	EDUCATION	
TAZA-AL HOCEIMA-TAOUNATE	0,543	0,381	0,315	0,337	0,541
MARRAKECH-TENSIFT-AL HAOUZ	0,558	0,438	0,373	0,394	0,565
DOUKALA-ÂBDA	0,553	0,435	0,389	0,405	0,566
GHARB- CHRARDA- BÉNI HSEN	0,553	0,428	0,425	0,426	0,574
TADLA-ÂZILAL	0,563	0,471	0,405	0,427	0,577
TANGER-TÉTOUAN	0,567	0,454	0,456	0,455	0,588
SOUSS-MASSA-DARAA	0,579	0,570	0,408	0,462	0,594
ORIENTAL	0,571	0,499	0,471	0,480	0,598
FÈS-BOULEMANE	0,565	0,543	0,458	0,486	0,598
CHAOUIA-OUARDIGHA	0,576	0,568	0,456	0,493	0,604
MEKNÈS-TAFILALET	0,554	0,645	0,535	0,572	0,623
GUELIM-ES-SEMARA	0,634	0,749	0,483	0,572	0,649
RABAT-SALÉ-ZEMMOUR-ZAER	0,626	0,649	0,597	0,614	0,660
GRAND CASABLANCA	0,651	0,727	0,682	0,697	0,697
OUED ED-DAHAB-LAGOUIRA	0,740	0,844	0,687	0,739	0,740
LAÏYOUNE-BOUJOUR-SAKIA EL HAMRA	0,718	0,826	0,738	0,768	0,742
TOTAL NATIONAL	0,584	0,533	0,476	0,495	0,607

Source: Direction de la Statistique (2002): Calculs effectués sur la base des données du Rapport 'Bilan socio-économique des Régions', à paraître.

GRAPHIQUE 0.2

**Comparaison des indices de scolarisation, d'alphabétisation
et du développement humain selon les 16 régions au Maroc en 1998-99**

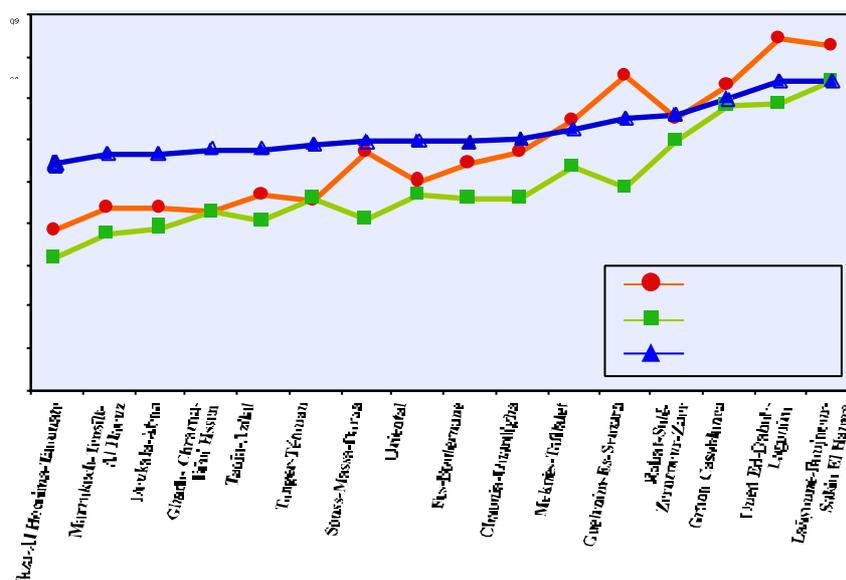


TABLE DES MATIERES

CHAPITRE 1

Développement humain durable :niveau, disparités et défis du développement régional	13
• Niveau, tendance et entraves à la progression du développement humain	14
• Disparités sociales et régionales du développement humain : les poches spatiales des dénuements humains	19
• Les poches " sexo-spatiales " des dénuements humains et besoins prioritaires des populations	24

CHAPITRE 2

Cadre institutionnel de gouvernance au service du développement humain local	31
• Le pouvoir législatif	33
• Le pouvoir exécutif	35
• Le pouvoir judiciaire	37

CHAPITRE 3

Perfectionner le processus de décentralisation pour une meilleure gouvernance du développement humain local	41
• Compétences de la commune	42
• Compétences de la préfecture ou province	47
• Compétences de la région	47
• Les enjeux de la décentralisation	50

CHAPITRE 4

Dynamiser le processus de déconcentration pour mieux encadrer la gouvernance du développement humain local	63
• Déconcentration des moyens	64
• Déconcentration financière	65
• Déconcentration et clarification des attributions	67
• Réorienter et renforcer les rôles et les responsabilités des services déconcentrés dans le processus de mise en oeuvre du développement humain local	67
• Renforcer l'approche partenariale pour le développement humain local	72
• Exigence de plus de coordination et de conciliation de tutelles	75
• Stimulation d'une nouvelle dynamique de déconcentration	76

CHAPITRE 5

Conclusions générales : Réussir les perspectives de renforcement de la gouvernance du développement humain local	79
• Perfectionnement du cadre général de gouvernance	80
• L'approfondissement de la démocratie	82
• L'attachement aux valeurs citoyennes	83
• Maîtrise des enjeux de la décentralisation et de la déconcentration	83
• Rénovation des approches de planification	84
ANNEXE 1 :	
Considérations méthodologiques relatives à l'indicateur de développement humain (IDH)	88
ANNEXE 2 :	
Classement des groupes socio-spatiaux et des besoins prioritaires	92
ANNEXE 3 :	
Indicateurs socio-économiques	97
BIBLIOGRAPHIE	104

TABLEAUX

Tableau 0-1 : Classement des régions selon le niveau de l'indicateur de développement humain (IDH) en 1998-1999	12
Tableau 1-1 : Progression de l'IDH en valeur absolue au Maroc, comparée à des pays arabo-africains	16
Tableau 1-2 : Niveau des composantes du développement humain, comparé à la moyenne mondiale et à la moyenne des pays en développement	17
Tableau 1-3 : Taux d'accroissement total (T.A.T) en % des indicateurs d'alphabétisation des adultes et de scolarisation des 7 à 13 ans, de 1990 à 1998	20
Tableau 1-4 : Taux de pauvreté selon la disponibilité de l'infrastructure de base dans les douars ruraux (%) en 1998-99	27
Tableau 3-1 : Structure des charges de fonctionnement des Collectivités Locales	56
Tableau 3-2 : Structure des ressources de fonctionnement des collectivités Locales	56
Tableau 3-3 : Structure des charges d'investissement des collectivités Locales	56
Tableau 4-1 : Etat des effectifs du Département de l'Agriculture en 2002	64

GRAPHIQUES

Graphique 0-1 : Evolution de l'Indicateur de développement Humain (IDH) de 1975 à 2002	11
Graphique 0-2 : Comparaison des indices de scolarisation, d'alphabétisation et du développement humain selon les 16 régions au Maroc en 1998-1999	3
Graphique 1-1 : Le Maroc observe une progression de l'IDH comparable à celle des pays arabo-africains	16
Graphique 1-2 : Les niveaux limités de développement humain sont attribuables au déficit de l'alphabétisation suivie de la scolarisation	18
Graphique 1-3 : Classement des zones rurales selon la région et le niveau de l'indicateur de développement humain (IDH)	22
Graphique 1-4 : Classement des zones urbaines selon la région et le niveau de l'indicateur de développement humain (IDH)	23
Graphique 1-5 : Quel que soit le niveau de revenu, la femme observe un déficit systématique en développement humain	24
Graphique 3-1 : Répartition du personnel des collectivités locales selon le grade en 2001	54
Graphique 3-2 : Structure des charges de fonctionnement des collectivités locales	55

ENCADRES

Encadré 1-1	: Concept de développement humain durable (DHD)	15
Encadré 1-2	: L'avancée récemment enregistrée dans l'essence du développement humain (éducation et santé) se pose aussi en terme de pérennité	17
Encadré 1-3	: Priorités et principaux objectifs du plan 2000-2004	28
Encadré 1-4	: Défis nationaux persistants de développement socio-économique	29
Encadré 2-1	: Concept de gouvernance	32
Encadré 2-2	: Concept de développement local	33
Encadré 2-3	: Du Conseil Constitutionnel	34
Encadré 2-4	: Des agents d'autorités	37
Encadré 2-5	: Composition de la carte judiciaire	38
Encadré 2-6	: Conseil Supérieur de la Magistrature	39
Encadré 2-7	: La Haute Cour	39
Encadré 2-8	: La Cour des Comptes	40
Encadré 3-1	: Les assises de la gouvernance du développement local	42
Encadré 3-2	: Attributions des conseils communaux d'après la Loi relative à l'organisation communale du 30 septembre 1976	43
Encadré 3-3	: Compétences et attributions du Conseil Communal d'après la nouvelle charte communale (Loi n°00-78)	44
Encadré 3-4	: Attributions du Conseil Régional	48
Encadré 3-5	: Problèmes communaux rencontrés et solutions envisagées par les Agents de Développement dans le cadre du Programme de Renforcement des Capacités de Gestion des Communes	58
Encadré 3-6	: Eviter la transposition mécanique de modèles étrangers en matière de décentralisation territoriale	60
Encadré 3-7	: Principales innovations de la nouvelle Loi portant Charte communale	62
Encadré 4-1	: Orientation vers l'action par budget-programme	66
Encadré 4-2	: La carte scolaire	69
Encadré 4-3	: Projets agricoles intégrés (PDI)	70
Encadré 4-4	: Réalisations des périmètres de mise en valeur en bour (PMVB) depuis 1998	71
Encadré 4-5	: L'orientation vers l'adoption de contrats-programmes	75
Encadré 5-1	: Dix orientations clés pour l'amélioration de la gouvernance des affaires locales	84
Encadré 5-2	: De l'approche de Planification au Maroc	86

CHAPITRE 1

Développement humain durable : niveau, disparités et défis du développement régional

Développement humain durable : niveau, disparités et défis du développement régional

L'analyse de l'évolution socio-économique du Maroc, en terme de développement humain au cours des quatre dernières décennies montre qu'une large frange rurale et de multiples zones périurbaines se trouvent aujourd'hui relativement défavorisées en termes d'insertion efficace dans le processus de croissance et de développement du pays⁽¹⁾. Les modes de gouvernance poursuivis ont conduit à la reproduction d'un schéma de développement humain, longtemps différencié en partie du fait du coût d'opportunité de l'équipement des zones rurales dispersées en infrastructure éducative et sanitaire. En dépit de la lourdeur de leur enveloppe budgétaire et de leur mise en œuvre, les schémas précédents de diffusion du développement humain méritent d'être revus du point de vue conception, ciblage et gouvernance.

En effet, en raison de l'interférence entre la gouvernance et le développement humain local avec notamment le souci de recherche de nouvelles opportunités de renforcement des aptitudes humaines, par la remise en cause d'un mode d'investissement dans le capital humain centralisé et administré suivant des schémas de gouvernance tout faits et applicables en tous lieux⁽²⁾ se trouve justifiée. Il s'agit d'œuvrer dans le sens de la conception d'un nouveau processus de renforcement des aptitudes humaines localement repensé, conçu et administré dans le sens d'atténuer les contraintes spécifiques qui l'entravent. Ceci passe inévitablement par la voie d'une prise en considération réelle et durable de la créativité et de l'originalité des solutions appropriées qui impliquent les populations-cibles, les collectivités concernées et la société civile au niveau local. Par ailleurs, la gouvernance du développement humain se pose, au niveau central, en termes de réorientations de l'investissement dans les capacités humaines en fonction des déficiences locales en formations éducatives et sanitaires. Et au niveau local, la gouvernance doit être améliorée en termes d'actions et de projets intégrés de développement, de priorités des populations et d'allègement du coût d'opportunité de l'accès aux prestations sociales.

L'objet des développements suivants est de proposer une base d'indicateurs élémentaires et compo-

sites du développement, différenciés selon le sexe, le milieu de résidence (urbain / rural) et la région, dans le but de mettre en évidence les groupes sociaux et les zones les plus déficitaires en capacités humaines. La première section montre que la progression globale du développement humain s'est accélérée ces dernières années au Maroc, mais que les gains en capacités humaines n'avantagent pas dans les mêmes proportions les diverses catégories sociales et que la distribution sociale du développement humain est sujette à l'inégalité des rapports de genre et à d'importants écarts spatiaux. Dans la seconde section, le territoire national est étudié selon une trentaine de zones régionales, différenciées selon le niveau de développement humain, par le sexe, et classées selon l'indicateur de développement humain (IDH). La troisième section aborde les priorités essentielles des diverses couches sociales et spatiales. Il en ressort qu'au Maroc, comme presque partout dans le monde, le déficit en développement humain se conjugue avec la pauvreté monétaire et l'insuffisance de l'infrastructure physique locale. L'analyse de ces dimensions montre que l'objectif d'un développement humain équitable et rapide requiert, du point de vue conception et gouvernance, l'option pour une nouvelle stratégie locale de développement intégré.

NIVEAU, TENDANCE ET ENTRAVES A LA PROGRESSION DU DEVELOPPEMENT HUMAIN

Cette section se propose d'évaluer la progression du développement humain, mesurée par l'évolution de l'indicateur de développement humain (IDH) et de ses composantes, à savoir l'espérance de vie à la naissance, le taux brut de scolarisation tous niveaux confondus, le taux d'alphabétisation et le produit intérieur brut par habitant.

TENDANCE DU DEVELOPPEMENT HUMAIN DE 1975 A 1998

Pour le cas du Maroc, le Rapport mondial sur le développement humain (PNUD, 2001, p. 143) estime

(1) Cf. les Rapports nationaux sur le développement humain de 1997 et 1998/99.

(2) Institut de Recherche des Nations Unies pour le Développement Social (2001) : 'Du bon usage du concept de gouvernance', Site : <http://www.unrisd.org>, Genève, Suisse.

ENCADRE 1.1

Concept de Développement Humain Durable (DHD)

Le Développement Humain Durable (DHD) est un concept qui est au centre des réflexions relatives aux approches humanistes de développement qui ont caractérisé les deux dernières décennies. Il est né de la nécessité d'adopter de nouvelles approches de développement devant intégrer des orientations, des objectifs, des politiques et des mesures visant l'épanouissement global et durable de l'être humain. Au centre de ces orientations ont été formulées, selon les contextes nationaux et régionaux correspondants, des stratégies de développement social, de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, de promotion de l'emploi, de satisfaction des besoins essentiels des populations.

Dans le cadre des différents sommets et conférences internationaux organisés au cours des deux dernières décennies, notamment sous l'égide des Nations Unies, une tendance se dégage en matière d'objectifs du DHD, centrés sur la mise en place d'un cadre sociétal propice à l'épanouissement et au développement individuel et collectif. L'objectif de création d'opportunités favorisant le bien-être global et durable des individus y est considéré comme une pierre angulaire. Ce qui suppose une croissance économique forte, continue, créatrice d'emplois et entraînant une répartition équitable des services publics et des revenus. Les conditions de mise en œuvre et de réalisation d'une telle croissance impliquent l'intégration de l'élément humain, en tant que moyen et finalité, dans tous les processus de conception, de programmation, d'exécution et d'évaluation des politiques et programmes de développement. Elles impliquent aussi une bonne gestion des affaires publiques et une meilleure intégration des initiatives développées opérées par les différents partenaires socio-économiques (Etat, Privé, Collectivités Locales, Société civile...).

Conscients des dimensions et de la portée de la démarche de DHD dans l'œuvre de développement de la société marocaine, les pouvoirs publics ont depuis le début de la décennie quatre-vingt-dix, accordé une importance notable aux programmes et actions susceptibles d'améliorer le niveau du bien-être du citoyen marocain. Dans ce cadre, furent élaborés et mis en œuvre la Stratégie de Développement Social et des programmes économiques et sociaux visant la réduction des inégalités sociales et régionales et ciblant les populations démunies dont notamment celles rurales. Parmi ces programmes figurent en particulier le Premier Programme des Priorités Sociales (BAJ1) ciblant les 14 provinces les plus défavorisées, le Programme d'Approvisionnement Groupé en Eau Potable des Populations Rurales (PAGER), le Programme d'Electrification Rurale Global (PERG), le Programme National des Routes Rurales (PNRR).

La généralisation de la scolarisation, la lutte contre l'analphabétisme, la promotion de programmes partenariaux visant la lutte contre la pauvreté, par des projets générateurs d'emploi et de revenus additionnels, constituent une dimension complémentaire des efforts déployés pour l'amélioration des conditions économiques, sociales et culturelles des populations démunies au Maroc.

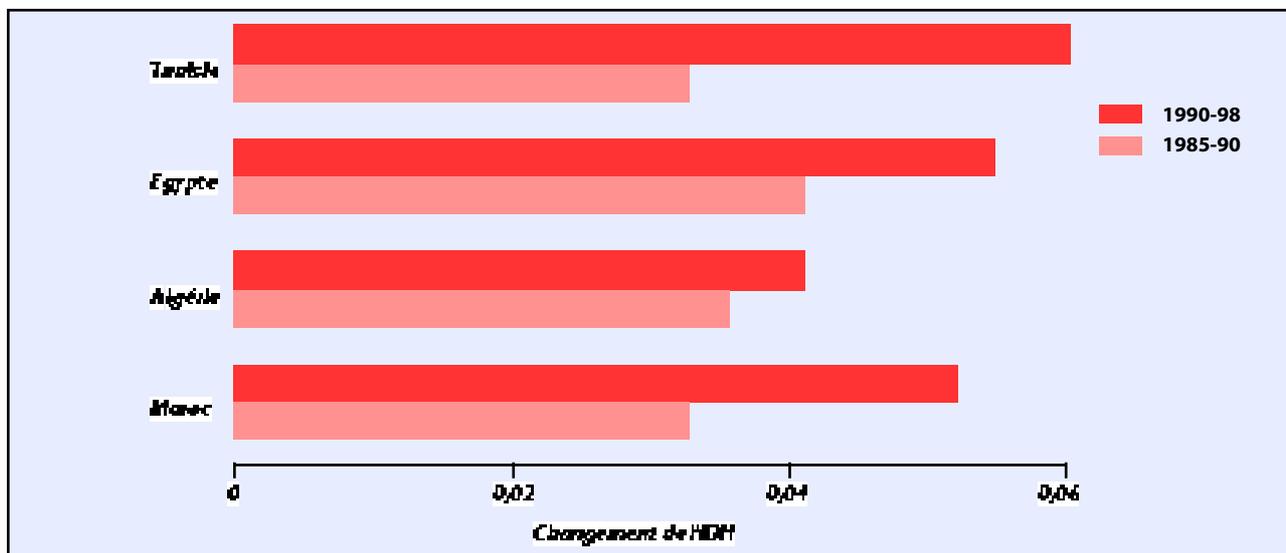
L'impulsion donnée à tous ces programmes par le Gouvernement d'Alternance depuis sa formation en 1998 a largement contribué certainement à l'amélioration des indicateurs sociaux et par conséquent à l'amélioration du niveau de l'Indice de Développement Humain (IDH) au Maroc. Cette amélioration reste tributaire des possibilités réelles de rattraper les retards accumulés dans la relève des défis nationaux de développement socio-économique persistants malgré la volonté manifestée pour les surmonter au cours des quatre dernières décennies.

l'espérance de vie à la naissance à 67,2 ans, le taux d'alphabétisation des adultes (15 ans et plus) à 48%, le taux brut de scolarisation combiné (du primaire au supérieur) à 52% et le Produit intérieur brut par habitant à 3419 PPA (parité de pouvoir d'achat), et ce pour 1999. Calculé par le PNUD sur la base de ces indicateurs, l'IDH s'est établi à 0,590 en 1999, soit à un niveau équivalent à la valeur estimée par le présent rapport (0,610). Compte tenu de ce niveau de l'IDH, le Maroc est appelé à augmenter l'espérance de vie de 10 ans et à doubler le taux de scolarisation

– tous niveaux confondus – pour atténuer le déficit enregistré en développement humain, sachant que tout investissement dans les capacités sanitaires et dans les aptitudes et les qualifications humaines devrait se traduire à long terme par une croissance économique à des taux supérieurs et par une régression de l'analphabétisme. En terme d'évolution, l'IDH a progressé, de 1975 à 1998, à un taux annuel moyen de 1,4% au Maroc. Ce rythme de progression s'est élevé à 2,0% au cours de la période 1993-1999, sans pour autant atteindre le rythme

GRAPHIQUE 1-1

Le Maroc observe une progression de l'IDH comparable à celle des pays arabo-africains



d'accroissement du développement dans le monde (2,7%) et dans les pays à développement humain moyen (3,0%).

Tout prolongement de cette tendance au rythme de la période 1993-1999 se traduirait par un recul du Maroc dans l'échelle du développement humain, sauf si l'avancée récemment observée par l'IDH est au moins doublée et consolidée. Tout semble favoriser cette hypothèse de croissance plus rapide du développement humain au Maroc. La raison en est le saut quantitatif de l'indice de l'éducation qui découlera des progrès récents en matière de scolarisation et de sa contribution à moyen terme à réduire l'analphabétisme. L'extension du champ du Programme national d'alphabétisation à de larges franges d'adultes et d'enfants déscolarisés contribuera à l'accélération de l'avancée du développement humain au Maroc et exercera d'importants effets sur la scolarisation des jeunes générations eu égard à l'interaction entre le niveau d'éducation des parents et leur disposition à investir dans le capital humain. Exprimée en valeur absolue, la progression de l'IDH est passée, entre 1975-1990 et 1990-1998, du niveau le plus bas des pays arabo-africains comparables au Maroc (graphique 1-1) à une performance relative dans cette région. Bien que cette comparaison doit être relativisée, elle est révélatrice de la faisabilité de

l'accélération du développement humain au Maroc par l'action dans les domaines qui accusent un retard par rapport aux pays comparables.

Il s'agit en particulier de la scolarisation au premier cycle de l'enseignement fondamental, de la rétention scolaire des jeunes générations et de l'alphabétisation des adultes.

Ces dimensions du développement humain sont fondamentales dans la mesure où elles conditionnent l'accès à la formation et au savoir-faire, améliorent la productivité de la population active et contribuent, à long terme, au soutien du rythme de développement et de croissance économique. Toutes les composantes de l'IDH ont affiché, de 1990 à 1998, une amélioration certes significative mais insuffisante pour combler, à moyen terme, le déficit en déve-

TABLEAU 1-1

Progression de l'IDH en valeur absolue au Maroc, comparée à des pays arabo-africains

Indicateur	1975	1980	1985	1990	1998
IDH	0,426	0,470	0,505	0,537	0,589
PIB par tête (US \$ 1995)	956	1114	1173	1310	1388

Source : Rapport sur le Développement humain, 2000, PNUD.

TABLEAU 1-2

Niveau des composantes du développement humain, comparé à la moyenne mondiale et à la moyenne des pays en développement

Composante de l'IDH	Moyenne en 1998		
	Maroc	Monde	Pays en développement
Taux d'alphabétisation des adultes en %	47,6	78,8	72,3
Taux brut de scolarisation –tous niveaux confondus- en %	47,4	64,0	60,0
Espérance de vie à la naissance en années	69,2	66,9	64,7
Produit intérieur brut par habitant en (PPA US\$ 1998)	3305	6526	3270

Sources : Premiers résultats de l'Enquête nationale sur le niveau de vie des ménages 1998/99, Direction de la Statistique rapport mondial sur le développement humain, 2000, PNUD.

veloppement humain par rapport à la moyenne mondiale et à celle des pays en développement. Le taux brut de scolarisation –tous niveaux confondus- (47,4 %) et le taux d'alphabétisation des adultes (47,6 %) se sont améliorés de près de 7 points chacun durant cette période. Ils demeurent cependant inférieurs à la moyenne des pays en développement de près de 14 points chacun. L'espérance de vie à la naissance (69,2 ans en 1998) et le PIB par habitant (3305 PPA US \$ en 1998) ont aussi enregistré une progression relativement modeste. Ces deux composantes de l'IDH demeurent cependant fixées à des niveaux qui surclassent la moyenne des pays en développement (respectivement 64,7 ans et 3270 PPA US \$). En d'autres termes, les huit premières années de la décennie 1990 ont connu une évolution presque naturelle du développement humain, due à une croissance économique modeste et un progrès limité de l'éducation (scolarisation et alphabétisation).

Le Plan de développement économique social 2000-2004 a retenu par la suite des valeurs-cibles en termes d'éducation (alphabétisation et scolarisation), de santé et de croissance économique dont la réalisation entraînerait un progrès notable du développement humain (Encadré 1.2).

L'EGALITE DANS LES RELATIONS DE GENRE : UN PREMIER LEVIER DE DEVELOPPEMENT HUMAIN

Dans l'espace rural en général et dans le reste des milieux sociaux défavorisés, l'élargissement de l'accès de la femme à l'éducation est à la fois contrarié par les handicaps communs aux deux sexes et par les inégalités dans les relations de genre.

ENCADRE 1.2

L'avancée récemment enregistrée dans l'essence du développement humain (éducation et santé) se pose aussi en terme de pérennité

De 1998 à 2002, le progrès enregistré dans le domaine de la scolarisation à l'enseignement fondamental et de la couverture médico-sanitaire rurale conduisait à la réalisation des valeurs-cibles (en éducation et santé) du Plan de développement économique et social 2000-04 avant l'horizon 2004⁽³⁾. L'estimation de l'IDH pour 2002 sur la base de l'avancée récemment réalisée par les indicateurs élémentaires montre que cet indicateur se fixerait à un niveau (de l'ordre de 0,63) permettant au Maroc de mieux avancer dans l'échelle du développement humain. La progression de la couverture éducative et sanitaire récemment observée doit être nécessairement consolidée, confirmée et surtout soutenue par le prochain plan de développement.

(3) Les valeurs cibles que ce Plan de développement s'est fixé pour faire progresser le développement humain et pour atténuer la pauvreté peuvent être résumées dans ce qui suit :

- la réduction de l'âge de scolarisation à six ans en vue de généraliser l'enseignement à cet âge à l'horizon 2001/2002 ,la généralisation de l'enseignement fondamental du premier cycle à l'horizon 2002, la réductions des disparités urbain - rural et garçons-filles.
- la réduction du taux de mortalité infantile de 7 points en le réduisant à 30 pour mille d'ici la fin 2004, la réduction du taux de mortalité maternelle à l'horizon 2004 en milieu rural de 307 pour 100 milles à 270 pour 100 milles naissances vivantes, et l'amélioration de la couverture sanitaire en milieu rural en ramenant le nombre d'habitants par centre de santé à 6333,et le nombre d'habitants par centre de santé avec médecin à 9 875.

Ce phénomène d'inégalité en défaveur de la femme est amplifié par la pauvreté humaine et monétaire, ce qui entraîne un retard dans la généralisation de la scolarisation des filles en milieu rural.

En 1998/99, les taux d'alphabétisation et de scolarisation de la population féminine rurale relevant des 20% les plus défavorisés s'élevaient encore à des taux respectifs de 11,9% et de 34,6%. Des taux presque deux fois plus élevés (respectivement 21,8% et 61,5%) ont été relevés pour les femmes rurales qui appartiennent aux 20% les plus aisés. Pour les hommes se trouvant dans les mêmes conditions socio-économiques, ils ont des taux d'alphabétisation presque trois fois plus élevés que ceux relevés parmi les femmes. La scolarisation connaît pratiquement la même situation. En milieu rural, aussi bien pour les 20% les plus défavorisés que pour les 20% les plus aisés, le taux de scolarisation des filles est inférieur à celui des garçons d'au moins 20 points. En milieu urbain cet écart se réduit à près de 6 points.

L'ampleur du retard des filles en matière de scolarisation montre que les rapports sociaux de type genre doivent être pris en considération dans tout effort dans l'enseignement fondamental. Autrement

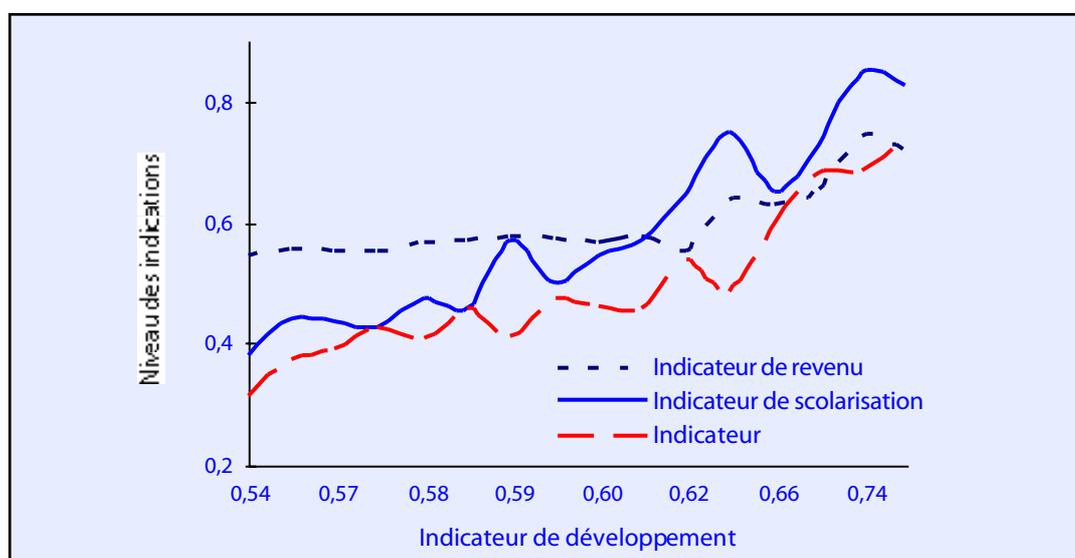
dit, le désenclavement spatial et l'atténuation des contraintes familiales et sociales sont insuffisants pour réduire les retards subis par la femme rurale; un désenclavement humain fondé sur l'alphabétisation des adultes et des jeunes déscolarisés et/ou une motivation réelle des parents pauvres envers l'école sont incontournables pour toute diffusion de l'éducation, particulièrement parmi les filles rurales.

LE RENDEMENT DE L'INVESTISSEMENT DANS L'ENSEIGNEMENT : UN SECOND LEVIER DE DEVELOPPEMENT HUMAIN

Comparé à la moyenne mondiale, le taux national brut de scolarisation –tous niveaux confondus– (47,6%) accuse un retard de près de 31 points par rapport à la moyenne mondiale (78,8%) et de 25 points par rapport à la moyenne des pays en développement (72,3%). Le taux national d'alphabétisation des adultes (47,4%) est aussi déficitaire de près de 17 points par rapport à la moyenne mondiale (64,0%) et de 13 points par rapport à la moyenne des pays en développement (64,7%). Inversement, l'espérance de vie à la naissance observée au Maroc (69,2 ans) surclasse la moyenne mondiale (66,9 ans) de près de 2 points et la moyenne des pays en développement (64,0 ans) de près de 4 points. Le Produit

GRAPHIQUE 1-2

Les niveaux limités de développement humain sont attribuables au déficit de l'alphabétisation et de la scolarisation



intérieur brut par habitant (3305 PPA US\$ 1998) est juste supérieur à la moyenne des pays en développement (3270 PPA US\$ 1998) et atteint à peine 50% de la moyenne mondiale (6526 PPA US\$ 1998).

La progression du développement humain au Maroc résultera donc, à moyen terme, de l'avancée de l'éducation (scolarisation et alphabétisation) et de la croissance économique mesurée par le PIB par habitant (graphique 1-2). L'option pour un développement tourné vers l'investissement dans le capital humain des jeunes générations s'avère alors décisive, non seulement pour renforcer le développement humain mais aussi et surtout pour créer les conditions favorables à la promotion d'une croissance économique et sociale durable.

La concrétisation des valeurs-cibles du Plan de développement économique et social 2000-2004 constitue une base fondamentale du processus de progression soutenue du développement humain. En fait, les paramètres précédents montrent que les niveaux limités de développement humain sont essentiellement attribuables au déficit de la scolarisation – tous niveaux confondus – et de l'alphabétisation des adultes, c'est à dire de la modestie du rendement de l'investissement dans l'éducation le long de la période 1960-98.

DISPARITES SOCIALES ET REGIONALES DU DEVELOPPEMENT HUMAIN : LES POCHE SPATIALES DES DENUEMENTS HUMAINS

La présente section aborde les disparités sociales et régionales du développement humain dans le but d'identifier les groupes sociaux et les zones spatiales les plus vulnérables à l'exclusion de l'investissement dans le développement humain. Pour cela, l'analyse porte dans un premier temps sur l'évaluation de l'évolution des aptitudes humaines mesurée par les indices de l'éducation en tant que composante centrale du développement humain au Maroc, et différenciée par la position dans l'échelle sociale des niveaux de vie. Ensuite, il est procédé à la présentation de la méthode d'estimation de l'IDH par région, milieu de résidence (urbain/ rural) et sexe (Annexe 1), et ce dans le but d'approcher les disparités régionales du développement humain.

Enfin, l'analyse porte sur une trentaine d'espaces résultant d'un découpage du territoire national et différenciés selon le niveau de développement humain atteint, par les hommes et par les femmes, et classés selon l'indicateur de développement humain (IDH).

DISPARITES SOCIALES DU DEVELOPPEMENT HUMAIN

Le tableau 1-3 présenté ci-dessous compare le rythme de progression de la scolarisation et de l'alphabétisation parmi les 20% les plus défavorisés et les 20% les plus aisés en termes de dépenses de consommation par habitant. La comparaison de l'accroissement total du taux de scolarisation des 7 à 13 ans relevant de ces couches sociales, montre que l'investissement dans la scolarisation avantageait, de 1990 à 1998, les populations les plus aisées parmi les hommes et les femmes en milieu urbain et les hommes en milieu rural.

Les femmes rurales en situation de pauvreté ont aussi observé une amélioration relative de l'accès à la scolarisation. En fait, le taux d'accroissement total de l'accès des enfants de 7 à 13 ans à l'enseignement fondamental, durant la période 1990-1998, est plus élevé pour les filles (8,2%) et les garçons (9,3%) qui relèvent des couches urbaines les plus aisées que pour leurs homologues les plus défavorisés (respectivement -5,7% et 8,4%). La même tendance a été notée pour les hommes en milieu rural (6,4% pour les plus aisés et 3,1% pour les plus pauvres). Les femmes rurales les plus aisées ont aussi connu une amélioration totale de leur taux de scolarisation de 9,2%, sans pour autant atteindre le rythme (76,5%) enregistré par l'éducation de leurs homologues les plus pauvres. Cette comparaison doit être nuancée par le fait que les femmes rurales les plus aisées enregistrent en fin de période (1998/1999) un taux de scolarisation (61,5%) presque deux fois plus élevé que celui de leurs homologues les plus pauvres (34,6%).

Deux enseignements se dégagent de cette tendance différenciée de l'accès à la scolarisation de base et, en conséquence, aux opportunités d'alphabétisation et de formation. Le premier est lié à la faiblesse relative de la scolarisation de la fille rurale en situation de pauvreté.

Dans un pays où la scolarisation est gratuite et où près des trois quarts des douars ruraux sont pourvus d'une école primaire, la déficience des niveaux de revenu contribue à la persistance des résistances vis-à-vis de l'investissement dans le capital humain de la femme. Le progrès de la scolarisation et de la survie scolaire en milieu rural pauvre se pose aussi bien en termes de développement économique tourné vers les populations les plus défavorisées, qu'en terme d'allègement du coût d'opportunité de la scolarisation des enfants et de lutte contre l'emploi salarié de la fille à l'âge de l'enfance. A ce propos le chef de ménage pauvre est non seulement peu alphabétisé, mais il est dépendant d'une source fragile de revenu.

Le deuxième enseignement est qu'il existe un important potentiel d'enfants ruraux dont la scolarisation peut être motivée par la contribution des pouvoirs publics et de la société civile à l'atténuation du coût

d'opportunité de l'éducation particulièrement de la fille. En 1998-1999, aussi bien pour les 20% les plus pauvres que pour les 20% les plus aisés en milieu rural, le taux de scolarisation des filles est déficitaire de plus de 20 points par rapport aux garçons.

L'atténuation de ces disparités constitue un facteur fondamental de la progression de l'éducation en milieu rural. L'avancée récente de la scolarisation des filles en milieu rural, sous l'effet combiné de la sensibilisation et de la motivation matérielle, montre que l'impact négatif de la pauvreté et des normes sociales sur l'éducation de la fille peut être contrecarré et canalisé. Un tel potentiel scolarisable doit être nécessairement revalorisé et rentabilisé dans l'amélioration du niveau d'éducation de la population rurale en particulier. Ceci requiert non seulement la proximité des formations éducatives mais aussi et surtout des mesures d'accompagnement, essentiellement focalisées sur l'atténuation

TABLEAU 1-3
Taux d'accroissement total (TAT) en % des indicateurs d'alphabétisation des adultes et de scolarisation des 7 à 13 ans, de 1990 à 1998

Milieu, sexe et classe de niveau de vie	Taux d'alphabétisation en %			Taux de scolarisation des 7 à 13 ans en %		
	1990-1991	1998-1999	TAT	1990-1991	1998-1999	TAT
Hommes urbains						
Les 20% défavorisés	60,1	64,4	7,2	79,6	86,3	8,4
Les 20% aisés	85,4	87,6	2,6	87	95,1	9,3
Femmes urbaines						
Les 20% défavorisés	43,0	38,9	-9,5	84,8	80,0	-5,7
Les 20% aisés	60,5	63,6	5,1	83,1	89,9	8,2
Hommes ruraux						
Les 20% défavorisés	37,5	43,9	17,1	52	53,6	3,1
Les 20% aisés	65,2	62,6	-4,0	84,1	89,5	6,4
Femmes rurales						
Les 20% défavorisés	8,8	11,9	35,2	19,6	34,6	76,5
Les 20% aisés	20,8	21,8	4,8	56,3	61,5	9,2

Source: Direction de la Statistique (1991 et 1999), Enquêtes sur les niveaux de vie de 1990/91 et 1998-1999, Rapports de synthèse. Direction de la Statistique (2001) : Analyse du profil et de la dynamique de la pauvreté : un fondement de l'atténuation des dénuements.

du coût d'opportunité de la scolarisation des enfants issus des milieux sociaux pauvres.

Une scolarisation peu contraignante en termes de charges budgétaires supplémentaires est la plus adaptée pour les ménages en situation de pauvreté monétaire. Toute autre option peut certes contribuer à l'augmentation du taux d'inscription des enfants pauvres à l'enseignement fondamental, mais elle ne garantit pas une survie scolaire assez suffisante pour atténuer l'analphabétisme.

En somme, de 1990 à 1998, il semble que l'investissement dans l'éducation des jeunes générations avantageait beaucoup plus les couches les plus aisées que le reste de la population. Tout se passe comme si l'avantage tiré de l'investissement des pouvoirs publics dans l'enseignement est proportionnel au niveau de revenu.

DISPARITES REGIONALES DU DEVELOPPEMENT HUMAIN

Comme il a été mis en évidence ci-dessus, la progression du développement humain au Maroc requiert la création des conditions favorables à l'accès des populations défavorisées à l'enseignement, l'amélioration des revenus et la motivation de la scolarisation des filles rurales pauvres, et de l'alphabétisation des adultes. Manifestement, l'enveloppe budgétaire allouée à l'enseignement ne peut couvrir à la fois le coût de l'enseignement proprement dit et le coût d'opportunité de la scolarisation des enfants issus des milieux pauvres au moment où près d'un ménage sur cinq est en situation de pauvreté monétaire. Une solution alternative résiderait dans l'intervention sur les revenus secondaires et primaires des populations en situation économique difficile.

Comme le ciblage parfait de l'intervention sur la dimension économique du développement humain est administrativement lourd, et comme le schéma courant de transfert avantage les groupes sociaux moyens ou aisés en raison de l'association positive entre les transferts et les niveaux de consommation ou de revenu, l'intervention sur les revenus primaires apparaît comme une option évitant toute dépendance des défavorisés d'un processus de dons et d'aides dont la durée, et par

conséquent le financement, sont souvent sans fin. En fait, tout processus de transferts doit être administré de façon à améliorer la productivité et à diversifier les sources de revenu de la population-cible. Les dons en nature ou en espèces ne font que créer la dépendance des bénéficiaires, aggravent la pauvreté à long terme et s'avèrent en fin de compte incapables de prendre en charge une population qui, de par son niveau de fécondité, observe un rythme d'accroissement supérieur à celui de la population totale et de la croissance économique. Inversement, l'intervention sur la croissance des revenus primaires des zones et des populations défavorisées permet d'améliorer l'aptitude des couches-cibles à s'immuniser contre la vulnérabilité économique.

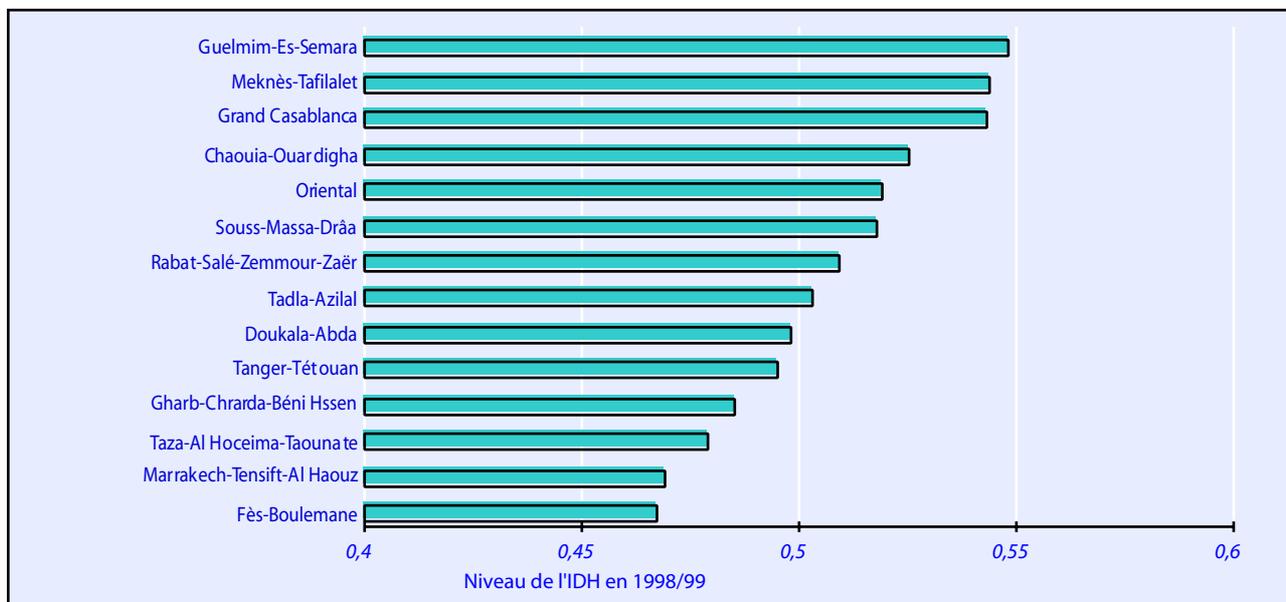
En somme, l'amélioration du développement humain requiert, entre autres, l'atténuation voire la correction des distorsions et des écarts régionaux essentiellement attribuables à l'inégalité de la répartition spatiale des potentialités économiques et sociales entre les zones urbaines et rurales d'une part, et entre les régions d'autres part. Les programmes de type BAJ⁽⁴⁾ permettent de contribuer au renforcement des aptitudes éducatives et à la diffusion des prestations sanitaires dans les zones rurales les plus défavorisées. Il est donc question de définir où il faut intervenir pour combler le déficit en développement humain.

Pour contribuer à la formulation d'une approche permettant d'apporter une réponse à cette question fondamentale, il est proposé, en annexe 1, une méthode d'estimation de l'indicateur de développement humain selon la région, le milieu de résidence et le sexe. La référence à cette méthode et aux données de l'Enquête nationale sur le niveau de vie⁽⁵⁾ 1998/99, permet de dresser

(4) Programme de priorités sociales en cours de réalisation dans les zones rurales les plus défavorisées relevant de 14 provinces classées parmi les zones les plus démunies à l'échelle nationale. La consistance de ce programme avantage l'action sur les dimensions fondamentales du développement humain, à savoir l'éducation et la santé de base et la petite infrastructure rurale.

(5) Cette enquête a été réalisée par la Direction de la Statistique auprès de 5130 ménages, soit près de 30 000 individus.

GRAPHIQUE 1-3
Classement des zones rurales selon la région
et le niveau de l'indicateur de développement humain (IDH)



un classement⁽⁶⁾ des zones urbaines et rurales de diverses régions selon le niveau de l'IDH (annexe 2, tableau 1). Les principaux constats qui se dégagent de ce classement sont les suivants :

La zone régionale urbaine la plus défavorisée en développement humain (partie urbaine de la région de l'Oriental) observe un IDH (0,656) largement supérieur à celui de la zone rurale la plus favorisée en la matière, à savoir la zone rurale de Guelmim Es-Semara dont l'IDH est de 0,548. Ce déficit des zones rurales en développement justifie la priorité qui doit être accordée au développement de l'espace rural, option économiquement lourde en raison du coût par habitant de l'investissement socio-économique dans les zones rurales à habitat dispersé. Ceci s'applique essentiellement à l'infrastructure physique rurale lourde comme les routes, l'électrification et les formations éducatives et sanitaires. Néanmoins, la diffusion de la scolarisation et de la santé dans les zones rurales les plus enclavées en matière de développement humain s'inscrit dans le cadre de la concrétisation d'un droit des populations et non d'un simple avantage social sachant que son apport à long terme au développement et à la croissance économique est considérable.

Le développement humain est à son niveau le plus bas dans les zones rurales des régions de Fès-Boulemane, Marrakech-Tensift-Al Haouz, Taza-Al Hoceima-Taounate Gharb-Chrarda-Béni Hssen, Tanger-Tétouan et Doukala-Abda. Dans ces zones, le niveau de l'IDH est inférieur à la moyenne rurale (graphique 1-3). Les communes rurales les plus défavorisées sur les plans de l'éducation, de la santé et des revenus relèvent de telles zones rurales.

Compte tenu de l'exode rural et de l'extension de l'espace urbain, les zones urbaines de type habitat sommaire, et dans une moindre mesure certaines anciennes médinas, sont certes mieux dotées que le milieu rural du point de vue accessibilité à l'eau potable, à l'électricité, à l'éducation et à la santé, mais elles forment d'importantes concentrations de

(6) Ce classement doit être pris avec beaucoup de précaution en raison du caractère approximatif de la méthode d'estimation essentiellement attribuable à l'assimilation de la répartition des dépenses de consommation à celle des revenus des ménages, à l'absence de données sur l'espérance de vie à la naissance au niveau régional et la représentativité limitée des données régionales sur la scolarisation – tous niveaux confondus – et l'alphabétisation des adultes. Pour plus de détails se référer à : Direction de la Statistique (1999) : Enquête nationale sur le niveau de vie des ménages 1998/99, Rapport des premiers résultats.

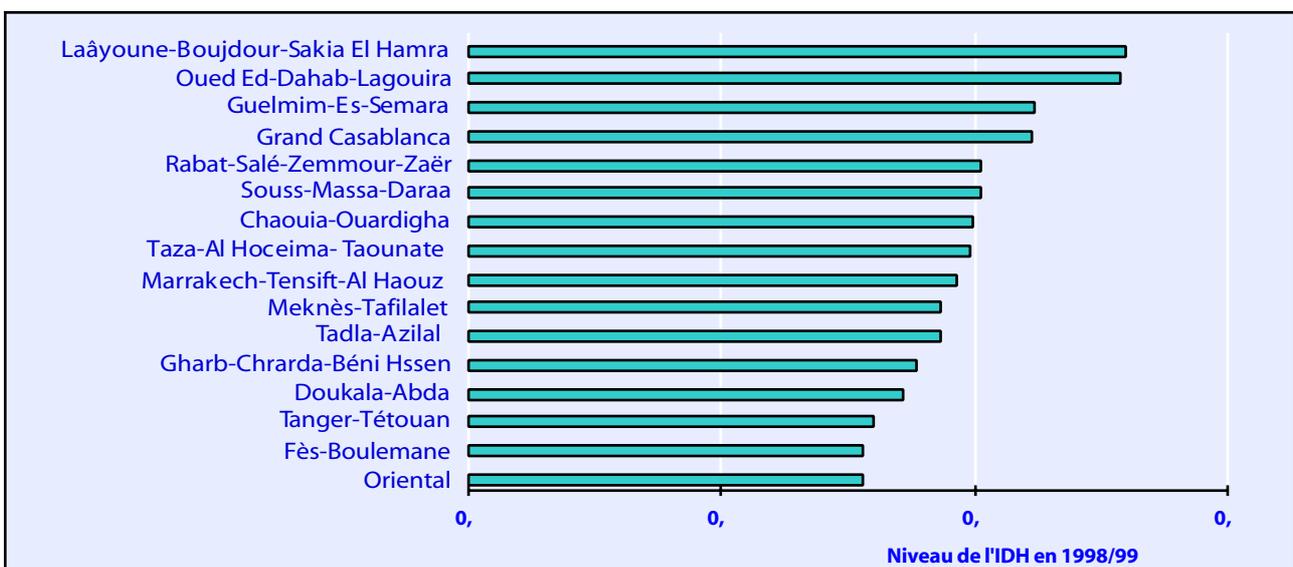
populations d'origine rurale longtemps déficitaires en matière de scolarisation.

Les zones urbaines les moins nanties en terme de développement humain relèvent des régions de l'Oriental, Fès-Boulemane, Tanger-Tétouan, Doukala-Abda, Gharb-Chrarda-Béni Hssen, Tadla-Azilal et Meknès-Tafilalet (graphique 1-4). Ces zones se caractérisent par un IDH inférieur à la moyenne urbaine et, généralement, par une ceinture spatiale rurale à faible développement humain. Plus précisément, les régions dont les espaces urbains sont en général peu développés renferment, les espaces ruraux les moins développés. C'est ainsi que ces espaces urbains devraient constituer une cible privilégiée du processus de développement urbain. En fait, les régions où la déficience du développement humain est à la fois plus accentuée dans les zones urbaines et dans les zones rurales s'étendent à Taza- Al Hoceima-Taounate, Marrakech – Tensift -Al Haouz, Doukala-Abda, Gharb-Chrarda-Béni Hssen, Tadla-Azilal, Tanger-Tétouan, Souss-Massa-Daraa, Oriental et Fès-Boulemane.

Inversement, les zones urbaines qui affichent les niveaux de développement humain les plus élevés relèvent des régions de Souss-Massa-Daraa, Rabat-

Salé- Zemmour- Zaër, Grand Casablanca, Guelmim –Es-Semara, Oued Ed-Dahab-Lagouira et de Laâyoune-Boujdour-Sakia El Hamra. Ces zones urbaines sont localisées, dans leur quasi-totalité, sur la côte atlantique du Maroc, renferment les villes qui disposent des principaux ports (cas de Casablanca, Mohammadia et Agadir) et disposent de l'essentiel du potentiel économique et social de développement. Les zones rurales les mieux dotées en développement humain relèvent généralement des régions qui renferment de telles zones urbaines. C'est le cas de Rabat-Salé-Zemmour-Zaër, Souss-Massa-Daraa, Chaouia-Ouardigha, le Grand Casablanca et Guelmim- Es-Semara. Bien qu'elle ne soit pas systématique, cette interférence entre le développement des zones urbaines et rurales est riche en enseignements. Elle indique que la marginalisation sociale est généralement partagée entre les zones urbaines et rurales de la même région, que le développement urbain d'une région ne peut être isolément planifié en raison de son interférence avec le développement rural et que la progression du développement humain est beaucoup plus une question de développement harmonisé et synchronisé dans l'espace, socialement intégré et

GRAPHIQUE 1-4
Classement des zones urbaines selon la région
et le niveau de l'indicateur de développement humain (IDH)



tourné vers l'ensemble des franges spatiales de la population.

Suite à ce classement, la seconde question qui se pose est où faut-il faire intervenir en priorité pour atténuer les disparités du développement, induites par les rapports sociaux de type genre. Tel est l'objet de la section suivante.

LES POCHES 'SEXO- SPATIALES' DES DENUEMENTS HUMAINS ET BESOINS PRIORITAIRES DES POPULATIONS

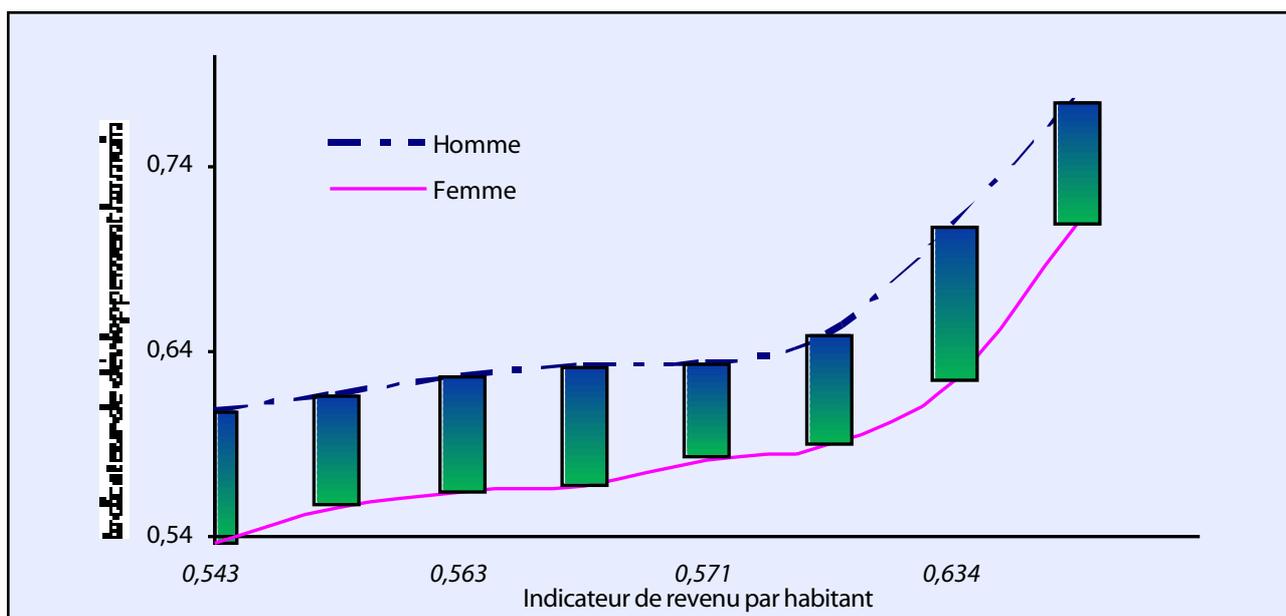
L'objet de cette section est d'identifier les poches 'sexo- spatiales' des dénuements humains en reconstituant une soixantaine de groupes sociaux et spatiaux homogènes du point de vue sexe, milieu de résidence et région, et en procédant à leur classement en fonction de l'IDH. Comme presque partout dans le monde, le déficit en développement humain se conjugue avec la pauvreté monétaire et l'insuffisance de l'infrastructure physique locale. Et tout redressement de cette situation implique l'option pour un développement localement redéfini et tourné vers la satisfaction des besoins exprimés par

les populations-cibles, soit les besoins prioritaires des diverses couches socio-spatiales qui doivent être identifiés et analysés en interaction avec la création d'un milieu social favorable à l'investissement dans le développement humain.

LES POCHES SEXO-SPATIALES DU DEVELOPPEMENT HUMAIN

L'estimation de l'IDH pour une série de couches spatiales différenciées selon le sexe, la région et le milieu de résidence (urbain / rural) s'avère constructive en termes d'évaluation des résultats du schéma d'investissement dans le capital humain et le développement économique (annexe 1, tableau 2). Les constats qui en découlent interpellent l'ensemble des acteurs sociaux et économiques. Ils militent pour une réorientation du processus de développement et de croissance économique. En tout état de cause, les observations suivantes sont dignes d'intérêt. Jusqu'en 1998, la femme rurale n'a acquis, en moyenne, qu'un développement humain équivalent à celui des pays les moins avancés dans le monde, et ce dans la quasitotalité des régions. Les niveaux les plus faibles de l'IDH sont manifestement ceux enregistrés

GRAPHIQUE 1-5
Quel que soit le niveau de revenu, la femme observe un déficit systématique en développement humain



sanitaires pour améliorer le niveau de développement humain des populations, encore faut-il faciliter l'accès à ces équipements sociaux et atténuer, les contraintes et les charges quotidiennes qui font que les unités familiales en situation sociale et économique difficile relèguent l'investissement dans les capacités humaines des jeunes générations au second rang.

LES BESOINS PRIORITAIRES DES POPULATIONS

L'objet de cette section est de procéder à une évaluation des besoins prioritaires des populations selon la position dans l'échelle sociale, et ce en interaction avec les préalables de l'adhésion des populations à tout projet d'émergence du développement humain parmi les couches sociales et spatiales les plus défavorisées. La référence est ici faite au classement des besoins, considérés comme étant à la tête des priorités d'un échantillon⁽⁷⁾ de près de 5130 chefs de ménages en 1998-1999 (annexe 1, tableaux 3 et 4).

Les priorités socio-économiques observées renseignent sur les préoccupations profondes des populations, dont la prise en compte dans les projets de développement requiert l'intégration des collectifs-cibles dans le choix des programmes sociaux. Dans ce cas, l'analyse de la hiérarchie des besoins en fonction du niveau de vie fait ressortir les observations suivantes :

.Les préoccupations les plus pressantes des populations rurales pauvres portent en priorité sur les équipements sociaux d'investissement dans le développement humain. Les 20% les plus pauvres des ruraux se préoccupent en premier lieu de l'accessibilité aux formations sanitaires (dispensaire, centre de santé et hôpital), à l'eau potable, aux formations éducatives (école, collège et lycée), aux moyens de transport, aux pharmacies et aux centres de lutte contre l'analphabétisme. Leurs homologues en milieu urbain sont d'abord préoccupés par le pavement des rues, la construction des routes, les réseaux d'assainissement liquide, les espaces verts, les centres de formation professionnelle et l'habitat économique.

Cette comparaison est significative dans la mesure où elle confirme que l'espace rural en général et ses groupes sociaux les plus pauvres en particulier sont soucieux de la satisfaction des besoins fondamentaux qui ne figurent pas parmi les premières priorités des diverses couches sociales urbaines. Cette aspiration des populations rurales est mieux reflétée par l'incidence de la pauvreté qui recule de 10 points en cas d'équipement des douars ruraux en routes et en électricité (tableau 1-4 ci-après).

Dans le domaine de l'éducation, l'équipement des douars ruraux en infrastructure sociale de base ramène le taux de scolarisation et d'alphabétisation à des niveaux comparables aux zones urbaines. Le taux d'alphabétisation progresse de la moyenne rurale (33,1%) à 35,4% dans le cas où le douar est équipé en école primaire, à 40,4% pour les douars desservis par une route, à 43,8% si le douar accède au réseau d'électricité. Un douar accédant à la fois à une école, une route goudronnée et à l'électricité, réalise un taux d'alphabétisation (50,5%) qui dépasse la moyenne nationale. L'accessibilité aux équipements communautaires y compris les formations éducatives contribue aussi à l'atténuation de l'inégalité des rapports de genre en facilitant l'investissement dans les capacités féminines. En tout état de cause, le taux d'alphabétisation est extrêmement limité parmi les populations rurales en général (17,0% pour les femmes contre 50,1% pour les hommes) que parmi les populations rurales observées dans un douar équipé d'une école, desservi par une route goudronnée et disposant de l'électricité (respectivement 33,3% et 69,6%). Le gain en termes de taux net de scolarisation est de 8,6 points dans les douars équipés en école, de 9,6 points pour ceux disposant d'une route goudronnée et de 19,8 points pour le cas bénéficiant de l'électrification, et ce en comparaison avec la moyenne rurale.

Au terme de ce chapitre, il se dégage que les défis de développement humain sont plus prioritaires parmi les défis socio-économiques persistants au Maroc.

(7) Chaque chef de ménage a été appelé à lister un maximum de dix besoins qu'il considère susceptibles d'être satisfaits par les pouvoirs publics et le reste des partenaires sociaux et économiques.

sanitaires pour améliorer le niveau de développement humain des populations, encore faut-il faciliter l'accès à ces équipements sociaux et atténuer, les contraintes et les charges quotidiennes qui font que les unités familiales en situation sociale et économique difficile relèguent l'investissement dans les capacités humaines des jeunes générations au second rang.

LES BESOINS PRIORITAIRES DES POPULATIONS

L'objet de cette section est de procéder à une évaluation des besoins prioritaires des populations selon la position dans l'échelle sociale, et ce en interaction avec les préalables de l'adhésion des populations à tout projet d'émergence du développement humain parmi les couches sociales et spatiales les plus défavorisées. La référence est ici faite au classement des besoins, considérés comme étant à la tête des priorités d'un échantillon⁽⁷⁾ de près de 5130 chefs de ménages en 1998-1999 (annexe 1, tableaux 3 et 4).

Les priorités socio-économiques observées renseignent sur les préoccupations profondes des populations, dont la prise en compte dans les projets de développement requiert l'intégration des collectifs-cibles dans le choix des programmes sociaux. Dans ce cas, l'analyse de la hiérarchie des besoins en fonction du niveau de vie fait ressortir les observations suivantes :

.Les préoccupations les plus pressantes des populations rurales pauvres portent en priorité sur les équipements sociaux d'investissement dans le développement humain. Les 20% les plus pauvres des ruraux se préoccupent en premier lieu de l'accessibilité aux formations sanitaires (dispensaire, centre de santé et hôpital), à l'eau potable, aux formations éducatives (école, collège et lycée), aux moyens de transport, aux pharmacies et aux centres de lutte contre l'analphabétisme. Leurs homologues en milieu urbain sont d'abord préoccupés par le pavement des rues, la construction des routes, les réseaux d'assainissement liquide, les espaces verts, les centres de formation professionnelle et l'habitat économique.

Cette comparaison est significative dans la mesure où elle confirme que l'espace rural en général et ses groupes sociaux les plus pauvres en particulier sont soucieux de la satisfaction des besoins fondamentaux qui ne figurent pas parmi les premières priorités des diverses couches sociales urbaines. Cette aspiration des populations rurales est mieux reflétée par l'incidence de la pauvreté qui recule de 10 points en cas d'équipement des douars ruraux en routes et en électricité (tableau 1-4 ci-après).

Dans le domaine de l'éducation, l'équipement des douars ruraux en infrastructure sociale de base ramène le taux de scolarisation et d'alphabétisation à des niveaux comparables aux zones urbaines. Le taux d'alphabétisation progresse de la moyenne rurale (33,1%) à 35,4% dans le cas où le douar est équipé en école primaire, à 40,4% pour les douars desservis par une route, à 43,8% si le douar accède au réseau d'électricité. Un douar accédant à la fois à une école, une route goudronnée et à l'électricité, réalise un taux d'alphabétisation (50,5%) qui dépasse la moyenne nationale. L'accessibilité aux équipements communautaires y compris les formations éducatives contribue aussi à l'atténuation de l'inégalité des rapports de genre en facilitant l'investissement dans les capacités féminines. En tout état de cause, le taux d'alphabétisation est extrêmement limité parmi les populations rurales en général (17,0% pour les femmes contre 50,1% pour les hommes) que parmi les populations rurales observées dans un douar équipé d'une école, desservi par une route goudronnée et disposant de l'électricité (respectivement 33,3% et 69,6%). Le gain en termes de taux net de scolarisation est de 8,6 points dans les douars équipés en école, de 9,6 points pour ceux disposant d'une route goudronnée et de 19,8 points pour le cas bénéficiant de l'électrification, et ce en comparaison avec la moyenne rurale.

Au terme de ce chapitre, il se dégage que les défis de développement humain sont plus prioritaires parmi les défis socio-économiques persistants au Maroc.

(7) Chaque chef de ménage a été appelé à lister un maximum de dix besoins qu'il considère susceptibles d'être satisfaits par les pouvoirs publics et le reste des partenaires sociaux et économiques.

TABLEAU 1-4
Taux de pauvreté selon la disponibilité de l'infrastructure de base
dans les douars ruraux (en %) en 1998-1999

<i>Infrastructures de base des douars</i>	<i>Sexe du chef du ménage</i>		
	<i>Masculin</i>	<i>Féminin</i>	<i>Ensemble</i>
Milieu de résidence			
Urbain	11,9	12,8	12,0
Rural	28,0	17,5	27,2
National	19,7	14,1	19,0
Douars desservis par une route goudronnée			
Oui	22,7	17,0	22,2
Non	30,2	17,8	29,3
Existence de l'électricité dans le douar			
Oui	21,9	17,1	21,4
Non	29,2	17,2	28,4
Douars desservis par une route goudronnée et disposant de l'électricité			
Oui	20,3	24,2	20,8
Non	31,0	19,8	30,3

Source: Direction de la Statistique (2002), Indicateurs de suivi des Programmes Sciaux, 2001

La prise de conscience de cette situation est présente à tous les échelons de prise de décision et d'action.

Le consensus ayant présidé à la formulation des priorités et des objectifs du plan de développement Economique et social 2000-2004 en témoigne

(Encadré 1-3). Mais, le défi qui reste posé est celui de la mobilisation des énergies, des capacités nationales et des ressources, et leur utilisation selon des modes de gouvernance efficaces, pour s'acheminer vers l'engagement d'un véritable processus de développement socio-économique durable (Encadré 1-4).

ENCADRE 1.3

Priorités et principaux objectifs du Plan 2000-2004

Dans le cadre de la réhabilitation de la planification et partant des contraintes et des défis à relever, la stratégie du développement économique et social adoptée par le Gouvernement, dans le plan quinquennal 2000-2004, s'articule autour des axes suivants :

- La mise en place d'un cadre institutionnel adéquat pour une gestion efficace du développement. Les domaines concernés par cet axe stratégique sont, entre autres : la modernisation de l'administration publique, la réforme de la justice, la réforme des entreprises publiques, la décentralisation et la déconcentration ainsi que la promotion de l'économie sociale.
- La réalisation d'une croissance économique forte créatrice des opportunités d'emploi à travers la mise à niveau de l'économie nationale et le développement de l'investissement.
- Le développement rural et la réduction des disparités régionales.
- L'aménagement du territoire et l'organisation du tissu urbanistique.
- La valorisation des ressources humaines et la réforme du système d'enseignement et de formation.
- Le développement social à travers la satisfaction des besoins sociaux de base, l'élargissement de la couverture sociale, la réduction des inégalités et la lutte contre l'exclusion et la marginalisation.

L'objectif du plan quinquennal est de réaliser, en termes réels, une croissance du PIB d'environ 5% en moyenne annuelle qui serait favorisée par le renforcement des niveaux de l'épargne et de l'investissement supposés atteindre respectivement 27,6% et 28% du PIB en 2004, contre 23,5% et 24,2% en 1999. Ce qui entraînerait une baisse du taux de chômage national de 13,9% en 1999 à 12,5% en 2004. Les perspectives économiques et sociales établies pour le plan 2000-2004 font ressortir aussi une amélioration de la consommation finale réelle des ménages résidents de 4% en moyenne annuelle. En comparaison avec la croissance démographique, le niveau de vie s'en trouverait amélioré, puisque la consommation par tête croîtrait en moyenne de 2,4% par an, contre moins de 1% durant la dernière décennie.

Affectant 25,2% du budget général d'investissement aux secteurs sociaux durant la période quinquennale contre 19,1% entre 1996-1999, le plan 2000-2004 retient l'amélioration des niveaux de vie au moyen de l'élargissement de l'accès de la population aux services sociaux de base, notamment :

- La réduction de l'analphabétisme de 46% en 2000 à 35% en 2004.
- La généralisation de la scolarisation des enfants âgés de 6 ans à partir de l'année 2002.
- L'augmentation du nombre de ménages bénéficiant de

l'électricité en milieu rural de 32% en 1999 à 70% en 2004.. L'augmentation du taux d'approvisionnement en eau potable des populations urbaines et rurales respectivement, de 84% à 89% et de 38% à 62% entre 1998 et 2004.

Certes, les données marquant le contexte national et international de l'économie marocaine à la veille de la mise en exécution du Plan étaient favorables à une relance économique volontariste, tendant progressivement vers une rupture avec le sentier de croissance lente du PIB observé durant les deux dernières décennies. Toutefois, la conjugaison de plusieurs facteurs conjoncturels, climatiques et économiques, au cours de la première année du plan s'est traduite par une croissance en deçà des aspirations des pouvoirs publics. La croissance économique a été de 1% en 2000. Mais elle s'est élevée à 6,5% en 2001 et à 4,5% en 2002. Par conséquent, la croissance globale durant la période 2000-2003 serait de 4% en moyenne annuelle, quelque peu inférieure à l'objectif de 5% retenu par le Plan. Mais elle s'inscrit toutefois dans l'axe stratégique concernant la réalisation d'une croissance économique forte. Elle sera, ainsi, nettement supérieure à celle enregistrée durant la période 1981-1998, soit 3,3% en moyenne annuelle.

Les actions programmées par l'Etat durant le quinquennat sont arrêtées sur la base d'objectifs économiques et sociaux de valorisation des ressources humaines, de réduction de disparités sociales et spatiales et de lutte contre l'exclusion et la marginalisation. Autant d'objectifs de développement humain durable, dont la concrétisation est étroitement liée à la mobilisation de ressources budgétaires substantielles. De plus, si les projets, les mesures et les réformes programmées sont marqués par une volonté affichée des autorités publiques pour absorber les déficits cumulés, il n'en demeure pas moins que la célérité de la mise en œuvre du programme d'action quinquennal est tributaire des réalisations en matière de déconcentration, de décentralisation, de participation et d'amélioration de la coordination.

Enfin, les principaux défis nationaux de développement socio-économique suivants persisteraient tant que les efforts et les moyens concrets permettant de les relever ne sont pas réunis et déployés suivant un cadre de bonne gouvernance. Il s'agit des défis relatifs à :

- La relance d'une croissance économique forte et soutenue.
- La réduction du chômage à des seuils structurellement acceptables.
- L'éradication de l'analphabétisme et la généralisation de l'éducation de base.
- L'élargissement optimal de l'accès aux services sociaux et infrastructuraux de base dont principalement les soins de santé de base, le désenclavement, l'électrification rurale, l'alimentation en eau potable des populations rurales et le logement décent.

ENCADRE 1.4

Défis nationaux persistants de développement socio-économique

L'économie nationale a connu au cours de son évolution la succession de trois principales phases. Dans une première phase, l'Etat était le principal moteur de croissance et dont l'intervention visait à asseoir des bases solides pour le processus de développement économique et social entamé au lendemain de l'indépendance du Maroc. Cette phase était marquée par l'élaboration de plusieurs plans de développement, de durées variées, qui offraient un cadre incitatif et attractif en vue de susciter les partenaires économiques et sociaux du pays à adhérer à la stratégie de développement adoptée.

Le doublement du rythme de croissance réalisé entre les périodes 1960-1972 et 1973-1977 a été soutenu par des investissements d'envergure obtenus. En fait, grâce à une politique budgétaire expansive qui a affecté les déséquilibres fondamentaux de l'économie nationale, lesquels n'ont pu être redressés que partiellement durant le Plan triennal 1978-1980. Mais la fragilité de la structure de l'économie marocaine vis-à-vis des effets de facteurs conjoncturels a contraint l'Etat, dès la deuxième année du Plan 1981-85, à réviser son programme quinquennal et adopter un programme d'ajustement structurel, établi à partir de 1983 en collaboration avec la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International.

Ainsi, la deuxième phase a accordé la priorité au rétablissement des équilibres financiers, accompagné toutefois d'un ensemble de réformes de restructuration de l'économie nationale et du commerce extérieur.

Mais le rétablissement des équilibres fondamentaux de l'économie nationale a été réalisé au détriment de l'équilibre du marché du travail. L'accentuation du taux du chômage national et la diminution des opportunités d'emploi ont constitué, depuis, un défi socio-économique dont l'ampleur persiste en absence d'opportunités réelles d'atténuation du chômage.

A ce défi s'ajoute celui de l'absorption des déficits importants en matière de scolarisation, d'alphabétisation, de désenclavement des zones sans accès routiers, de couverture sanitaire ainsi que d'accès au logement, à l'eau potable et à l'électricité.

La troisième phase qui débute en 1993 a été marquée par la prise de conscience des autorités publiques de l'intensité des déficits cumulés dans le domaine social, d'une part, et par la réhabilitation de la planification après quelques années d'ajournement, d'autre part. Elle est marquée aussi

par une tendance à l'amélioration et à la rationalisation de la gestion afin d'accompagner le processus des ajustements structurel et social entrepris au Maroc.

L'appréhension des questions sociales durant cette phase s'est traduite par la mise en œuvre d'une stratégie de développement social qui s'est assignée trois priorités :

- L'accroissement des opportunités d'emploi et de revenus de la population.
- L'élargissement de l'accès des populations défavorisées aux services sociaux de base (eau potable, électricité, assainissement, scolarisation et alphabétisation, logement social, routes rurales).
- Le renforcement des programmes d'assistance et de protection sociale au profit des catégories sociales les plus vulnérables.

Dans ce cadre, plusieurs programmes ont été mis en exécution, notamment le Premier Programme de Priorités Sociales (BAJ1), le programme d'approvisionnement groupé en eau potable des populations rurales (PAGER), le programme national de construction de routes rurales (PNRR), le programme d'électrification rurale globale (PERG), et les programmes pilotes de lutte contre la pauvreté en milieu rural, urbain et péri-urbain mis en œuvre en coopération avec le PNUD. Tous ces programmes visaient l'élargissement de l'accès des populations démunies aux services sociaux et aux équipements de base au niveau local.

Cette orientation sociale est une affirmation de l'adhésion du Maroc aux objectifs du Sommet Mondial pour le Développement Social tenu à Copenhague en mars 1995, qui stipule qu'une grande partie des dépenses budgétaires et de l'aide extérieure devraient être consacrée au financement des services sociaux de base. Cette orientation a été soutenue par le Plan de développement économique et social 2000-2004.

Cependant, malgré les efforts consentis par les pouvoirs publics en matière de rétablissement des équilibres fondamentaux, de restructuration économique et d'ajustement social, il s'est avéré que la réalisation d'une relance économique et sociale sur des bases saines nécessite des efforts concomitants d'amélioration des modes de gestion des politiques de développement tant aux niveaux national, que sectoriel et local, soit des modes nouveaux d'une gouvernance du développement.

CHAPITRE 2

Cadre institutionnel de gouvernance au service du développement humain local

Cadre institutionnel de gouvernance au service du développement humain local

Les défis nationaux persistants de développement socio-économique ne peuvent être considérés indépendamment du processus visionnaire et conceptuel, et de mise en œuvre du projet de société marocaine. Dans ce cadre, la problématique du développement des espaces géographiques et des groupes sociaux, généralement ruraux et péri-urbains, connaissant des déficits, place la gouvernance, en terme de cadre institutionnel, au centre de l'appréhension de ces défis. C'est dans cet esprit, que le présent chapitre, tout en se référant au concept de gouvernance, dans ses différentes dimensions (Encadré 2-1), présente

d'une manière synthétique le cadre institutionnel général de gouvernance au Maroc et les assises qu'il offre pour la gouvernance du développement local, (Encadré 2.2) notamment dans ses aspects humains.

Au Maroc, le cadre institutionnel général de la gouvernance s'articule principalement sur trois pouvoirs constitutionnels qui sont le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire. Ces pouvoirs sont définis par la Constitution. Leur organisation et fonctionnement sont réglementés par des lois organiques.

ENCADRE 2.1

Concept de gouvernance

Depuis son apparition, il y a plus d'un demi-siècle, le terme gouvernance a connu une évolution conceptuelle dépendant des contextes de son émanation et des besoins de son utilisation pour exprimer les portées de certaines visions ou politiques. Né au sein de l'entreprise, la gouvernance signifiait l'ensemble des dispositifs destinés à gérer de la meilleure manière la coordination interne et le partenariat avec des acteurs de l'environnement tels que les sous-traitants. Depuis les années quatre vingt, la gouvernance a été utilisée dans les milieux d'affaires, dans l'appréhension des modes de gestion et d'organisation des institutions locales, et dans les relations internationales, en particulier au niveau des institutions financières internationales. L'utilisation du concept de gouvernance a été étendue au champ des transformations des formes de l'action publique selon des approches différentes, mais dont les éléments communs mettent l'accent sur :

La coordination entre acteurs multiples.

Les différentes formes interactives de participation à la formulation de politiques gouvernementales.

L'ensemble des modes de gestion d'affaires communes, de coopération et d'accommodement entre des intérêts divers et conflictuels.

Appréhendant les transformations de l'action publique, la gouvernance insiste sur :

La remise en cause du monopole gouvernemental dans la gestion des affaires publiques et la préconisation de nouvelles formes de régulation, de responsabilisation et de prise de décisions.

L'interdépendance des pouvoirs associés à l'action collective nécessitant un processus d'interaction/négocia-

tion, de participation et de coordination pour s'attaquer, ensemble, aux problèmes et réaliser des objectifs et des projets communs. En général, les raisons de ces préoccupations trouvent leur origine dans les crises gouvernementales dues aux modes de gestion traditionnels et de pouvoirs coercitifs exercés par des institutions qui en ont le monopole, et dans les dysfonctionnements qui caractérisent l'action publique. Ainsi, la notion de gouvernance offre un cadre conceptuel d'appréhension des processus de gouvernement et d'identification, sur une base analytique, de l'orientation des changements nécessaires à apporter à la gestion d'actions multiples et aux buts divers. Un tel cadre peut se limiter à un champ où la gouvernance s'identifie à une approche gestionnaire. Dans ce cas, l'intérêt se porte sur les politiques publiques, les modes de coordination et de partenariat entre acteurs et les problèmes que soulève la gestion de ces aspects, ainsi que sur les possibilités de modernisation des structures de gouvernement et la transformation des modes de régulation. Pris au sens large, le cadre conceptuel de la gouvernance s'étend à l'appréhension des questions de partage des pouvoirs et des responsabilités, de processus de décision et de rôles des institutions de l'organisation sociale et politique. Il intègre aussi les questions de la démocratisation du fonctionnement étatique, de la mobilisation civique et des initiatives locales et citoyennes. La finalité de la gouvernance est d'analyser toutes ces questions dans leur interdépendance et de proposer les réformes et les transformations requises pour assurer un développement socio-économique et une cohésion sociale durables.

ENCADRE 2.2

Concept de développement local

Le développement local est l'œuvre de réalisation d'actions quantitatives ou/et qualitatives visant à améliorer d'une manière durable les conditions de vie de populations résidant dans un espace déterminé, sur les plans institutionnel, géographique ou culturel.

C'est un processus participatif et dynamique du développement socio-économique communautaire basé sur la mobilisation et la responsabilisation d'une communauté organisée et appuyée par des actions intersectorielles coordonnées. L'approche de développement local repose sur les principes suivants :

L'implication de la communauté dans l'identification et la satisfaction des besoins essentiels de son développement.

L'amélioration et l'organisation de l'intervention des différents acteurs et leurs partenaires, y compris les organisations de la société civile, dans le développement global de la communauté.

La mise en œuvre du développement local s'inscrit dans une logique d'action partant du bas, fondée sur les ressources endogènes à l'intérieur d'un territoire donné, et associant des acteurs sectoriels et locaux dans l'élaboration de programmes ou de plans de développement local.

Ainsi, le développement local s'inscrit dans un cadre de gouvernance qui clarifie la nature de cette démarche ascendante, qui va du bas vers le haut, contrairement à l'approche classique (du haut vers le bas), identifie les ressources endogènes, notamment les potentialités locales qui existent à l'intérieur d'un territoire donné, et précise les acteurs locaux, leurs rôles respectifs en terme de rétribution et de contribution, ainsi que les mécanismes de leur implication dans la conception et la mise en œuvre du développement local, un développement qui soit humain et durable.

LE POUVOIR LEGISLATIF

Le Pouvoir législatif marocain est constitué des institutions qui sont habilitées à légiférer à savoir le Parlement, le Gouvernement dont le Premier Ministre a l'initiative des lois.

Le Parlement est composé de deux Chambres, la Chambre des Représentants et la Chambre des Conseillers.

Les membres de la Chambre des Représentants sont élus pour cinq ans au suffrage universel direct.

La Chambre des Conseillers comprend dans la proportion des 3/5 des membres élus dans chaque région par un collège électoral composé de représentants des collectivités locales et dans une proportion des 2/5 des membres élus dans chaque région par des collèges électoraux composés d'élus des Chambres professionnelles et de membres élus à l'échelon national par un collège électoral composé des représentants des salariés.

Les membres de la Chambre des Conseillers sont élus pour neuf ans. La Chambre des Conseillers est renouvelable par tiers tous les trois ans. Les sièges faisant l'objet du premier et du deuxième renouvellement sont tirés au sort.

Au même titre que le Premier Ministre, le Parlement peut proposer des projets de lois. Il est habilité à voter des lois-cadres concernant les objectifs fondamentaux de l'action économique, sociale et culturelle de l'Etat.

Le Gouvernement peut élaborer des projets de lois qui sont discutés et adoptés par le Conseil de Gouvernement avant d'être soumis pour approbation au Conseil des ministres présidé par le Roi.

Relèvent du domaine de la loi selon les dispositions de l'article 46 de la Constitution, les matières suivantes :

Les droits individuels et collectifs énumérés au titre premier de la Constitution.

La détermination des infractions et des peines qui leur sont applicables, la procédure pénale, la procédure civile et la création de nouvelles catégories de juridictions.

Le statut des magistrats.

Le statut général de la fonction publique.

Les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires.

ENCADRE 2.3

Du Conseil Constitutionnel

Le Conseil Constitutionnel comprend six membres désignés par le Roi pour une durée de neuf ans et six membres désignés pour la même durée, la moitié par le Président de la Chambre des Représentants, et l'autre moitié par le Président de la Chambre des Conseillers, après consultation des groupes. Chaque catégorie de membres est renouvelable par tiers tous les trois ans.

Le Président de cette institution est choisi par le Roi parmi les membres qu'il nomme.

Selon la constitution, le conseil constitutionnel peut exercer les principales attributions législatives suivantes :

Statuer sur la régularité de l'élection des membres du Parlement et des opérations du référendum.

Se prononcer sur la conformité à la constitution des lois organiques avant leur promulgation, et le règlement de chaque Chambre du Parlement, avant sa mise en application.

Statuer dans le délai d'un mois sur les lois dont il est saisi avant leur promulgation par le Roi, le Premier ministre, le Président de la Chambre des Représentants, le Président de la Chambre des Conseillers ou le quart des membres de l'une ou l'autre Chambre.

Statuer dans un délai de huit jours à la demande de l'une des deux Chambres du Parlement ou du Gouvernement sur le désaccord qui peut se produire concernant toute proposition ou amendement qui n'est pas du domaine de la loi.

Formuler un avis de conformité des textes pris en forme législative pouvant être modifiés par décret lorsqu'ils seront intervenus dans un domaine dévolu à l'exercice du pouvoir réglementaire.

Le régime électoral des assemblées et conseils des collectivités locales.

Le régime des obligations civiles et commerciales.

La création des établissements publics.

La nationalisation d'entreprises et les transferts d'entreprises du secteur public au secteur privé.

L'article 47 de la même constitution mentionne que les matières autres que celles-ci appartiennent au domaine réglementaire.

De par ses attributions, le conseil constitutionnel veille sur la conformité de lois à la constitution (encadré 2.3.) et arbitre dans les cas de conflits à caractère législatif. Ses décisions ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles.

En matière législative, l'émanation des lois représente un aspect capital. Bien qu'elle connaît une dynamique nouvelle positive, elle gagnerait à être renforcée par une capacité de proposition de lois procurant au pouvoir législatif une force d'orientation et de réajustement des cadres institutionnels de conception et de mise en œuvre de stratégies et de politiques efficaces de développement économique et social.

Par ailleurs, l'acte de légiférer, le contenu d'une loi et sa portée, dépendent de la célérité des actions aussi bien aux niveaux de l'étape de proposition et de formulation que d'adoption. A cet égard, il faut noter une certaine lenteur. Ce fut le cas de la traduction des objectifs de mise en place du régime d'assurance maladie obligatoire et du régime d'assistance médicale aux économiquement faibles dont le processus de préparation et d'adoption a duré près de 7 ans. Ce fut aussi le cas de la traduction des réformes stipulées par la Charte Nationale de l'Education et de la Formation sous formes de lois représentant les assises institutionnelles de réalisation de ses objectifs.

Quant au code du travail, il est demeuré en cours d'étude au Parlement pendant au moins trois ans avant qu'il connaisse une issue consensuelle pour son approbation. C'est aussi le cas d'autres projets de lois qui ont souffert de retards au niveau de leur adoption par le parlement, dont notamment ceux relatifs à la suppression de certaines composantes de la taxe d'édilité, à la réforme du crédit agricole à l'organisation de l'exercice de la profession de pharmaciens et médecins dentistes.

Ainsi, les délais d'études, d'adoption et de publication de textes de lois gagnent à être améliorés.

Par ailleurs, le processus d'élaboration et d'adoption des projets de textes de lois relatives au découpage électoral et au déroulement des opérations électorales a été souvent, basé sur des négociations nécessaires pour l'aboutissement de ces lois. Ce processus mérite d'être évalué et replacé dans le contexte d'édification d'un Maroc fort, moderne et démocratique.

En général, le pouvoir législatif, orienté de plus en plus vers la recherche de solutions devant satisfaire les besoins de développement humain surtout au niveau local, est appelé à contribuer davantage à la perfection des mécanismes de bonne gouvernance aux niveaux institutionnels, gestionnels et politiques.

Le développement humain aurait plus de chances à progresser avec un plus grand rôle du système législatif en matière d'amélioration de l'articulation et du fonctionnement des as-sises de la gouvernance du développement local, dont principalement la décentralisation et la déconcentration en harmonie avec les priorités d'un développement global intégré, transparent et participatif.

En particulier, les activités parlementaires, surtout dans le cadre des commissions du Parlement ou d'étude et de délibération concernant la politique économique et sociale dont notamment l'examen et le vote des lois de finances, pourraient être plus centrées sur l'étude de l'opportunité et de la consistance des politiques, des programmes et des projets visant à relever, dans de meilleurs délais et de bonnes conditions de gouvernance, les défis persistants de développement socio-économiques et de développement humain local.

LE POUVOIR EXECUTIF

L'analyse de l'exercice du Pouvoir Exécutif implique l'analyse des pouvoirs confiés aussi bien au Gouvernement qu'à l'Administration.

LE GOUVERNEMENT

Composé du Premier Ministre et des ministres, le Gouvernement est responsable devant le Roi et devant le Parlement.

Selon l'article 24 de la constitution, le Roi nomme le Premier Ministre. Sur proposition de celui-ci, le Roi

nomme les autres membres du Gouvernement. Le Roi peut mettre fin à leurs fonctions soit à son initiative, soit en fait de la démission du Gouvernement.

Selon les stipulations de l'article 60 de la Constitution, après la nomination des membres du Gouvernement par le Roi, le Premier Ministre se présente devant chacune des deux Chambres du Parlement et expose le programme qu'il compte appliquer. Ce programme doit dégager les lignes directrices de l'action que le Gouvernement se propose de mener dans les divers secteurs de l'activité nationale et, notamment, dans les domaines intéressant la politique économique, sociale, culturelle et extérieure.

Ce programme fait l'objet d'un débat devant chacune des deux chambres. La confiance ne peut être refusée ou le texte rejeté qu'à la majorité absolue des membres composant la Chambre des Représentants.

Le Gouvernement, sous la responsabilité du Premier Ministre est chargé de l'exécution des lois.

Le Premier ministre peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres. Il assure la responsabilité de la coordination des activités ministérielles. A cet effet, il peut réunir selon des périodicités appropriées le Conseil de Gouvernement, comme il peut mettre en place des commissions ad hoc.

Le conseil des ministres présidé par le Roi, est saisi, préalablement à toute décision des questions concernant la politique générale de l'Etat, l'engagement de la responsabilité du gouvernement devant la Chambre des Représentants, des projets de lois, avant leur dépôt sur le bureau de l'une des deux Chambres et le projet de plan.

Il va de même pour les décrets réglementaires, les décrets relatifs à la clôture des sessions parlementaires, à la réunion du Parlement en sessions extraordinaires et à la clôture de celles-ci, à l'habilitation du Gouvernement à prendre des mesures qui sont normalement du domaine de la loi et les décrets loi devant être, au cours de la session ordinaire suivante du Parlement, soumis à ratification de celui-ci.

Sur le plan politique, le ministre, responsable devant le Roi et devant le Parlement participe en tant que membre du gouvernement à l'action collégiale de

celui-ci, et exerce les compétences que la constitution définit pour le Gouvernement dans son ensemble.

Sur le plan administratif, le ministre assure le contre-seing des actes réglementaires du Premier ministre et exerce le pouvoir réglementaire en ce qui concerne ses services soit au titre de nomination des personnels relevant de ses services, ou au titre de la promotion des personnels, ou au titre d'affectations ou de mutations d'office pour raisons de service. Il exerce le pouvoir disciplinaire à l'égard des agents de ses services, et le pouvoir d'instruction et de réformation des actes de ses subordonnés au moyen de circulaires ou d'instructions de service. Aussi, le ministre gère les ressources financières allouées à son département en tant qu'ordonnateur principal des dépenses du ministère dont il a la charge, et représente l'Etat au niveau de la passation des marchés publics et de la signature de contrats ou de conventions, comme il le représente en justice.

Il exerce la tutelle sur les établissements publics rattachés à son département et sur les organismes participant à l'activité du Ministère.

Pour exercer ses activités, le Ministre dispose de services centraux, régionaux et provinciaux.

L'ADMINISTRATION

Il s'agit de l'Administration d'Etat qui comprend des organes centraux et des organes locaux constitués de représentants de structures centrales qu'on qualifie de services extérieurs.

Les organes centraux sont généralement des structures du Pouvoir exécutif, qui assument des rôles politiques et administratifs. Ce sont des directions générales, des directions, des services gérés d'une manière autonome (SEGMA) ou d'autres structures spécialisées d'étude, d'exécution, de contrôle ou de consultation. En général, ces structures, ainsi que leurs attributions, sont définies par les organigrammes des départements ministériels ou par des lois ou statuts spécifiques quand il s'agit d'établissements publics.

Les organes locaux de l'administration sont composés des services extérieurs et des agents d'autorité.

Les services extérieurs sont des structures qui ont

pour mission d'exécuter au niveau local les décisions et les actions des organes centraux. Ils sont chargés dans la limite de leur compétence territoriale de représenter leur Ministère sur le plan local. En général, leurs attributions sont fixées par des arrêtés ministériels. La plupart des ministères disposent de directions ou délégations régionales et/ou de délégations provinciales. Cependant, certaines provinces, dont notamment celles nouvellement créées ne disposent pas de tous les services extérieurs.

Les agents d'autorité sont des représentants de l'Etat et du pouvoir exécutif au niveau des différentes divisions territoriales et administratives du Maroc qui sont par ordre croissant de hiérarchie : la commune urbaine ou rurale, la circonscription urbaine ou rurale (caïdat), le cercle, la province ou la préfecture et la Wilaya.

Selon la carte administrative marocaine, la wilaya couvre un ensemble de provinces ou préfectures, composées elles-mêmes d'un certain nombre de cercles (arrondissements ou districts dans les grandes villes) qui, à leur tour sont constitués de circonscriptions ou communes urbaines ou rurales.

Les agents d'autorité constituent les responsables ou personnels de ces structures. Ils sont placés, selon les limites de chacune d'entre elles, sous la responsabilité du wali en ce qui concerne la Wilaya, le Gouverneur pour la préfecture ou la province, le Chef de cercle (super-caïd) pour le cercle ou le district, le pacha ou le caïd pour la municipalité, l'arrondissement ou la commune rurale.

Au vu des missions confiées aux agents d'autorité (encadré 2-4), on constate qu'ils sont appelés à jouer des rôles capitaux dans toutes les étapes du processus de gouvernance au niveau des collectivités locales et des services déconcentrés. Leur appui sur les plans institutionnels, matériels et humains, et leur soutien en compétences suffisantes demeurent déterminants dans les conditions de mise en œuvre des politiques de développement économique et social au niveau local et par conséquent au niveau national.

Le Pouvoir Exécutif représente, certes, un chaînon important du cadre institutionnel général de gouvernance. Le Premier Ministre y est appelé à jouer un rôle d'impulsion et d'arbitrage.

ENCADRE 2.4

Des agents d'autorités

Les agents d'autorité forment un corps à part qui diffère des autres corps de l'Etat vu les missions et les attributions qui lui sont assignées et vu la tutelle dont il fait l'objet et relevant du Ministère de l'Intérieur.

Concernant ces missions et attributions, le gouverneur représente la plus haute autorité administrative et politique locale. En effet, il est le représentant de l'Etat dans le cadre de la province et de la préfecture, et aussi de la région. Ainsi, il est chargé de la coordination des autorités des chefs de services extérieurs, de la direction sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur, des activités des chefs de cercle et des chefs de circonscriptions urbaines et rurales et du maintien de l'ordre dans la province ou la préfecture. Il est aussi investi de fonctions d'officier de police judiciaire et du pouvoir de sanction générale concernant la réglementation et le contrôle des prix.

Le gouverneur est sous-ordonné aux dépenses d'investissement allouées aux opérations à caractère provincial ou préfectoral. Concernant le chef de cercle, ou le

super-caïd, représentant du pouvoir exécutif dans le cadre de son ressort territorial, il est chargé sous le contrôle du gouverneur, d'exécuter les lois et les règlements en vigueur, de veiller sur le maintien de l'ordre, la sécurité et la tranquillité publique, d'animer et de contrôler les activités des chefs de circonscriptions constituant le cercle. Il est aussi chargé de donner tous les conseils nécessaires et utiles dans les affaires d'intérêt local ou intercommunal, et de coordonner les activités des différents services administratifs et techniques implantés dans le cercle.

Quant aux chefs de circonscriptions urbaines et rurales (les pachas et les caïds), ce sont aussi des représentants du pouvoir exécutif dans leur ressort territorial. Ils disposent du pouvoir de maintien de l'ordre et de la sécurité publique sur le territoire de la commune, et sont investis de la fonction d'officier de police judiciaire. Ce sont aussi des conseillers des élus locaux en matière administrative surtout dans les communes rurales.

L'efficacité de l'action gouvernementale est souvent limitée par la multiplicité des structures ministérielles et la fréquence de changement des départements ministériels. Ce qui nécessite des efforts intensifs pour faire valoir la complémentarité intersectorielle, l'accumulation des acquis et la capitalisation des expériences. Certaines structures de l'administration mériteraient une reconsidération du fait qu'elles sont peu justifiées par les objectifs et les missions qu'exigent la marche des départements concernés et leur contribution efficace à l'œuvre du développement socio-économique.

D'autres structures connaissent des dysfonctionnements, ou ne sont pas adaptées aux exigences des nouvelles réformes, méritent des restructurations appropriées.

La coordination entre structures et services ministériels, parfois appelés à intervenir dans des domaines identiques ou dans des domaines concourant aux mêmes objectifs, doit être plus dynamisée et mieux maîtrisée. Enfin, si des efforts louables ont été entrepris en matière de simplification des procédures de promotion et de nomi-

nation à des postes de responsabilité, le mode de rémunération au sein de la Fonction publique mérite une reconsidération. En effet, il est plus favorable aux secteurs financiers et infrastructurels au détriment d'autres secteurs notamment sociaux. En plus, il ne permet pas à l'administration de se doter de nouvelles compétences.

LE POUVOIR JUDICIAIRE

Selon l'article 82 de la constitution de 1996, l'autorité judiciaire au Maroc est indépendante du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. L'article 83 de la même constitution précise que les jugements sont rendus et exécutés au Nom du Roi.

Le système judiciaire marocain est constitué de différentes catégories de juridictions (Encadré 2.6.), qui se sont enrichies récemment par les tribunaux administratifs et les tribunaux de commerce.

Chaque catégorie de juridiction possède des compétences spécifiques :

Les juridictions communales et d'arrondissements: Les juges communaux et les juges d'arrondissements

ont pour compétence de traiter les affaires relatives aux actions personnelles et mobilières intentées contre les personnes résidentes dans la circonscription dans laquelle ils exercent leur juridiction ; si elles n'excèdent pas la valeur de 1000 dirhams.

Ils traitent également les affaires relatives aux demandes en paiement de loyer et de résiliation de baux non commerciaux fondés sur le défaut de paiement.

ENCADRE 2.5

Composition de la carte judiciaire

La carte judiciaire se compose en 2000 des juridictions suivantes :

La Cour Suprême.

Les juridictions de pleine compétence avec 21 cours d'appel, 67 tribunaux de première instance, 173 centres de juge résident et 706 tribunaux communaux et d'arrondissement.

Les tribunaux spécialisés avec 3 cours d'appel de commerce, 6 tribunaux de commerce, et 7 tribunaux administratifs

Les juridictions spéciales que sont la cour spéciale de justice et le tribunal permanent des Forces Armées Royales (FAR).

Concernant le personnel, l'effectif se compose de 2.956 magistrats, et de 16.664 fonctionnaires formant les agents du greffe et des cadres administratifs et techniques, dont 5.284 agents relevant de l'administration pénitentiaire.

Les tribunaux de première instance (TPI) : Ces tribunaux ont pour compétence de juger les affaires civiles, de statut personnel et successoral, commerciales et sociales, soit en premier et dernier ressort, soit à charge d'appel.

Les cours d'appel : Les cours d'appel traitent les appels des jugements rendus par les T.P.I. ainsi que des appels des ordonnances rendues par leurs présidents.

La cour suprême : Les actes rendus par la cour suprême consistent à réexaminer une décision judiciaire prononcée par un tribunal. Ainsi la cour suprême statue sur les pourvois en cassation formés contre les décisions rendues en dernier ressort par

toutes les juridictions du Royaume, sur les recours formés contre les actes et décisions par lesquels les juges excèdent leurs pouvoirs et sur les règlements des juges entre juridictions n'ayant au-dessus d'elles aucune juridiction supérieure commune autre que la cour suprême. Cette cour statue aussi sur les prises à partie contre les magistrats et les juridictions à l'exception de la cour suprême, sur les instances en suspicion légitime, et sur les dessaisissements pour cause de sûreté publique, ou pour l'intérêt d'une bonne administration de justice.

Les tribunaux administratifs : Ils sont compétents pour juger, en premier ressort, les recours en annulation pour excès de pouvoir formés contre les décisions des autorités administratives et juger les litiges relatifs aux contrats administratifs et les actions en réparation des dommages causés par les actes ou les activités des personnes publiques, à l'exclusion toutefois de ceux causés sur une voie publique, par un véhicule quelconque appartenant à une personne publique. Il revient à ces tribunaux de connaître des litiges nés à l'occasion de l'application de la législation et de la réglementation des pensions et du capital décès des agents de l'Etat, des collectivités locales, des établissements publics et du personnel de l'administration de la chambre des représentants, de la législation et de la réglementation en matière électorale et fiscale, du droit de l'expropriation pour cause d'utilité publique, des actions contentieuses relatives aux recouvrements des créances du trésor, des litiges relatifs à la situation individuelle des fonctionnaires et agents de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics. L'appréciation de la légalité des actes administratifs relève aussi de leurs compétences.

La cour spéciale de justice : Cette cour juge des affaires où des fonctionnaires publics sont impliqués (détournement de deniers publics...).

Le tribunal permanent des Forces Armées Royales (F.A.R) : Ce tribunal juge des questions relatives aux membres des FAR ou d'affaires spécifiques telles que le port d'arme sans autorisation.

D'une manière générale, le système judiciaire marocain se compose d'instances couvrant l'ensemble des champs d'activités économiques,

sociales, culturelles, humaines et politiques, et des relations ou problèmes pouvant s'établir dans ces différents domaines. Il doit être certainement renforcé et modernisé pour être au niveau des évolutions qui caractérisent la société marocaine et contribuent à la relève des défis de développement socio-économique. Certes, le pouvoir judiciaire marocain ne cesse de connaître des avancées notables, mais l'objectif de sa pleine autonomie est confronté à de multiples facteurs culturels, sociaux et matériels eu égard à la souveraineté de la loi et à l'édification de l'Etat de droit.

Cependant, si la réalisation de l'objectif d'une réelle indépendance de ce pouvoir est une œuvre de longue haleine, il n'en demeure pas moins que le système judiciaire marocain a fait l'objet, en particulier depuis les cinq dernières années, d'initiatives tendant

à faire marquer son rôle primordial dans l'instauration de la justice sociale et la lutte contre la dilapidation des deniers publics. En effet, suite à une série d'audits et de contrôles de l'utilisation de ressources de quelques établissements publics, un certain nombre de responsables ont fait l'objet de poursuites et de sanctions judiciaires. De même, des initiatives d'assainissement ont porté sur le système judiciaire lui-même et aboutissent à des sanctions disciplinaires pour des cas parmi le personnel de la Justice. De telles initiatives ont touché aussi des fonctionnaires qui ont été saisis ou poursuivis pour des actes d'abus d'utilisation des deniers publics ou de corruption. Les défis auxquels le pouvoir judiciaire est confronté résident dans la poursuite de ces initiatives afin d'assurer la prééminence de la légalité, de la célérité dans l'examen et l'exécution de jugements.

ENCADRE 2.6

Le Conseil Supérieur de la Magistrature

Le Conseil Supérieur de la Magistrature est un organe constitutionnel. Il est présidé par le Roi. Il se compose en outre :

- Du ministre de la justice, vice-président.
- Du Premier Président de la Cour Suprême.
- Du Procureur général du Roi près la Cour Suprême.
- Du Président de la Première Chambre de la Cour

Suprême. De deux représentants élus, parmi eux, par les magistrats des cours d'appel.

De quatre représentants élus, parmi eux, par les magistrats des juridictions de premier degré.

Le Conseil Supérieur de la Magistrature propose la nomination de magistrats qui intervient par dahir. Il veille à l'application des garanties accordées aux magistrats quant à leur avancement et à leur discipline.

ENCADRE 2.7

La Haute Cour

Les articles 88 à 92 de la constitution de 1996 définissent les compétences et les principes de la composition de la Haute Cour.

C'est une Cour qui peut être saisie pour en juger des crimes et délits commis par les membres du Gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions mis en accusation par les deux Chambres du Parlement. La proposition de mise en accusation doit être signée par au moins le quart des membres de la Chambre devant laquelle elle est présentée en premier lieu. Elle est exami-

née successivement par les deux Chambres et ne peut être approuvée que par un vote identique émis dans chaque Chambre au scrutin secret et à la majorité des deux tiers des membres la composant à l'exception de ceux appelés à participer aux poursuites, à l'instruction ou au jugement.

La Haute Cour est composée par parts égales de membres élus au sein de la Chambre des Représentants et au sein de la Chambre des Conseillers. Son Président est nommé par dahir.

Le relèvement de ces défis aura un impact certain sur les comportements et les attitudes individuels et collectifs d'acteurs des systèmes économique, social, culturel et politique. Il est de nature à favoriser la création d'une synergie et d'une dynamique d'action et de participation à l'œuvre du développement. L'effet sera beaucoup plus positif au niveau local quand ces acteurs sentiront que leurs initiatives d'action de développement sont libérées, de toutes contraintes et qu'ils peuvent s'épanouir et œuvrer dans un cadre de primauté de la loi et de

l'Etat de droit. L'impact résultant, sera, certes, la réadaptation progressive de lois caduques et la promulgation de nouvelles lois stimulant la mobilisation des énergies créatrices de richesses et de progrès économique et social. Tel est le pari devant être gagné par les réformes des différentes composantes du système judiciaire marocain : réussir la mise en place d'un système de justice équitable et stimulant du développement économique et social. Cette orientation a été largement soulignée par SA MAJESTE LE ROI MOHAMED VI.

ENCADRE 2.8

La Cour des comptes

Organe constitutionnel (articles 96 à 99 de la constitution de 1996), la Cour des comptes est chargée d'assurer le contrôle supérieur de l'exécution des lois de finances.

Elle s'assure de la régularité des opérations de recettes et de dépenses des organismes soumis à son contrôle en vertu de la loi et en apprécie la gestion. Elle sanctionne, le cas échéant, les manquements aux règles qui régissent les

dites opérations. La Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans les domaines relevant de sa compétence en vertu de la loi.

Elle rend compte au Roi de l'ensemble de ses activités.

Les cours régionales des comptes sont chargées d'assurer le contrôle des comptes et de la gestion des collectivités locales et de leurs groupements.

CHAPITRE 3

Perfectionner le processus de décentralisation pour une meilleure gouvernance du développement humain local

Perfectionner le processus de décentralisation pour une meilleure gouvernance du développement humain local

Les collectivités locales sont, selon la constitution, les régions, les préfectures et les provinces, et les communes. Elles sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière et élisent des assemblées chargées de gérer démocratiquement leurs affaires.

Initiée dès le début des années soixante, avec la promulgation de la Charte Communale de 1960 et la loi sur l'organisation Provinciale de 1963, la décentralisation constitue l'une des plus grandes réformes institutionnelles que le Maroc ait connues depuis son indépendance.

Si les régimes communal et provincial du début de l'indépendance n'étaient que des prémices pour préparer la réception du milieu local à cette forme de gouvernance, la réforme communale de 1976 (Dahir du 30 septembre 1976) a inauguré une nouvelle étape dans la pratique de la décentralisation par l'extension des prérogatives dévolues aux collectivités locales dont principalement les communes. La nouvelle charte communale promulguée par le Dahir du 3 octobre 2002, est venue élargir les attributions et les compétences des collectivités locales tout en remédiant aux imperfections qui ont marqué les chartes précédentes.

L'organisation des communes est régie par la loi n° 78-00 promulguée par le dahir du 3 octobre 2002 qui a abrogé le dahir du 30 septembre 1976 relatif à la charte communale. Les communes, au nombre de 1552, se composent de communes urbaines (252)

dites aussi municipalités et de communes rurales (1300). Il est à signaler, que 41 communes urbaines ont été régies en arrondissements au cours des élections communales de septembre 2003. Ces communes relèvent de six villes qui sont Rabat, Salé, Casablanca, Fès, Marrakech et Tanger.

La division administrative du territoire national en préfectures et provinces s'est substituée au lendemain de l'indépendance aux régions du protectorat. Dès 1956, les pouvoirs publics ont procédé, en effet, à un nouveau découpage administratif qui a donné naissance à ce nouvel échelon administratif intermédiaire entre le pouvoir central et les communes. Le Maroc compte aujourd'hui, 71 préfectures et provinces (26 préfectures et 45 provinces).

Les 16 régions, ont été érigées en collectivités locales par la Constitution de 1996. Le Dahir du 2 avril 1997 en fixe l'organisation.

Il n'existe pas de lien hiérarchique entre les différents niveaux territoriaux et aucune collectivité locale n'exerce de tutelle sur une autre.

COMPETENCES DE LA COMMUNE

Au titre de la loi n° 78-00 relative à la charte communale, promulguée par le Dahir du 3 octobre 2002, la commune dispose de compétences propres, de compétences transférées et de compétences consultatives. Celles-ci n'étaient pas aussi explicitées par le Dahir de 30 septembre 1976 portant sur l'organisation communale (encadrés 3-2 et 3-3).

ENCADRE 3.1

Les assises de la gouvernance du développement local

Les assises de la gouvernance du développement local ont pris leur genèse au cours de la mise en œuvre du processus de décentralisation et de déconcentration engagé par les pouvoirs publics au Maroc. C'est un processus dont l'évolution de vait répondre aux exigences croissantes de développement économique et social des populations aux lieux de leur résidence et suivant leurs besoins et leur aspiration à accéder à des conditions de vie meilleures.

Ce processus résulte d'une volonté politique renouvelée et concrétisée par les efforts continus entrepris par les pouvoirs publics dans deux dimensions complémentaires offrant les assises appropriées pour la gouvernance du développement local : la décentralisation et la déconcentration.

Leur objectif commun s'exprime dans les formules « rapprocher l'administration de l'administré » ou encore « rapprocher la décision de l'utilisateur ». La décentralisation consiste à opérer un transfert progressif de compétences de l'Etat à des collectivités locales disposant d'une assemblée délibérante élue et d'un exécutif issu de cette assemblée.

La déconcentration porte sur le transfert progressif à des représentants locaux de l'Etat de compétences assumées jusqu'alors par les structures centrales des différents ministères. C'est une modification de la répartition des compétences entre les composantes d'une même personne de droit public, soit du niveau central au bénéfice des échelons locaux.

ENCADRE 3.2

Attributions des conseils communaux d'après la loi relative à l'organisation communale du 30 septembre 1976

D'après l'article 30 de cette loi, le conseil exerce, notamment, les attributions suivantes :

Vote le budget de la commune, examine et approuve le compte de l'exercice clos dans les formes et conditions prévues par la législation en vigueur.

Définit le plan de développement économique et social de la commune conformément aux orientations et objectifs retenus par le plan national, et à cet effet :

Il fixe, dans la limite des moyens propres à la commune et de ceux mis à sa disposition, le programme d'équipement de la collectivité.

Il propose à l'administration les actions à entreprendre pour promouvoir le développement de la collectivité lorsque les dites actions dépassent la limite de la compétence communale ou excèdent les moyens de la commune et ceux mis à sa disposition.

Il arrête les conditions de réalisation des actions de développement que la commune exécutera, avec l'accord des administrations publiques ou des personnes morales de droit public, dans les domaines relevant de leur compétence.

Décide de la création et de l'organisation des services publics communaux et de leur gestion, soit par voie de régie directe ou de régie autonome, soit par concession.

Examine les projets de plans d'aménagement ou de développement de la commune.

Arrête, dans les limites des attributions qui lui sont dévolues par la loi, les conditions de conservation, d'exploitation et de mise en valeur du domaine forestier.

Décide de la participation financière de la commune aux entreprises d'économie mixte d'intérêt communal ou intercommunal.

Il est préalablement informé de tout projet devant être réalisé par l'Etat ou tout autre collectivité ou organisme public sur le territoire de la commune.

Donne son avis toutes les fois que cet avis est requis par les lois et règlements ou qu'il est demandé par l'administration.

Le conseil peut émettre des vœux se rapportant à toutes les affaires locales. Toutefois, il lui est interdit de formuler

des vœux à caractère politique ou étrangers aux objets d'intérêt local. Les propositions et les vœux sont transmis aux autorités compétentes en la matière.

Selon l'article 31 de la loi, ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par l'autorité administrative supérieure, les délibérations du conseil communal portant sur les objets suivants :

Budget communal.

Emprunts à contracter, garanties à consentir.

Ouverture de comptes hors budget.

Ouverture de nouveaux crédits, relèvement de crédits.

Virement d'article à article.

Fixation dans le cadre des lois et règlements en vigueur du mode d'assiette, des tarifs et des règles de perception de diverses taxes, redevances et droits divers perçus au profit de la commune.

Règlements généraux de voirie, de construction et d'hygiène dans le cadre des lois et règlements en vigueur.

Concessions, gérances et autres formes de gestion des services publics communaux, participation à des sociétés d'économie mixte et toutes questions se rapportant à ces différents actes.

Acquisition, aliénations, transaction ou échanges portant sur les immeubles du domaine privé, actes de gestion du domaine public.

Baux dont la durée dépasse 10 ans.

Changement d'affectation de bâtiments communaux affectés à des services publics.

Dénomination des places et voies publiques lorsque cette dénomination constitue un hommage public ou un rappel d'un événement historique.

Acceptation ou refus de dons et legs comportant des charges ou une affectation spéciale.

Etablissement, suppression ou changement d'emplacement ou de date de foires ou marchés.

Des expéditions de toutes les délibérations relatives aux objets indiqués ci-dessus sont adressées dans la quinzaine par l'autorité locale compétente au ministre de l'Intérieur.

Ainsi, les compétences propres du conseil communal portent sur :

Le développement économique et social de la commune par l'examen et le vote du plan établi à cette fin conformément aux orientations et aux objectifs du plan national.

Les finances, la fiscalité et les biens communaux : examen et vote du budget et des comptes administratifs, ouverture de compte d'affectation spéciale et de nouveaux crédits, fixation des taux de taxes, des tarifs de redevances et des droits divers, possibilité de contracter des emprunts et de recevoir des dons et legs, et,

ENCADRE 3.3

Compétences et attributions du conseil communal d'après la nouvelle charte communale (Loi n° 78-00)

1-COMPÉTENCES PROPRES

ARTICLE 36- Développement économique et social

Le conseil communal examine et vote le plan de développement économique et social de la commune, conformément aux orientations et aux objectifs du plan national. A cet effet :

Il fixe dans la limite des moyens propres à la commune et de ceux mis à sa disposition, le programme d'équipement de la collectivité.

Il propose les actions à entreprendre en association ou en partenariat avec l'administration, les autres collectivités territoriales ou les organismes publics.

Il initie toute action propre à favoriser et à promouvoir le développement de l'économie locale et de l'emploi. A cet effet :

Il arrête toutes mesures de nature à valoriser son potentiel économique notamment agricole, industriel, commercial, touristique et artisanal.

Il engage les actions nécessaires à la promotion et à l'encouragement des investissements privés, notamment la réalisation des infrastructures et des équipements, l'implantation de zones d'activités économiques et l'amélioration de l'environnement de l'entreprise.

Il décide de la participation de la commune aux entreprises d'économie mixte d'intérêt communal, intercommunal, préfectoral, propre à promouvoir le développement économique et social, et arrête les conditions de réalisation des actions que la commune exécutera en collaboration ou en partenariat avec les administrations publiques, les collectivités territoriales, les organismes publics ou privés et les acteurs sociaux.

Il arrête, dans la limite des attributions qui lui sont dévolues par la loi, les conditions de conservation, d'exploitation et de mise en valeur du domaine forestier.

ARTICLE 37- Finances, fiscalités et biens communaux

Le conseil communal examine et vote le budget et les comptes administratifs, dans les formes et conditions prévues par la législation en vigueur.

Il décide de l'ouverture des comptes d'affectation spéciale, de nouveaux crédits, du relèvement des crédits et des virements d'article à article.

Il fixe, dans le cadre des lois et règlements en vigueur, les taux des taxes, les tarifs des redevances et des droits divers perçus au profit de la commune.

Il décide des emprunts à contracter et des garanties à consentir.

Il se prononce sur les dons et legs consentis à la commune.

Il veille sur la gestion, la conservation et l'entretien des biens communaux. A cet effet :

Il procède, conformément à la législation et à la réglementation en vigueur au classement, au déclassement

et à la délimitation des biens du domaine public communal.

Il statue sur les acquisitions, les aliénations, les échanges, les baux et toutes les transactions portant sur les biens du domaine privé.

Il approuve tous les actes de gestion ou d'occupation du domaine public communal.

Il décide de l'affectation ou de la désaffectation des bâtiments publics et des biens communaux, conformément aux lois et règlements en vigueur.

Article 38- Urbanisme et aménagement du territoire

Le conseil communal veille au respect des options et des prescriptions des schémas-directeurs, des plans d'aménagement et de développement et de tous autres documents d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

Il s'assure du respect des affectations de sol et de la conformité des constructions aux plans et aux règlements d'urbanisme.

Il examine et adopte les règlements généraux de voirie et de construction, conformément à la législation et la réglementation en vigueur.

Il décide de la réalisation ou de la participation aux programmes de restructuration urbaine, de résorption de l'habitat précaire, de sauvegarde et de réhabilitation des médinas et de rénovation des tissus urbains en dégradation.

Il décide de la réalisation ou de la participation à l'exécution de programmes d'habitat.

Il encourage la création de coopératives d'habitat et d'associations de quartiers.

Il veille à la préservation et à la promotion des spécificités architecturales locales.

Article 39 – Services publics locaux et équipements collectifs

Le conseil communal décide de la création et de la gestion des services publics communaux ; notamment dans les secteurs suivants :

approvisionnement et distribution d'eau potable.

distribution d'énergie électrique.

assainissement liquide.

collecte, nettoyage, mise en décharge et traitement des ordures ménagères et des déchets assimilés.

éclairage public.

transport public urbain.

circulation, roulage et signalisation des voies publiques.

transport de viandes et poissons.

cimetières et services funéraires.

Il décide des modes de gestion des services publics communaux, par voie de régie directe, de régie autonome, de concession ou de toute autre forme de gestion déléguée des services publics, conformément à la législation et la réglementation en vigueur.

Il décide de la réalisation et des modes de gestion des équipements à caractère industriel et commercial notamment :

les marchés de gros, les marchés communaux, les abattoirs, les halles aux grains, les halles aux poissons, les gares et haltes routières, les campings et les centres d'estivage.

Il décide de l'établissement, la suppression ou le changement d'emplacement ou de dates de foires ou marchés. Il décide de la réalisation ou de la participation à l'exécution :

des aménagements et des ouvrages hydrauliques destinés à la maîtrise des eaux pluviales et à la protection contre les inondations.

de l'aménagement des plages, des corniches, des lacs et des rives des fleuves situés dans le périmètre communal.

ARTICLE 40- Hygiène, salubrité et environnement

Le conseil communal veille, sous réserve des pouvoirs dévolus à son président en vertu de l'article 50 de la présente charte, à la préservation de l'hygiène, de la salubrité et de la protection de l'environnement. A cet effet, il délibère notamment sur la politique communale en matière de :

protection du littoral, des plages, des rives des fleuves, des forêts et des sites naturels.

préservation de la qualité de l'eau, notamment de l'eau potable et des eaux de baignade.

évacuation de traitement des eaux usées et pluviales.

collecte, nettoyage, transfert, mise en décharge et traitement des déchets solides.

lutte contre les vecteurs des maladies transmissibles.

lutte contre toutes les formes de pollution et de dégradation de l'environnement et de l'équilibre naturel...

A ce titre, le conseil communal décide notamment de :

la création et l'organisation des bureaux communaux d'hygiène.

l'adoption des règlements communaux d'hygiène et de salubrité publiques, conformément aux lois et règlements en vigueur.

ARTICLE 41- Equipements et actions socio-culturels

Le conseil communal décide ou contribue à la réalisation, l'entretien et la gestion des équipements socio-culturels et sportifs, notamment :

Les centres sociaux d'accueil, maisons de jeunes, foyers féminins, maisons de bienfaisance, asiles de vieillards, salles des fêtes, parcs et centres de loisirs.

Les complexes culturels, bibliothèques communales, musées, théâtres, conservatoires d'art et de musique, crèches et jardins d'enfants.

Les complexes sportifs, stades et terrains de sport, salles couvertes, gymnases, piscines, vélodromes et hippodromes.

Il initie toutes actions nécessaires ou participe à la promotion des activités sociales, culturelles et sportives. A cet effet :

Il participe à l'animation socio-culturelle et sportive et apporte son concours aux organismes publics chargés

de la culture, de la jeunesse, des sports et de l'action sociale.

Il encourage et assiste les organisations et les associations à caractère social, culturel et sportif.

Il entreprend toutes actions de proximité de nature à mobiliser et à motiver le citoyen, à développer la conscience collective et la primauté de l'intérêt collectif, à organiser sa participation à l'amélioration du cadre de vie, à la préservation de l'environnement, à la promotion de la solidarité socio-économique et au développement du mouvement associatif. A ce titre, il a la charge de mener toutes actions structurelles et conjoncturelles de sensibilisation, de communication, d'information, de contact, de développement de la participation, et de partenariat avec les ONG, les associations villageoises et toutes personnes morales ou physiques agissant dans le champ socio-économique et culturel.

Il engage toutes les actions d'assistance, de soutien et de solidarité sociale et toute œuvre à caractère humanitaire et caritatif. A cet effet :

Il conclut des partenariats avec les fondations, les ONG et autres associations à caractère social et humanitaire ;

Il contribue à la réalisation des programmes d'aide, de soutien et d'insertion sociale des handicapés et des personnes en difficulté.

Il participe à l'exécution des programmes nationaux, régionaux ou locaux de lutte contre l'analphabétisme.

il contribue à la préservation et la promotion des spécificités du patrimoine culturel local.

Article 42 – Coopération, association et partenariat

Le conseil communal engage toutes actions de coopération, d'association ou de partenariat, de nature à promouvoir le développement économique, social et culturel de la commune, avec l'administration, les autres personnes morales de droit public, les acteurs économiques et sociaux privés et avec toute autre collectivité ou organisation étrangère. A cet effet :

Il décide de la création ou de la participation à tout groupement d'intérêt intercommunal, préfectoral, provincial ou régional.

Il arrête les conditions de participation de la commune à la réalisation de programmes ou de projets en partenariat ;

Il examine et approuve les conventions de jumelage et de coopération décentralisée ; décide de l'adhésion et de la participation aux activités des associations des pouvoirs locaux, et de toutes formes d'échanges avec des collectivités territoriales étrangères, après accord de l'administration de tutelle, et dans le respect des engagements internationaux du Royaume. Toutefois, aucune convention ne peut être passée entre une commune ou un groupement de collectivités locales avec un Etat étranger.

2-- COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES

Article 43. – Dans les limites du ressort territorial de la commune, le conseil communal exerce les compétences qui pourront lui être transférées par l'Etat, notamment dans les domaines suivants :

Réalisation et entretien des écoles et des établissements de l'enseignement fondamental ;des dispensaires et des centres de santé et de soins.

Réalisation des programmes de reboisement, valorisation et entretien des parcs naturels situés dans le ressort territorial de la commune.

Réalisation et entretien des ouvrages et des équipements de petite et moyenne hydraulique.

Protection et réhabilitation des monuments historiques, du patrimoine culturel et préservation des sites naturels. Réalisation et entretien des centres d'apprentissage et de formation professionnelle.

Formation des personnels et des élus communaux.

Infrastructures et équipements d'intérêt communal.

Tout transfert de compétences est accompagné obligatoirement par un transfert des ressources nécessaires à leur exercice. Il est effectué, selon le cas, par acte législatif ou réglementaire approprié.

3-- COMPÉTENCES CONSULTATIVES

Article 44 – Le conseil communal peut faire des propositions, des suggestions et émettre des avis

A ce titre :

Il propose à l'Etat et aux autres personnes morales de droit public, les actions à entreprendre pour promouvoir le développement économique, social et culturel de la commune, lorsque lesdites actions dépassent les limites

de ses compétences,ou excèdent ses moyens et ceux mis à sa disposition ;

Il est préalablement informé de tout projet devant être réalisé par l'Etat ou tout autre collectivité ou organisme public sur le territoire de la commune.

Il donne obligatoirement son avis sur tout projet devant être réalisé par l'Etat ou autre collectivité ou organisme public sur le territoire de la commune, dont la réalisation est susceptible d'entraîner des charges pour la collectivité ou de porter atteinte à l'environnement.

Il est consulté sur les politiques et les plans d'aménagement du territoire et d'urbanisme, dans les limites du ressort territorial de la commune, et donne son avis sur les documents d'aménagement et d'urbanisme, conformément à la législation et la réglementation en vigueur.

Il donne son avis toutes les fois que cet avis est requis par les lois et les règlements en vigueur ou qu'il est demandé par l'Etat ou les autres collectivités publiques.

Le conseil peut, en outre, émettre des vœux sur toutes les questions d'intérêt communal, à l'exception des vœux à caractère politique. Les vœux du conseil sont transmis, dans le quinzaine, par l'intermédiaire de l'autorité de tutelle, aux autorités gouvernementales, aux établissements publics et aux services concernés ; qui sont tenus d'adresser, au conseil communal, leurs réponses motivées, par le même canal, dans un délai n'excédant pas trois mois.

gestion, conservation et entretien des biens communaux, l'urbanisme et l'aménagement du territoire.

La création et la gestion des services publics communaux et d'équipements collectifs.

La préservation de l'hygiène et de la salubrité,et la protection de l'environnement, ainsi que la décision ou la contribution à la réalisation, l'entretien et la gestion des équipements socio-culturels et sportifs.

L'engagement de toutes actions de coopération, d'association ou de partenariat, de nature à promouvoir le développement économique, social et culturel de la commune.

Concernant les compétences transférées, le conseil communal peut exercer, dans les limites du ressort territorial de la commune, les compétences qui pourront lui être transférées par l'Etat notamment dans les domaines éducatifs et sanitaires, le reboisement et la valorisation des parcs naturels, les ouvrages et les équipements de petite et moyenne hydraulique.

Pour ce qui est des compétences consultatives, le conseil communal est préalablement informé de tout projet devant être réalisé par l'Etat ou tout autre collectivité ou organisme public sur le territoire de la commune, il donne son avis toutes les fois que cet avis est requis sur les lois et règlements ou qu'il est demandé par l'administration, le conseil peut émettre des vœux se rapportant à toutes les affaires locales.

Les instruments budgétaires et comptables nécessaires à la promotion du rôle économique de la commune sont aussi définis : budget unique, budgets annexes, comptes spéciaux et autorisations de programmes pluriannuels. La commune peut aussi choisir, sans limitation,les modes de gestion des services publics, conclure différentes formes de coopération internationale : régie autonome, concession, affermage, syndicats, communautés urbaines, formes conventionnelles ;et même prendre des participations au titre de formules d'association de capitaux de type public ou mixte.

Ainsi se trouvent réunis, du moins juridiquement, les principaux moyens pour permettre à la collectivité territoriale de planifier, d'aménager et de gérer d'une manière autonome son territoire, de promouvoir son développement en étroite relation avec les autres agents économiques. La commune devient ainsi une composante essentielle de la concertation globale.

Les rôles et les responsabilités découlant de ce cadre juridique, constituent une assise capitale pour la conduite et la réussite du processus de développement économique et social. Leur concrétisation réelle exigent des efforts continus et coordonnés pour doter la plupart des communes de l'aptitude et des capacités requises pour ce faire.

COMPETENCES DE LA PREFECTURE OU PROVINCE

La préfecture ou la province constitue le deuxième niveau de décentralisation territoriale. Son conseil dispose de compétences propres, transférées par l'Etat et consultatives. En effet, les articles 36, 37 et 38 de la loi n° 79-00 promulguée par le Dahir du 03 octobre 2002 relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales, définissent respectivement ces compétences dont leur exercice s'effectue conformément aux lois et règlements en vigueur.

Les domaines des compétences propres couvrent notamment : l'examen et le vote du plan de développement économique et social de la préfecture ou de la province et du budget, la gestion des questions ayant trait aux finances de la préfecture ou de la province : les emprunts, la fixation du mode d'assiette, des tarifs et des règles de perception des redevances, droits et taxes perçus au profit de la préfecture ou de la province : l'acquisition, l'aliénation et l'échange des immeubles, la concession, l'affermage, la gérance et autres formes de gestion des services publics préfectoraux ou provinciaux, la création et la gestion des services publics préfectoraux ou provinciaux, les plans ou programmes de développement ou d'équipement préfectoral ou provincial et de la mise en valeur, la constitution ou la participation à des sociétés de développement ou d'équipement préfectoral ou provincial et d'aménagement du territoire ; les projets de décentralisation industrielle ; les programmes de travaux neufs ; le classement, l'entretien ou l'extension des routes.

Au titre des compétences transférées par l'Etat, le conseil préfectoral ou provincial peut réaliser et entretenir des collèges, des lycées, des instituts spécialisés, des hôpitaux et des centres de santé. Il est habilité à assurer la formation professionnelle, à former du personnel des collectivités locales et des élus locaux. Il peut aussi exercer des compétences relatives aux infrastructures, équipements et programmes de développement et de mise en valeur d'intérêt préfectoral ou provincial.

Sur le plan des compétences consultatives, le conseil préfectoral ou provincial peut être consulté sur les questions d'intérêt préfectoral, provincial ou intercommunal, notamment les politiques et les plans d'aménagement du territoire et d'urbanisme et sur leurs instruments proposés par l'Etat ou la région. Il peut, d'autre part, adresser aux autorités compétentes, sous couvert du Wali ou du gouverneur, des requêtes concernant toutes les questions d'intérêt préfectoral ou provincial.

Il peut, notamment, suggérer toute mesure relative à la promotion des investissements et de l'emploi et à l'amélioration de l'environnement de l'entreprise et des propositions sur les questions d'administration économique et sociale et d'administration générale.

COMPETENCES DE LA REGION

La région est le 3ème échelon de la décentralisation et la dernière collectivité créée. Instituée en 1971 (Dahir n 1-71-77 du 16 juin 1971) comme une simple circonscription territoriale de planification économique et d'aménagement du territoire, la région a été élevée au rang de collectivité locale aux termes de l'article 94 de la constitution révisée en 1992 et c'est le Dahir du 02 avril 1997 qui en fixe l'organisation (Encadré 3-4). Le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région, et, à cet effet, décide des mesures à prendre pour lui assurer son plein développement économique, social et culturel, et ce, dans le respect des attributions dévolues aux autres collectivités locales.

Dans ce cadre, il exerce des compétences propres, des compétences qui lui sont transférées par l'Etat et enfin des compétences consultatives.

ENCADRE 3.4

Attributions du Conseil Régional

D'après la loi n°47-96 promulguée par le dahir du 02 avril 1997 relative à l'organisation de la région, et dans les limites du ressort territorial de la région, le conseil régional exerce, à titre de compétences propres et conformément aux lois et règlements en vigueur, les attributions suivantes :

Examine et vote le budget, examine et approuve les comptes administratifs dans les formes et conditions prévues par la présente loi.

Elabore le plan de développement économique et social de la région, conformément aux orientations et objectifs retenus par le plan national de développement et dans la limite des moyens propres et de ceux mis à sa disposition. Le plan de développement économique et social de la région est transmis par le conseil régional au conseil supérieur de la promotion nationale et du plan pour approbation.

Elabore un schéma régional d'aménagement du territoire, conformément aux orientations et objectifs retenus au niveau national. Ce schéma est transmis par le conseil régional au comité interministériel d'aménagement du territoire pour approbation.

Fixe, dans le cadre des lois et règlements en vigueur, le mode d'assiette, les tarifs et les règles de perception des taxes, redevances et droits divers perçus au profit de la région.

Engage les actions nécessaires à la promotion des investissements privés et encourage la réalisation de ces investissements, notamment par l'implantation et l'organisation de zones industrielles et de zones d'activités économiques.

Décide de la participation de la région aux entreprises d'économie mixte d'intérêt régional ou inter-régional.

Adopte toutes mesures en matière de formation professionnelle.

Engage les actions nécessaires à la promotion de l'emploi, dans le cadre des orientations fixées à l'échelle nationale.

Engage des actions dans le domaine de la promotion du sport.

Adopte toutes mesures tendant à la protection de l'environnement.

Adopte les mesures visant à rationaliser la gestion des ressources hydrauliques au niveau de la région. A cet effet, il concourt à l'établissement du plan directeur

d'aménagement intégré des eaux du bassin hydraulique lorsque le territoire de la région se trouve en totalité ou en partie dans ledit bassin et contribue à l'élaboration de la politique de l'eau au niveau national, lorsque son avis est demandé par les instances et organismes compétents.

Adopte les mesures nécessaires à la promotion des activités socio-culturelles.

Engage des actions en vue de promouvoir et de soutenir toute action de solidarité sociale et toute mesure à caractère caritatif.

Veille à la préservation et à la promotion des spécificités architecturales régionales.

Le conseil régional exerce aussi les compétences qui pourront lui être transférées par l'Etat, notamment en matière de :

Réalisation et entretien d'hôpitaux, de lycées et d'établissements universitaires et attribution de bourses d'études, en fonction des orientations retenues par l'Etat en la matière.

Formation des agents et cadres des collectivités locales.

Equipements d'intérêt régional.

Tout transfert de compétences ou de charges de l'Etat aux régions s'accompagne nécessairement du transfert des ressources correspondantes, notamment des crédits. Il s'effectue conformément à l'acte législatif ou réglementaire approprié à sa nature.

En outre, le conseil régional peut faire des propositions et des suggestions et émettre des avis. A ce titre :

Il propose à l'administration et aux autres personnes morales de droit public, les actions à entreprendre pour promouvoir le développement de la région lorsque lesdites actions dépassent le cadre des compétences de ladite région ou excèdent ses moyens ou ceux -mis à sa disposition.

Il propose la création et les modes d'organisation et de gestion des services publics régionaux, notamment par voie de régie directe, de régie autonome ou de concession.

Il suggère toute mesure concernant le choix des investissements à réaliser dans la région par l'Etat ou toute autre personne morale de droit public.

Il donne son avis sur les politiques d'aménagement du territoire national et d'urbanisme et leurs instruments.

En matière de compétences propres, le conseil régional assure la gestion financière : vote du budget, examen et approbation des comptes administratifs ; fixation dans le cadre des lois et règlements en vigueur, du mode d'assiette, des tarifs et des règles de perception des taxes, redevances et droits divers perçus au profit de la région.

Dans le domaine de la planification économique et spatiale, il élabore le plan de développement économique et social de la région, conformément aux orientations et objectifs retenus par le plan national de développement et dans la limite des moyens propres et de ceux mis à sa disposition. Il élabore aussi un schéma régional d'aménagement du territoire conformément aux orientations et objectifs retenus au niveau national.

Il peut engager les actions nécessaires à la promotion des investissements privés et encourager la réalisation de ces investissements, notamment par l'implantation et l'organisation de zones industrielles et de zones d'activités économiques. Il décide de la participation de la région aux entreprises d'économie mixte, d'intérêt régional ou inter-régional.

Concernant la promotion sociale, culturelle et environnementale, il adopte toutes mesures en matière de formation professionnelle, engage les actions nécessaires à la promotion de l'emploi, dans le cadre des orientations fixées à l'échelle nationale. Il engage les actions dans le domaine de la promotion du sport. Il adopte toutes mesures tendant à la protection de l'environnement et celles visant à rationaliser la gestion des ressources hydrauliques au niveau de la région et à cet effet, il est associé à l'élaboration de la politique de l'eau au niveau national. Il adopte les mesures nécessaires à la promotion des activités socioculturelles. Il engage des actions en vue de promouvoir et de soutenir toute action de solidarité sociale et toute mesure à caractère caritatif. Il veille à la préservation et à la promotion des spécificités architecturales régionales.

Au titre des compétences transférées par l'Etat, le conseil régional peut assurer la réalisation et l'entretien des hôpitaux, des lycées et des établissements universitaires et l'attribution de bourses d'études en fonction des orientations nationales retenues par

l'Etat en la matière. Il peut aussi assurer la formation des agents et cadres des collectivités locales et les équipements d'intérêt régional.

Les régions peuvent, en outre, entreprendre toute action nécessaire au développement régional, en collaboration avec l'Etat ou toute autre personne morale de droit public, dans des conditions fixées par des conventions.

Au titre des compétences consultatives, l'assemblée régionale propose à l'administration et aux autres personnes morales de droit public, les actions à entreprendre pour promouvoir le développement de la région lorsque les dites actions dépassent le cadre des compétences de ladite région ou excèdent ses moyens ou ceux mis à sa disposition ; propose la création et les modes d'organisation et de gestion des services publics régionaux, notamment par voie de régie directe, de régie autonome ou de concession ; suggère toute mesure concernant le choix des investissements à réaliser dans la région par l'Etat ou toute autre personne morale de droit public.

Il donne son avis sur la politique d'implantation, dans la région, des établissements universitaires et des hôpitaux.

Les propositions, suggestions et avis précités sont transmis par le gouverneur du chef-lieu de région aux autorités gouvernementales compétentes.

En somme, il se dégage des attributions et compétences confiées aux collectivités locales par les lois les plus récentes que celles-ci sont perçues, sur le plan institutionnel, comme acteurs principaux du développement local et partenaires importants dans la contribution au progrès économique et social global. Les missions qu'elles sont appelées à assumer, au titre des compétences transférées par l'Etat et en matière de développement économique et social, d'urbanisation et d'aménagement du territoire, de services publics locaux et d'équipements et actions socio-culturels, en font des vecteurs plus impliqués dans la promotion de projets et de programmes locaux devant contribuer à l'accélération du développement humain local.

La question la plus importante réside dans la mise à niveau des moyens humains et matériels, le perfec-

tionnement des méthodes, des procédures et des relations caractérisant le processus de décentralisation afin d'assurer une meilleure gouvernance de ses différents enjeux et d'instaurer une nouvelle culture de perception et de gestion du développement humain local.

LES ENJEUX DE LA DECENTRALISATION

Découlant d'un processus continu de réformes institutionnelles, la décentralisation connaît quatre enjeux principaux en matière de gouvernance du développement local. Il s'agit de l'enjeu de financement des programmes et activités de développement économique et social local, de celui d'encadrement et de gestion techniques et administratifs, et de l'enjeu de tutelle et de contrôle auxquels sont soumises les collectivités locales. Ces enjeux sont au centre de l'enjeu de démocratisation et de crédibilisation des élections communales.

LE FINANCEMENT DES COLLECTIVITES LOCALES

Les réformes successives entreprises depuis 1976 pour élargir les compétences financières des Collectivités Locales, ont permis d'institutionnaliser un système financier local à même de permettre le financement des activités de développement local aux moyens de ressources diversifiées.

Financement sur ressources propres. Les ressources propres des collectivités locales sont constituées de deux catégories : les ressources fiscales et les ressources patrimoniales.

Les ressources fiscales. Ces ressources sont le produit des taxes locales (Assiette des taxes locales). Elles comprennent des impôts fonciers, des taxes sur les activités économiques, des droits liés aux diverses formalités auprès des services locaux et des redevances et taxes pour services rendus.

Actuellement, les impôts et taxes perçus au profit des communes, tels que prévus par l'article 2 de la loi, sont au nombre de 40.

Il est à signaler que pour la première fois, la loi a doté les provinces et préfectures d'un pouvoir fiscal propre en instituant à leur profit les taxes sur les permis de conduire et sur la vente des produits forestiers.

Quant aux communautés urbaines, elles se sont vues reconnaître le droit de percevoir, la moitié du produit de la taxe d'édilité, le produit des droits d'abattage, le produit des droits de stationnement sur les véhicules affectés au transport public de voyageurs, et le produit de la redevance sur les ventes dans les marchés de gros et halles aux poissons.

Par ailleurs, il y a lieu de distinguer entre les impôts et taxes dont les taux sont fixés par la loi et ceux dont celle-ci a déterminé le taux minimum et le taux maximum laissant aux conseils communaux la possibilité d'agir à l'intérieur de cette fourchette. Les arrêtés communaux fixant les taux de ces taxes ne deviennent exécutoires qu'après approbation par le ministère de tutelle. Bien entendu, ces arrêtés restent soumis au visa du département des finances (service central).

L'objectif de la réforme de 1989 était de tripler à court terme le produit de la fiscalité locale. Cet objectif ne s'est toutefois qu'en partie concrétisé durant les premières années d'application de la réforme.

En plus des taxes et produits mentionnés ci-dessus, la 2ème catégorie de ressources est constituée de deux types d'impôts d'Etat qui sont rétrocédés aux communes à concurrence de 90 %. Il s'agit de la taxe urbaine et de l'impôt des patentes.

Cependant, on constate un faible rendement de ces impôts dû essentiellement aux nombreuses exonérations et exemptions instituées par les dispositions légales d'exonération de 5 ans pour les nouvelles constructions et d'un abattement de 75 % de la valeur locative pour les logements occupés par leurs propriétaires.

A cela, il convient d'ajouter l'insuffisance des réalisations imputable notamment au faible taux de recouvrement.

Ressources patrimoniales. Les ressources patrimoniales n'ont pas été touchées par la réforme de 1976 et restent régies par une législation qui remonte, pour les immeubles urbains à 1921 et, pour les immeubles ruraux à 1954.

Ces ressources sont constituées essentiellement des produits domaniaux et des produits de l'exploitation des services industriels et commerciaux.

Malgré l'importance des recettes patrimoniales surtout pour les communes urbaines, leur contribution au budget reste faible du fait de la sous-exploitation du patrimoine et d'une certaine méconnaissance du portefeuille.

En effet, assises sur des valeurs locatives faibles, les recettes provenant du patrimoine immobilier et foncier sont dérisoires eu égard à l'importance de ce domaine.

Ce niveau bas des valeurs locatives est généralement dû aux difficultés d'actualisation des loyers, de révision des tarifs et redevances et au problème de recouvrement qui constitue la pierre d'achoppement de la gestion du domaine communal. Par ailleurs, depuis le recensement des biens communaux effectués en 1978, les Collectivités Locales se trouvent tenues d'actualiser les sommiers de consistance répertoriant les biens de nature foncière ou immobilière. Or rares sont les communes qui ont procédé à un recensement exhaustif de leur patrimoine.

Financement sur ressources externes. Il s'agit de l'affectation de la part des C.L dans le produit de la T.V.A. En effet, l'article 65 du Dahir du 20 décembre 1985 relatif à la T.V.A. prévoit le versement de 30 % du produit de celle-ci aux C.L. L'Etat conserve un pouvoir discrétionnaire dans sa répartition.

Par ailleurs, consciente des imperfections que recèle le système de répartition en vigueur, l'autorité de tutelle s'est employée à concevoir un nouveau système de répartition plus objectif, transparent et plus équitable tenant compte d'un ensemble de critères (population, superficie, potentiel fiscal etc...) visant un partage équitable entre les C.L.

Ainsi, et en vue de renforcer l'autonomie financière des collectivités locales et de privilégier le principe de la globalisation des allocations T.V.A "libres d'emploi", la structure des emplois de la part des collectivités locales dans le produit de la taxe sur la valeur ajoutée subit périodiquement des corrections dans le sens du glissement des ressources au profit des dotations globales, libres d'emploi par les assemblées, dont la répartition est déterminée sur la base d'un ensemble de critères.

Le financement sur ressources externes comprend aussi les ressources d'emprunt. En effet, l'endettement qui était considéré comme une forme de financement exceptionnel semble devenir maintenant un moyen important de financement des projets d'équipement des C.L. En plus du recours aux facilités du Fonds d'Equipement Communal (FEC), les C.L font appel, quoique de façon marginale, à d'autres institutions financières (C.D.G,C.I.H).

D'une manière générale, le système financier local, sous toutes ses dispositions et formes, reste en-deça des exigences de financement d'un développement local contribuant à relever les défis socio-économiques persistants au Maroc. Sa rénovation s'avère une nécessité dans le perfectionnement du processus de décentralisation.

RENOVATION DU SYSTEME DE FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT LOCAL

L'amélioration des mécanismes de financement des projets de développement local demeure un chantier ouvert et d'actualité. Un tel financement peut être assuré, à la fois, par les acteurs publics ou privés s'activant sur le même territoire. Les possibilités de financement sur le budget de l'Etat ou des établissements publics sont de plus en plus limitées, le seul chantier potentiellement prometteur, mais toujours à l'état de friches, demeure celui des finances locales dont la réforme conditionne le développement local.

Quant aux ressources en provenance d'autres acteurs locaux pouvant contribuer au financement de ce développement, elles peuvent être classées en deux catégories distinctes mais complémentaires : la participation du secteur privé et l'apport de la société civile. Mais le caractère d'appoint de la contribution financière proprement dite des ONG fait que c'est auprès des entreprises privées que la question du financement privé du développement local pourrait avoir une réponse appropriée. Compte tenu de ce constat, la rénovation du système de financement du développement local pourrait se déployer autour de l'amélioration des ressources propres des collectivités locales, l'optimisation des recettes patrimoniales, l'optimisation des

transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales, l'augmentation de la capacité d'emprunt des collectivités locales, l'exploration des possibilités offertes par la coopération internationale, et le recours au financement privé des services publics.

L'amélioration des ressources propres des collectivités locales. Les ressources des collectivités locales proviennent essentiellement des transferts de l'Etat constitués du produit de la TVA, du produit de l'impôt des patentes et celui de la taxe urbaine. Le produit de la fiscalité locale, proprement dite en dehors de la taxe d'édilité, qui n'est devenue une taxe locale que depuis la réforme de 1989, ne contribue qu'à hauteur de 15 % dans les ressources globales des entités décentralisées.

Pourtant une multitude de taxes, de droits, de contributions et de redevances est consacrée par la loi au financement des budgets locaux. Au nombre de 40, ces prélèvements font l'objet d'un débat controversé. D'un côté, les entrepreneurs ne cessent de demander la simplification de la fiscalité locale en supprimant certaines taxes nuisibles, archaïques et anti-économiques, en allégeant certains secteurs « surimposés » et en regroupant certaines taxes. De l'autre côté, les élus locaux expriment la nécessité d'améliorer le rendement de cette fiscalité en l'étendant à tous les secteurs d'activité locaux et en renforçant les procédures de recouvrement. Pour ne pas nuire à l'investissement et à l'autonomie fiscale des assemblées locales et à la marge de manœuvre de celles-ci, et pour faire de la fiscalité locale un élément important de politique publique, il serait judicieux de repenser le rôle de celle-ci autour des axes suivants :

- La codification dans un seul texte de loi de l'ensemble des taxes donnant corps à la fiscalité locale.
- La répartition optimale de la charge fiscale entre contribuables (locataire/propriétaire, entrepreneur/consommateur, ...).
- La réforme du système et des procédures de recouvrement.
- Le regroupement de certaines taxes grevant la même assiette.
- L'harmonisation des taxes qui se font concurrence ou qui interviennent en double emploi.

- L'intégration de la protection de l'environnement comme nouvel objectif de la fiscalité locale (taxe pollueur – payeur).

Mais au-delà, il y a lieu de repenser la nature de la gestion des taxes locales, du patrimoine communal et de la tarification des services rendus en mettant en place les qualifications humaines nécessaires pour la gestion de la matière imposable et les techniques de gestion indispensables à la maîtrise des coûts des prestations et de leur tarification.

Néanmoins, vu la précarité du niveau actuel des ressources propres des collectivités locales et au-delà des mesures visant à les rehausser, il faut chercher à mobiliser d'autres fonds pour la réalisation du développement local. A ce sujet, il serait judicieux de s'interroger sur le bien fondé du système actuel des transferts financiers de l'Etat au profit des collectivités locales.

L'optimisation des recettes patrimoniales. Le patrimoine des collectivités locales constitue un gisement potentiel de ressources propres à condition de maîtriser sa consistance, de mettre le domaine privé des entités décentralisées à la disposition de l'investissement productif.

Une politique rigoureuse doit être appliquée à l'égard des collectivités locales visant la cession du patrimoine à des prix réalistes (actualisation régulière des prix de cession du patrimoine).

L'optimisation des transferts financiers de l'Etat. Sur le plan des transferts de fonds publics de l'Etat aux collectivités locales, il faut rompre avec la logique de subvention qui prévalait jusqu'ici et passer à une logique d'appui au développement local et en particulier aux projets et programmes permettant de rattraper les retards en matière de développement humain. A cette fin, il convient de mettre en place de véritables fonds régionaux de développement local (FRDL) rompant avec l'expérience du Fonds spécial relatif à la part des collectivités locales dans le produit de la TVA.

En effet, cette part, qui représente 30 % du produit total de la TVA, est utilisée à hauteur de 94 % dans des dépenses de fonctionnement des collectivités locales alors qu'elle leur fût affectée au départ pour renforcer leurs budgets d'investissements.

Aussi, est-il nécessaire de concevoir des FRDL dans le but de collecter et recevoir des ressources financières destinées aux régions et de procéder à leur répartition sur les entités décentralisées intra-régionales en vue de leur permettre, dans le cadre de la décentralisation, de remplir un certain nombre d'attributions qui leur sont ou pourraient leur être attribuées. Ces attributions entrent dans trois grandes catégories :

- La fourniture d'équipements ou de services publics locaux.
- La protection de l'environnement et la gestion des ressources naturelles.
- La promotion du développement économique local en privilégiant les priorités de développement humain durable.

En renforcement des ressources financières mises à la disposition des collectivités locales par l'intermédiaire de ces FRDL, celles-ci peuvent recourir à l'emprunt, autant que faire se peut et dans les limites tracées par les impératifs d'une bonne gestion, pour dynamiser leurs investissements.

L'augmentation de la capacité d'emprunt. Cette augmentation peut être effectuée en procédant à la mise en valeur de l'action du Fonds d'Équipement Communal (FEC) et à l'ouverture des collectivités locales sur les banques commerciales et autres institutions financières.

Traditionnel bailleur de fonds des collectivités locales, le FEC tend à devenir un véritable banquier de celles-ci. Ses secteurs d'intervention portent sur des projets relatifs à l'eau potable, l'électrification, l'assainissement liquide et solide, le transport urbain, les aménagements urbains et les équipements de sport et de tourisme. Le volume des prêts accordés par cet organisme aux collectivités locales s'est élevé à 1,200 milliard de dirhams au titre de l'année 2001. Mais ce montant ne représente que près de 7 % de leurs ressources globales et quelque 12 % de leurs ressources ordinaires.

Les causes d'une telle situation s'expliquent principalement par le coût élevé de ses ressources et les taux d'intérêt prohibitifs qui en découlent. Le FEC propose pour remédier à cela, d'être autorisé à rece-

voir une partie des dépôts des collectivités locales, mais cette solution bute sur des contraintes réglementaires. Il conviendrait dans l'immédiat de mettre en place un système de refinancement du FEC dynamique et volontariste qui saurait tirer profit, sous la garantie de l'État, des possibilités avantageuses de financement qu'offre le marché international de capitaux. Elles s'expliquent aussi par le manque d'expérience et de professionnalisme de la part des collectivités locales au niveau de la préparation des projets d'investissement présentés au FEC pour obtenir un financement. A ce sujet, le FEC propose gratuitement, avec une efficacité réduite, son assistance technique au niveau de l'identification, l'évaluation et le montage des projets. Mais le suivi de l'exécution de ces projets fait encore défaut et il faut intégrer une telle opération dans l'activité du Fonds pour tirer les enseignements qui s'imposent et revoir, en conséquence, la stratégie de cet établissement.

Le FEC gagnerait à être restructuré sous forme d'une société anonyme, adoptant une démarche managériale en terme de compétitivité et de ratios prudentiels. De surcroît, la rationalisation des coûts de fonctionnement de cette institution pourrait réduire le coût de ses prestations et partant améliorer son positionnement au niveau local.

En plus du FEC, il conviendrait d'intégrer des institutions financières dans le partenariat local et mettre en valeur ce partenariat pour diversifier les voies de financement. Ainsi, les banques commerciales peuvent surtout intervenir, de manière plus aisée, dans le financement des projets de construction ou d'exploitation d'ouvrages ou de services publics par le secteur privé. De même, les institutions financières publiques, telles que la CDG pourraient avoir un rôle majeur dans le développement local. La législation en vigueur permet l'intervention de cette institution par l'octroi de crédits aux Collectivités Locales.

L'exploration des possibilités offertes par la coopération internationale. Le cofinancement international des projets de développement local offre des perspectives prometteuses pour les collectivités locales marocaines dans le cadre de leurs actions de coopération avec leurs homologues à l'étranger.

Généralement, la nature des projets éligibles à ce cofinancement correspond à l'apport d'expertise et de moyens, l'échange de savoir-faire entre élus et fonctionnaires locaux de différentes nationalités, la qualification des opérateurs locaux et l'assistance technique.

En outre, Les partenaires externes exigent pour les projets présentés au cofinancement, la pérennité des actions engagées, l'implication des populations locales concernées, la qualification reconnue des intervenants et experts et la contractualisation entre les partenaires marocains et étrangers.

Au Maroc, quelques actions ont été engagées, dans ce sens, depuis un certain temps. Mais, en général, la méconnaissance des possibilités procurées par cette forme internationale de partenariat décentralisé et l'insuffisance de compétences mobilisées pour s'y déployer font que ce dernier ne profite que très subsidiairement aux collectivités locales.

Le recours au financement privé des services publics. Face à l'importance des besoins et aux limites de la capacité de financement des pouvoirs publics, faisant peser des contraintes nouvelles sur la gestion des services locaux, des formes d'organisation originales se développent, à partir d'une implication accrue des entreprises privées. Bien conçues, ces nouvelles modalités d'action peuvent apporter des réponses appropriées aux besoins socio-économiques des habitants à la qualité de service rendus et à la protection de l'environnement.

Mais les défis à surmonter sont nombreux : améliorer la capacité de négociation, de gestion et de contrôle des collectivités locales face à des opérateurs privés fortement outillés, concilier investissement et rentabilité avec l'accès des plus démunis aux services de base, assurer l'implication d'un opérateur privé dans un contexte local dont il faudra faire l'apprentissage, créer les conditions d'une régulation efficace et satisfaire aux exigences d'un développement local durable.

LES RESSOURCES HUMAINES

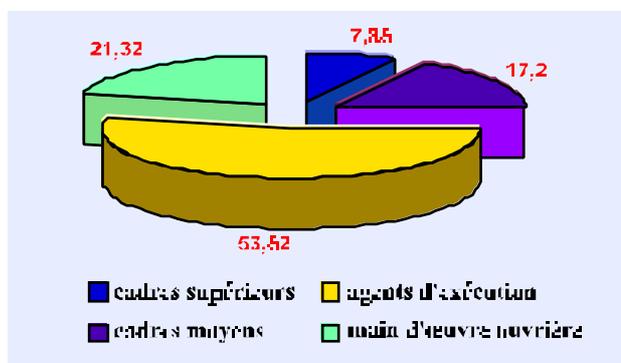
Conscient de l'importance du facteur humain dans

tout développement, le législateur marocain a décidé, une année après la mise en oeuvre de la réforme de la charte communale intervenue en 1976, l'instauration d'une fonction publique locale pour assurer l'encadrement technique et administratif des collectivités locales.

Les efforts entrepris, pour la promotion du facteur humain local, ont été matérialisés par la mise en place du décret du 27 septembre 1977 portant statut particulier du personnel communal. Celui-ci fixe les dispositions particulières applicables aux fonctionnaires communaux, qui restent, par ailleurs, soumis au statut général de la fonction publique de l'Etat du 24 février 1958, aux textes législatifs et réglementaires pris pour son application, et à l'ensemble des textes se rapportant aux fonctionnaires de l'Etat.

GRAPHIQUE 3.1.

Répartition du personnel des Collectivités Locales selon le grade en 2001



Le personnel en fonction dans les communes est constitué de fonctionnaires communaux recrutés en vertu des dispositions des statuts particuliers dans les emplois classés aux échelles de rémunération de 1 à 9 incluses, de fonctionnaires de l'Etat détachés auprès des communes, des agents temporaires journaliers et occasionnels et des agents contractuels mis à la disposition des communes.

Ce personnel (toutes catégories confondues) a été ainsi multiplié par 5 en l'espace de 23 ans ; passant de 26.500 en 1977 à 145.117 en 2001. Cette forte

progression a profité aux communes, aussi bien urbaines que rurales. Le nombre des emplois des communes urbaines et rurales a atteint respectivement 85.158 et 34.970 en 2001. Il s'élève à 23.534 pour les provinces et préfectures et seulement 309 fonctionnaires pour les régions. Ce qui dénote d'un déséquilibre de la répartition des effectifs entre collectivités locales.

Sur le plan de la qualification de ce personnel, on note qu'en 2001, les cadres supérieurs représentent 7,86 %, les cadres moyens 17,20 %, les agents d'exécution 53,62 % et la main d'œuvre ouvrière 21,32 %. Ce qui démontre le sous-encadrement des collectivités locales. En plus, la structure des emplois des collectivités locales fait apparaître une large prédominance des cadres administratifs estimés pour l'ensemble des collectivités locales à 45.152. Quant au corps des techniciens, il est composé de 22.046 agents tous grades confondus (graphique 3-1). Par conséquent, l'enjeu auquel doivent faire face les collectivités locales réside dans la mobilisation de techniciens moyens et supérieurs afin d'améliorer leur capacité d'ingénierie et d'expertise.

En résumé, l'administration locale souffre de plusieurs maux dont les plus graves ont trait aux insuffisances d'ordre organisationnel, à l'instabilité dans la fonction de responsabilité, au fonctionnement désordonné des services et au gaspillage des ressources humaines qui sévit dans la quasi-totalité des

collectivités locales. Ces insuffisances devraient être atténuées par la nouvelle charte communale.

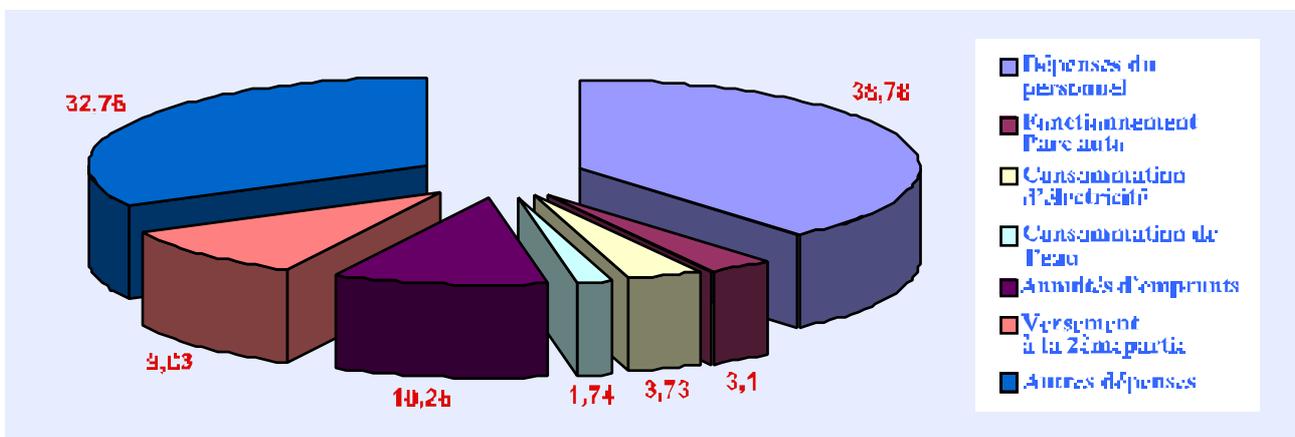
LES DEPENSES ET LES RESSOURCES DES COLLECTIVITES LOCALES

L'examen des dépenses et des ressources des collectivités locales révèle l'inadéquation de leurs structures et de leur gestion face aux défis locaux de développement humain. La caractéristique la plus dominante réside dans l'importance des crédits nécessités par les charges du personnel.

Charges du personnel des collectivités locales. Les dépenses d'exploitation des collectivités locales sont estimées à environ 70 % du total des dépenses. Les salaires y représentent 40 à 60 % pour les communes urbaines, plus de 60 % pour les provinces et préfectures et 28 % pour les régions.

En effet, il ressort de l'examen de l'ensemble des budgets des collectivités locales au titre de l'exercice 2000/2001 que l'enveloppe budgétaire affectée à la rubrique " rémunération du personnel" est estimée à 45 % du budget total. Ce pourcentage varie d'une collectivité à l'autre. Ainsi, il est de 64 % pour les préfectures et provinces contre 46 % pour les communes urbaines. Il y a lieu de signaler que cette rubrique a connu une augmentation très sensible ces dernières années surtout après la titularisation et la promotion interne des agents des collectivités locales suite au dialogue social initié par le gouvernement.

GRAPHIQUE 3.2.
Structure des charges de fonctionnement des collectivités locales



Les recrutements antérieurs ont laissé peu de moyens aux communes pour se doter de cadres et d'agents spécialisés et qualifiés.

Les charges de fonctionnement. Il se dégage du tableau ci-dessous que les dépenses d'exploitation représentent environ 90 % du total des dépenses des collectivités locales. Les salaires représentent la portion la plus importante des dépenses d'exploitation pour l'ensemble des collectivités locales soit 38,78 %. Par ailleurs, la masse de crédits affectés aux rubriques relatives à la consommation d'eau, d'électricité et aux parcs auto, demeure raisonnable (graphique 3-2).

Les ressources de fonctionnement. Si l'on examine la structure des ressources mises à la disposition des collectivités locales, on constate à partir du tableau ci-dessous qu'elles sont constituées de recettes provenant essentiellement de la fiscalité affectée par l'Etat aux collectivités locales notamment la fiscalité de péréquation versée par l'Etat sous forme de dotations globales TVA (52 %), la taxe d'édilité (12,78 %), l'impôt des patentes (9,65 %) la taxe urbaine (3,69 %), et de la fiscalité locale dont le poids dans les ressources globales des collectivités atteint 20,43 %. Autrement dit une proportion importante de la TVA sert à couvrir les dépenses du personnel.

Les charges d'investissement. La situation des ressources et dépenses décrite ci-dessus entraîne une

TABLEAU 3-1
Structure des charges de fonctionnement des collectivités locales

Rubriques	%
Dépenses du personnel	38,78
Fonctionnement du Parc auto	3,10
Consommation d'électricité	3,73
Consommation de l'eau	1,74
Annuités d'emprunts	10,26
Versement à la 2ème partie	9,63
Autres dépenses	32,76
Total	100,00

TABLEAU 3-2
Structure des ressources de fonctionnement des Collectivités Locales

Rubriques	%
Taxe Urbaine	3,69
Taxe d'édilité	12,78
Patente	9,65
TVA dotation globale	49,77
TVA dotation spéciale	1,95
I.G.R	0,91
I.S	0,82
Taxes locales et autres recettes	20,43
Total	100

TABLEAU 3-3
Structure des charges d'investissement des Collectivités Locales

Rubriques	%
Acquisitions mobilières	13,50
Acquisitions immobilières	4,79
Assainissement	1,50
Voirie	24,05
Electrification	7,58
Adduction d'eau	4,22
Constructions et Aménagements	28,43
Investissements intégrés	6,23
Autres	9,70
Total	100

structure des charges d'investissement ne permettant pas d'intensifier les investissements intégrés dans les projets créateurs d'emplois et de revenus nouveaux. Ainsi comme il ressort du tableau ci-dessous, le secteur de prédilection des collectivités locales, au niveau de l'équipement, reste toujours celui de la construction et de l'aménagement avec un taux de 28,43 %, suivi de la voirie avec un taux de 24,05 % et de l'acquisition mobilière avec un taux de

13,50 %. Quant aux crédits réservés aux autres rubriques à savoir l'investissement intégré (6,24 %), l'acquisition immobilière (4,66 %), l'adduction d'eau (4,22 %), l'assainissement (1,50 %), ils sont restés très limités.

La rationalisation de la programmation budgétaire. En harmonie avec les orientations et les mesures de rénovation du système de financement du développement local mentionnées ci-dessus, la programmation budgétaire au niveau des collectivités locales mérite un nouveau mode de gouvernance sur les plans de sa conception, de sa nature et de son exécution. Au niveau de sa conception, les lignes directrices doivent se conformer aux orientations, aux objectifs et aux priorités des plans nationaux de développement économique et social, et en particulier privilégier les actions et les projets contribuant à relever les défis de développement socio-économique en général et ceux de développement humain local en particulier.

Les nomenclatures des budgets des collectivités locales doivent connaître une révision profonde introduisant des rubriques permettant l'insertion de ces orientations nouvelles, et permettant de rationaliser l'utilisation des ressources disponibles et mobilisables. Les dotations réservées à des actions improductives ou inutilement répétitives telles que les aménagements et les réfections de chaussées et de trottoirs méritent d'être limitées et mieux planifiées. Des économies importantes pourraient être dégagées de l'exécution de ces travaux s'ils étaient conçus et exécutés d'une manière intégrée et selon des normes et des techniques permettant leur pérennité optimale.

La mise en œuvre des programmations budgétaires des collectivités locales devra être assortie de procédures d'exécution, de mécanismes de coordination, de suivi et d'évaluation. La programmation budgétaire doit s'effectuer selon une approche d'intégration et de participation assurant la rentabilisation des moyens utilisés au profit de l'accélération des progrès devant être enregistrés en matière de développement humain local.

L'œuvre devant être ainsi accomplie relève de la responsabilité et des rôles des acteurs de gouvernance au niveau national et de ceux locaux dont notamment les structures et les ressources humaines de la fonction publique locale.

TUTELLE ET CONTROLE DES COLLECTIVITES LOCALES

La tutelle sur les finances locales est un levier détenu par l'Etat pour assurer la maîtrise des finances locales. Cependant, l'expérience marocaine montre que cette tutelle n'a pas rénové ses instruments dans la mesure où les règles qui la régissent encore aujourd'hui trouvent leur origine dans les textes de 1976. Cette expérience a montré la nécessité d'alléger la tutelle financière et de renforcer le contrôle à posteriori des collectivités locales.

Allègement de la tutelle financière. Malgré l'évolution qui a marqué les finances locales sur différents plans, les réformes législatives antérieurement adoptées relatives notamment à la région, n'ont fait que reproduire le schéma de base dont les principaux actes financiers, à savoir le budget et ses modifications, le recours à l'emprunt, les arrêtés de la fiscalité locale et la programmation des projets d'investissement sont soumis à l'approbation préalable de l'autorité de tutelle. Aussi, le contrôle de tutelle reste encore très centralisé, sauf pour les communes rurales soumises à une tutelle déconcentrée.

Centralisée ou déconcentrée, cette tutelle est dans tous les cas doublée d'un visa du ministère des Finances, ou de ses représentants au niveau des circonscriptions provinciales.

La nouvelle loi du 3 octobre 2002 portant charte communale, allège la tutelle financière des collectivités locales, à travers, d'une part, la limitation des contrôles préalables de légalité à un minimum de matières par une revue à la baisse de la liste des décisions qui ne deviennent exécutoires qu'après avoir reçu l'approbation de l'autorité de tutelle. Ainsi, cette liste a été allégée de tous les actes pris par le conseil communal et portant sur les règlements généraux relatifs aux voies de transport, aux constructions et à la préservation de la santé publique, sur les baux s'étalant sur une période de

ENCADRE 3.5

Problèmes communaux rencontrés et solutions envisagées par les Agents de Développement dans le cadre du Programme de Renforcement des Capacités de Gestion des Communes

Le Programme de Renforcement des Capacités de Gestion des Communes, mis en œuvre par le Département de la Prévision Economique et du Plan en coopération avec le PNUD, a pour objectif le renforcement des capacités de gestion de 40 communes dans quatre provinces retenues par le Premier Programme de Priorités Sociales (BAJ1) et le Programme de Développement Humain Durable et de Lutte Contre la Pauvreté : Al Haouz, Chichaoua, Essaouira et Chefchaouen. Il vise également, l'amélioration de la gestion des activités de développement réalisées dans les quatre provinces ciblées et la conception d'un modèle de gestion décentralisée au niveau de la commune.

L'assistance technique aux communes ciblées en tant qu'activité principale du Programme, a été assurée par un groupe de vingt agents de développement qui ont été formés pour cette fin.

Cette assistance technique consiste en l'encadrement de ces communes dans plusieurs domaines de gestion locale dont notamment l'état civil, la gestion du personnel, les finances locales, la gestion technique, la gestion du patrimoine communal, la police administrative, l'urbanisme, les marchés publics et les règlements des différends.

Dans le cadre de cette activité, les agents de développement ont préparé des rapports d'évaluation et de suivi relatifs aux communes encadrées. L'analyse de ces rapports permet de relever les principaux problèmes communs aux 40 communes, ceux-ci sont classés par domaine d'intervention comme suit :

- La gestion du personnel

Modestie du niveau d'instruction du personnel.

Affectation d'un nombre important des fonctionnaires à d'autres services provinciaux.

Mauvaise gestion des ressources humaines et l'absence d'une stratégie claire du travail.

Absence du répertoire complet des noms du personnel. Insuffisance en matière de formation du personnel et affectation arbitraire des fonctionnaires.

Absence d'un service qui s'occupe de la gestion du personnel dans certaines communes.

Déséquilibre dans la répartition des tâches entre les fonctionnaires.

Absence de la fonction du secrétariat général dans quelques communes.

- Défaillance au niveau des procédures de recrutement, d'évaluation et de promotion du personnel communal.

- L'état civil

Ignorance des textes de loi régissant l'état civil.

Existence de fautes et omissions au sein des dossiers de l'état civil.

Omission de signature des actes de l'état civil.

Mauvaise organisation du bureau de l'état civil.

- Les finances publiques

Ignorance des règles et lois encadrant les finances publiques.

Faiblesse des ressources financières (la TVA représente la

grande partie des recettes).

Non collecte de tous les impôts sur le territoire dans certaines communes.

Absence de quelques registres et dossiers par exemple : registre de bons de commandes des marchés publics, dossier de note de base, ...

Non disponibilité des textes de lois sur le système fiscal.

- La gestion technique et du patrimoine

Non-distinction entre les biens publics et les biens privés. Sous-exploitation du patrimoine communal.

Pour améliorer les capacités de gestion de ces communes et remédier aux problèmes cités ci-dessus, l'assistance des agents de développement a permis d'atteindre les résultats suivants :

- La gestion du personnel

L'amélioration des connaissances des fonctionnaires à l'aide de formation et d'encadrement dans les domaines où ils exercent.

La mise en place d'un organigramme approprié à la réalité et la spécificité de chaque commune.

La création de registres des noms des fonctionnaires.

La régularisation de la situation administrative des fonctionnaires.

La documentation du service du personnel par les textes législatifs et réglementaires régissant le domaine.

- L'état civil

L'organisation des bureaux de l'état civil.

La diminution de nombre de fautes dans les dossiers de l'état civil.

La création des dossiers et registres manquants.

La collecte et l'explication des textes de loi régissant le domaine de l'état civil.

La mise en place des petites formations sur lieux qui concernent surtout la gestion des registres de l'état civil.

- Les finances publiques

L'étude et l'explication de la nouvelle loi régissant la conclusion des marchés.

L'amélioration du niveau de gestion et la collecte des impôts et taxes communales.

La persuasion des responsables de la nécessité de faire des études spécifiques avant la conception et la programmation de projets que la commune compte réaliser.

L'actualisation des dossiers comptables.

- La gestion technique et du patrimoine

L'énumération du patrimoine et sa classification entre privé et public.

La régularisation de la situation juridique du patrimoine communal.

plus de 10 ans et sur les admissions ou refus de dons et legs. Et d'autre part, par la substitution des contrôles de proximité à la tutelle centrale par une nouvelle répartition des attributions en matière d'approbation des actes, notamment budgétaires et financiers pris par le conseil communal ou son président, entre le Ministre de l'Intérieur et le wali ou le gouverneur. Le premier approuve les délibérations des communes urbaines de plus de 100.000 habitants alors que les seconds approuvent les actes émanant des autres communes.

Les délais d'approbation en matière budgétaire et financière ont aussi été réduits par la prescription de nouveaux délais d'approbation des délibérations du conseil communal par l'autorité de tutelle.

Cette nouvelle réforme constitue une nouvelle étape sur la voie de la consolidation de la démocratie locale, dans la mesure où elle atténue les lourdeurs de la tutelle en assurant une plus grande autonomie de gestion financière aux entités décentralisées.

Par ailleurs et afin d'assouplir les procédures de contrôle des actes des collectivités locales, le Ministère de l'Intérieur a délégué aux walis des Régions les pouvoirs de tutelle qu'il exerce pour les actes suivants :

- L'approbation des délibérations des organes délibérants des collectivités locales pour les marchés et les conventions passés par les collectivités locales, lorsque leur montant ne dépasse pas 10 millions de dirhams.
- L'approbation des décisions de transfert de crédits d'une rubrique à une autre à l'intérieur du budget des collectivités locales.
- L'approbation des délibérations des organes délibérants des collectivités locales, pour les actes d'acquisition et de cession de terrains.

Ce redéploiement, accompagné par une restructuration et une revalorisation statutaire des représentations régionales des administrations publiques, pourrait constituer un véritable tournant pour la gouvernance locale.

A la faveur des délégations mentionnées ci-dessus, les walis des Régions sont désormais dépositaires

d'importants pouvoirs, leur permettant de prendre in situ la plupart des mesures nécessaires à l'économie régionale et à la promotion de l'investissement privé, qui relevaient jusqu'ici des services centraux.

L'objectif recherché est la création à tous les niveaux du territoire et principalement au niveau régional, d'un cadre rénové et moderne du management du territoire, de l'économie et de la société. Une opportunité également pour les acteurs économiques et tout opérateur de trouver auprès du wali, de l'administration régionale et du centre régional d'investissement une capacité d'écoute, une sensibilité à l'acte d'investir et de nouveaux types de rapports induisant les dimensions qui font aujourd'hui défaut à savoir l'accueil, l'orientation, la facilitation, la mobilisation, la concertation, le partenariat, l'accompagnement et le soutien.

Renforcement du contrôle à posteriori. Le renforcement du contrôle à posteriori constitue le corollaire de l'allègement du contrôle à priori. Cette tendance imprégnée au système de contrôle national des finances publiques est légitimée, à juste titre, pour notamment être en phase et en harmonie avec la nouvelle politique des pouvoirs publics axée essentiellement sur la recherche de la performance et la simplification des procédures de gestion. Ce renforcement du contrôle à posteriori se concrétise à travers l'institution des Cours Régionales des Comptes (C.R.C) et le renforcement du rôle de l'Inspection Générale de l'Administration Territoriale (I.G.A.T) et des Inspections Générales des Ministères.

L'institution des C.R.C. vient contrecarrer les dysfonctionnements et les carences caractérisant globalement la gestion financière locale, mise en cause notamment par plusieurs débats et colloques nationaux, à travers notamment les irrégularités comme tendance caractéristique de la gestion locale, le manquement au respect de la réglementation en vigueur et des procédures, les négligences graves sur le patrimoine et deniers publics et l'insuffisance ou le défaut de contrôle à différents niveaux.

A ce titre, les C.R.C peuvent jouer un rôle important au niveau local à travers l'exercice de leurs missions de contrôle des comptes et de la gestion des Collectivités Locales et de leurs groupements.

Les C.R.C peuvent aussi jouer le rôle de conseiller auprès des élus locaux, d'encadrement et d'orientation en matière financière, afin de les aider à assumer leurs responsabilités, pour le développement rationnel au niveau local et par conséquent à l'échelon national.

L'I.G.A.T, relevant du Ministère de l'intérieur et dont le statut particulier est pratiquement identique à celui de l'Inspection Générale des Finances (I.G.F), a pour principale mission, le contrôle et la vérification de la gestion administrative, technique et comptable des services relevant du ministère de l'intérieur, des Collectivités Locales et de leurs groupements. Par ailleurs, l'I.G.A.T peut être chargée de toute mission d'étude ou de réflexion.

Sur le plan territorial, l'I.G.A.T inspecte et contrôle la gestion des préfectures, des provinces, des cercles, des caïdas, des communes rurales et urbaines, des municipalités et de tous les services dépendant du ministère de l'intérieur.

Etant donné l'étendue spatiale et géographique du champ d'action de l'I.G.A.T et du nombre important des représentations locales à contrôler, la déconcentration de l'I.G.A.T et sa délocalisation s'avère d'une importance certaine en vue d'optimiser ses interventions et d'apporter une intervention de proximité en faveur de l'efficacité de la dépense publique.

Parallèlement, les inspections générales des ministères, jusqu'à présent cantonnées dans des activités à faible impact, peuvent être redynamisées, en les dotant, notamment d'un statut particulier, en vue d'assumer des missions de contrôle et d'évaluation particulièrement auprès des services déconcentrés de leurs administrations respectives.

Enfin, l'Inspection Générale des Finances (IGF) qui constitue l'un des organes importants de contrôle à posteriori des finances publiques pourrait être à l'image des C.R.C, appelée à contribuer davantage à la modernisation et à l'amélioration de la gestion locale et faire part de son savoir-faire et de son

ENCADRE 3.6

Eviter la transposition de modèles étrangers en matière de décentralisation territoriale

Lorsqu'on examine la nouvelle charte communale instaurée par la loi n°78-00 promulguée par le dahir n°1-02-297 du 03 octobre 2002 on ne peut manquer d'être frappé par une inspiration forte du modèle français en ce qui concerne l'organisation des grandes villes.

Ainsi, la législation Marocaine s'est beaucoup inspiré de l'organisation décentralisée des villes dont la population dépasse 500.000 habitants en France, et de l'organisation des villes de Paris, Lyon et Marseille (la loi PLM) imposée par les lois de 1982, en érigeant les six villes Casablanca, Rabat, Salé, Tanger, Fès et Marrakech, chacune en une seule commune dotée d'un conseil urbain assisté par des conseils d'arrondissements dépourvus de la personnalité juridique.

A noter que si les conseils d'arrondissement des villes précitées ne devraient être dotées que d'attributions consultatives et exécutives, leur institution serait passée inaperçue. Mais le législateur Marocain à l'instar de son homologue français les a dotés de pouvoirs de décision et de gestion, ce qui aboutira certainement à déposséder le conseil urbain unique de chaque ville de ses compétences

contribuera au chevauchement des prérogatives entre la commune et les sous-unités créées (les arrondissements) et accroîtra la diffusion et la dilution des responsabilités.

De même, dans l'état actuel des textes, les élus d'arrondissements peuvent contester le rôle prédominant du conseil communal et tendre à le contourner.

Par ailleurs, il est à noter que dans le cas d'une très grande hétérogénéité des conseils d'arrondissements et des intérêts, les rapports de force vont compromettre la mise en œuvre du développement local escompté et on risque de créer comme auparavant des villes dans la ville au détriment de l'unité de gestion des affaires locales et de son harmonisation et sa cohérence.

S'y ajoute la multiplication des centres de décision aussi bien au niveau des organes délibérants (conseil communal et conseil d'arrondissement) qu'au niveau des organes exécutifs, ce qui risque de rendre la gestion des affaires publiques locales dans les villes concernées plus coûteuse, plus complexe et plus bureaucratique, et par conséquent disloquer une administration d'agglomération tenue pour lente et pesante.

expérience éprouvée en matière de contrôle supérieur des finances publiques. Dans le sillage de la déconcentration d'institutions chargées d'une mission similaire, il pourra être procédé à la restructuration de l'I.G.F et à sa régionalisation.

LA DEMOCRATISATION DU PROCESSUS DE DECENTRALISATION

Créées constitutionnellement, les collectivités locales sont des institutions représentatives des populations qui élisent leurs membres, et sont chargées de gérer démocratiquement les affaires de développement local sur les plans économique, social et culturel.

Le processus de leur formation étant défini par les opérations électorales dont les formes et les modalités de mise en œuvre, d'exécution et de gestion sont déterminantes dans la réalisation des objectifs généraux et spécifiques assignés à la décentralisation. A ces titres, les expériences réalisées au Maroc, depuis 1976, montrent que le processus de démocratisation des structures décentralisées élues, bien qu'en amélioration progressive, n'a pas atteint le niveau souhaitable.

En effet, le découpage électoral en communes et régions, revu à plusieurs reprises, ne semble pas encore représenter des assises largement acceptées et viables, à moyen et long terme, pour bâtir les bases d'un développement socio-économique intégré et durable des entités créées en tant que communes, provinces ou régions. La raison en est, le manque d'études monographiques spatiales assorties de critères économiques et sociaux pertinents, et complétées par des objectifs économiques et sociaux stratégiques devant guider la nature du découpage électoral. Ce qui a abouti, dans de nombreux cas, à des communes rurales démunies de possibilités réelles de développement, ou à la formation de communes urbaines dont les opportunités d'expansion économique sont limitées.

Sur le plan des opérations électorales, et malgré les améliorations observées lors des élections législatives de septembre 2002, et communales de septembre 2003, ces opérations demeurent marquées par des comportements sources de contestation de leur régularité.

La formation de bureaux de conseils, surtout en milieu rural, et d'assemblées préfectorales, provinciales et régionales, censée se dérouler démocratiquement et selon les convictions profondes et saines des élus, n'est pas parfois à l'abri, elle aussi, de pressions matérielle ou morale, si elle n'est pas l'objet dans certains cas de marchandage sous forme d'achat de voix. La responsabilité incombe, en la matière, aussi bien aux élus et aux partis politiques qu'à l'administration, malgré l'effort accompli par les pouvoirs publics pour en atténuer les effets.

Le phénomène de dilapidation de deniers publics n'a pas épargné les modes de gestion communale dont certains auteurs ont été traduits en justice et sanctionnés.

Ainsi, on peut dire que la démocratisation du processus de décentralisation demeure un enjeu capital pour asseoir les bases saines d'une bonne gouvernance du développement local. Elle nécessite le redéploiement davantage d'efforts pour bannir toutes les causes qui portent atteinte à la crédibilité des opérations électorales. Il s'agit essentiellement de sanctionner toute utilisation de moyens de pression visant à influencer les électeurs dans leur choix et la libre expression de ce choix. Il s'agit aussi de favoriser la création d'une élite dévouée à l'intérêt collectif et au développement local durable pour participer, en tant qu'élue, à la gestion communale. Dans ce cadre, les partis politiques doivent présenter des candidats dévoués et compétents. A cet effet, les conditions de candidature aux élections méritent d'être revues pour exiger notamment un certain niveau d'instruction et la résidence au sein de la commune d'élection en cas de prise d'une responsabilité dans la gestion communale. Certes, les dispositions récentes introduites par la nouvelle charte en matière d'amélioration du statut de l'élue, méritent, de ces points de vue, d'être étendues à l'ensemble des conseillers postulant pour des postes de responsabilités au sein des conseils (encadré 3.7). La tutelle et l'encadrement assurés par le Ministère de l'intérieur doivent contribuer à l'ancrage de comportements, d'attitudes et de modes de gouvernance renforçant la crédibilisation du processus de décentralisation dans toutes ses composantes et à toutes ses étapes.

ENCADRE 3.7

Principales innovations de la nouvelle loi portant charte communale

La nouvelle loi relative à la charte communale vise à adapter l'organisation communale aux changements profonds que connaît le Maroc. De ce fait, plusieurs objectifs ont présidé à l'élaboration de cette loi :

Le renforcement de l'ancrage de la démocratie de proximité et la consolidation des espaces d'autonomie, des libertés et des responsabilités locales.

L'extension du rôle de la commune en matière de promotion du développement, de création des richesses, d'emploi et d'aménagement du territoire.

Le renforcement de la capacité d'intermédiation de la commune et d'intervention dans les secteurs sociaux et sa propension à lutter contre les disparités économiques et sociales.

La correction des carences et des faiblesses constatées à l'occasion de l'application de l'ancienne charte communale.

La clarification du cadre juridique du partenariat et de la coopération décentralisée notamment la coopération internationale.

En harmonie avec ces objectifs la nouvelle charte se caractérise par les principaux changements suivants :

- L'amélioration du statut de l' élu

La nouvelle loi a introduit de nombreuses innovations en matière de droits et d'obligations de l' élu communal, notamment :

Limitation de l'accès aux responsabilités de président du conseil communal aux conseillers lettrés (Article 29).

Interdiction de détenir plus d'un mandat exécutif local (Article 30).

Inéligibilité aux fonctions de président ou adjoint des conseillers communaux élisant domicile à l'étranger (Article 30).

Renforcement des garanties et des facilités accordées aux fonctionnaires et agents de l'Etat exerçant un mandat public (Article 32).

Responsabilité des communes pour les dommages subis par l' élu par suite d'accidents dans l'exercice de ses fonctions (Article 19)

- Le renforcement des moyens de protection de l'intérêt public et des mécanismes de contrôle, et l'assouplissement de la tutelle exercée sur les actes des communes

Nette séparation des fonctions délibérantes et exécutives (Articles 36 à 43).

Limitation des délégations des pouvoirs du président aux seuls adjoints (Articles 51 et 52).

Interdiction pour les conseillers communaux d'entretenir des intérêts privés avec la commune à titre personnel ou à un quelconque titre (Article 23).

Allégement de la tutelle à priori.

Renforcement des contrôles externes, notamment celui des juridictions financières (Article 69).

- L'extension du champ de l'autonomie locale

Cette extension est traduite d'une part dans la nouvelle conception de la grille des compétences de l'institution communale et d'autre part dans les nouveaux dispositifs de tutelle (Articles 35 à 43) :

Énoncé précis des attributions du conseil communal et de son président dans un souci de clarification du rôle de cette collectivité publique et de limitation des traditionnels conflits de compétences.

Extension de la sphère des responsabilités communales à de nouveaux champs de compétences, sous forme d'attributions de plein droit, de compétences transférables ou consultatives.

Délimitation des responsabilités des différentes collectivités publiques et fixation du cadre légal des transferts ultérieurs des compétences que l'Etat pourrait être amené à concéder à la commune.

CHAPITRE 4

**Dynamiser le processus de déconcentration
pour mieux encadrer la gouvernance
du développement humain local**

Dynamiser le processus de déconcentration pour mieux encadrer la gouvernance du développement humain local

Au Maroc, la déconcentration a évolué en deux phases successives. La première phase a consisté à déconcentrer des moyens d'exécution de l'action administrative (déconcentration organique), la deuxième a porté sur la déconcentration du pouvoir de décision.

La première phase s'est caractérisée par l'accroissement du nombre de services déconcentrés et leur propension au cloisonnement en raison même de leur mode d'organisation à l'identique des administrations centrales.

DECONCENTRATION DES MOYENS

Malgré la déconcentration assez tôt de moyens institutionnels et humains, les services déconcentrés sont dotés de manières différenciées d'institutions et de moyens pour les assumer.

A titre d'exemple, le Ministère de l'Équipement, dispose de 45 directions territoriales dont 16 directions régionales.

Pour une meilleure déconcentration des services de ce ministère et suite au nouveau découpage administratif, 9 Directions Régionales sont dotées d'un Centre Régional des études Techniques (CERET), d'un Service de Planification et des Études Économiques (SPEE), d'un Service de Logistique et de Matériel (SLM) et d'un Service d'Administration Générale (SAG).

Ces entités répondent à une dynamique d'organisation nouvelle : le CERET assure l'animation et la promotion de la technicité au niveau de la région. A cet effet, il veille au transfert de son savoir faire aux services techniques provinciaux du Département. Il assiste également, à leur demande, les Collectivités Locales et les services extérieurs des autres Départements.

Le SPEE réalise, à l'échelle de la région et dans tous les domaines de l'équipement, les études générales nécessaires pour l'élaboration des programmes de développement et la coordination de ces domaines.

Actuellement, les moyens nécessaires sont mis en place pour que les seize Directions Régionales de l'Équipement accomplissent pleinement les missions qui leur sont dévolues. Aussi, plusieurs actions

leur ont été déconcentrées (approbation des études routières, approbations de certains marchés, etc.) et d'autres sont en cours.

Sur le plan hydraulique, se substituent aux anciennes Directions des Régions Hydrauliques, sept agences de bassins hydrauliques qui ont été créées.

Au niveau des ressources humaines, le Ministère de l'Équipement compte en 2002 un effectif total de près de 11.897 agents dont 2.237 femmes et 9660 hommes. Ce chiffre est resté pratiquement stable sur les dix dernières années, malgré une nette augmentation du volume d'activité mesuré par les projets dont ce département à la charge.

La structure de cet effectif se répartit en 12 % de cadres, 29 % d'agents de maîtrise et 59 % d'agents d'exécution.

Sur le plan géographique, 58,85 % des effectifs du Ministère de l'Équipement se trouvent dans les services territoriaux.

Le taux d'encadrement global est de l'ordre de 14 %. Mais ce taux cache des disparités entre services centraux et territoriaux. En effet, ces derniers ne sont encadrés qu'à hauteur de 7,13 %, contre 25,64 % pour les services centraux.

Par ailleurs, la majorité du personnel a une ancienneté administrative élevée (20,5 ans est l'ancienneté administrative moyenne), donc ce personnel a besoin de formation et de recyclage, surtout pour celui exerçant dans les domaines techniques.

Concernant le Département de l'Agriculture, ses structures sont réparties en 41 Directions Provinciales de l'Agriculture, 122 Centres de Travaux dans les zones Bour, 9 Offices Régionaux de Mise en Valeur Agricole, 179 centres de mise en valeur au niveau des grands périmètres irrigués ; 55 Caisses Régionales de crédit agricole, 133 Caisses Locales, 128 Guichets saisonniers et 28 agences bancaires.

Les ressources humaines de ce département comptent 8720 fonctionnaires en 2002 répartis en 2232 cadres, 3974 agents de maîtrise et 2514 agents d'exécution.

La structure de cet effectif se répartit en 25,6 % de cadres, 45,6 % d'agents de maîtrise et 28,8 % d'agents d'exécution.

Sur le plan géographique, 60,1 % des effectifs du Ministère de l'Agriculture se trouvent dans les Directions provinciales, 24,8 % dans l'Administration Centrale et seulement 15,1 % travaillent dans les services rattachés.

Quant au Ministère de l'Education Nationale ses structures sont réparties en 16 Académies Régionales, 69 Délégations provinciales ou préfectorales.

Il dispose de 6213 établissements d'enseignement primaire public en 2001 dont 3659 en milieu rural. Le personnel enseignant dans ces établissements s'élevé au titre de la même année à 128288 enseignants dont 38 % sont du sexe féminin. Ces indicateurs sont respectivement 72519 et 24,5 % en milieu rural.

Le Ministère de la Santé ayant une délégation par province ou préfecture, dispose en 2000 de 80 hôpitaux généraux et 32 spécialisés, 557 centres de santé urbains, 42 hôpitaux locaux urbains et 15 ruraux, 621 dispensaires ruraux et 1032 centres de santé com-

munaux ruraux dont 250 avec lits pour accouchement. L'encadrement des établissements publics de santé est assuré par 5812 médecins et 26174 agents du personnel paramédical.

Si ces départements ont connu une déconcentration assez significative, il n'en est pas de même pour d'autres départements. Transitoirement, la dynamisation du processus de déconcentration sur de nouvelles bases de gouvernance, appelle la mise en coopération étroite des compétences humaines des secteurs de l'Equipement, de l'Agriculture, de l'Education et de la Santé, pour concevoir ensemble et coopérer à la réalisation de projets ou programmes permettant de surmonter les défis locaux de développement humain.

La mise en place d'un mode de gouvernance associant les ressources humaines des services déconcentrés de ces secteurs autour de projets de développement local est susceptible de mieux réaliser, au moindre coût et à des délais meilleurs, des projets locaux de développement, dont en particulier ceux de développement humain.

TABLEAU 4-1
Etat des effectifs du Département de l'Agriculture en 2002

<i>Effectif / Catégorie</i>	<i>Total</i>	<i>Administration Centrale</i>		<i>Directions provinciales de l'Agriculture</i>		<i>Services rattachés</i>	
		<i>Effectif</i>	<i>%</i>	<i>Effectif</i>	<i>%</i>	<i>Effectif</i>	<i>%</i>
Cadre	2232	768	34,5	1016	45,5	448	20,0
Maîtrise	3974	808	20,0	2709	67,0	457	13,0
Exécution	2514	584	23,2	1520	60,6	410	16,2
Total	8720	2160	24,8	5245	60,1	1315	15,1

DECONCENTRATION FINANCIERE

S'agissant de la déconcentration financière, force est de constater que celle-ci demeure hypothéquée par la faiblesse ou l'absence, dans certains cas, de pouvoir de décision au niveau local en matière d'engagement définitif de la dépense, lequel reste subordonné dans la plupart du temps à l'approbation préalable de l'administration centrale (marchés, contrats, conventions, ...).

Ainsi, l'un des problèmes majeurs rencontrés par les services déconcentrés réside dans la disposition à temps de crédits pour exécuter les actions dont ils ont la charge. Ces crédits leur sont délégués par les services centraux selon des procédures et des délais insatisfaisants.

Les faiblesses relevées à ce niveau ont incité les pouvoirs publics à appréhender l'enjeu de la déconcentration.

tration budgétaire et à introduire un certain nombre de correctifs. Ainsi, la refonte des structures et le renforcement des attributions des départements ministériels ont été accompagnés par une déconcentration budgétaire dont le progrès enregistré peut être apprécié au niveau de certains départements et au niveau de l'importance des crédits et des marchés délégués aux sous-ordonnateurs.

Un indicateur plus pertinent de la tendance générale vers la déconcentration du budget de l'Etat serait l'évolution des délégations de crédits au profit des seuls services déconcentrés territoriaux.

Dans ce cadre, on note plutôt un recul au niveau national. En effet, en dehors du chapitre « personnel », les délégations au profit des sous-ordonnateurs territoriaux ne représentent plus en 1999-2000 que 15 % des crédits ouverts par la loi de finances, contre 18 % en 1998-1999. Ce taux est de 21 % pour les crédits de paiement délégués sur le budget d'investissement (contre 25 % en 1998-1999).

Les performances du Ministère de l'Équipement restent supérieures à la moyenne nationale : au titre du budget d'investissement de la loi de finances 2001, le montant total des crédits délégués aux directions régionales et provinciales s'établit à 2,395 milliards de dirhams, sur un budget de 3,551 milliards de dirhams, soit un taux de crédits déconcentrés de 67 %.

On peut également mesurer la tendance à la déconcentration par le nombre de marchés publics gérés

au niveau territorial. L'amélioration de cet indicateur qui a été constatée au niveau national au cours des dernières années s'est confirmée au cours de l'exercice 1999-2000, puisque la part des marchés passés par les services déconcentrés a enregistré une nette augmentation de l'ordre de 14 %, en passant de 58 % en 1998-1999 à 72 % en 1999-2000.

La déconcentration budgétaire impose, pour qu'elle soit rationnelle, à maîtriser la programmation budgétaire et les modalités d'exécution des projets et programmes de développement local. Ainsi, l'objectif recherché, à travers la mise en place d'un budget programme, est de passer d'une gestion d'emplois et de ressources à une gestion par programmes orientée vers la réalisation des objectifs de développement et la satisfaction des besoins et attentes des utilisateurs finaux (usagers, infrastructure économique et besoins sociaux). Il s'agit également de concilier et d'harmoniser les objectifs macro-économiques avec la réalité des moyens et des contraintes.

Pour ce faire, il s'agit d'œuvrer à :

Homogénéiser les méthodes de programmation et de budgétisation au niveau de chaque département ministériel et passer d'une gestion par les moyens (nomenclature de dépenses) à une gestion par projets et programmes (réalisation physique).

Associer aux programmes des indicateurs pour quantifier les objectifs et permettre leur suivi à posteriori.

ENCADRE 4.1

Orientation vers l'action par budget-programme

Dans le cadre d'une gestion basée sur l'approche budget-programme le Ministère de l'Équipement a mené une étude qui a aidé à la formalisation des choix de politiques sectorielles et l'explication des objectifs du secteur de l'équipement pour le court, moyen et long termes sur la base de programmes réellement opérationnels. Ces programmes ont été définis et choisis en fonction de leur résultat final. Ce qui a nécessité de définir, simultanément à la structure de programmes, une structure d'objectifs mesurés par un indicateur quantifiable.

Le système mis au point par le Département a pu mettre en évidence, grâce aux différents types d'indicateurs,

l'avancement des programmes et a permis la rétroaction sur les choix de politiques sectorielles. La révision du système budgétaire a nécessité en parallèle l'analyse du système d'information, la définition de nouveaux schémas de flux et de nouveaux modes de fonctionnement compatibles avec la structure du budget-programme.

Une première ébauche de budget-programme a été élaborée dès la préparation de la loi des finances 1997 - 1998. L'exercice budgétaire 2001 a été consacré à la finalisation et l'installation au sein de toutes les directions centrales du Département du système informatique SGBI.

La mise en œuvre de ces mesures suppose un nouveau mode de gouvernance budgétaire basée sur des analyses et des opportunités fonctionnelles, et sur une vision privilégiant la relève des défis de développement humain.

DECONCENTRATION ET CLARIFICATION DES ATTRIBUTIONS

Sur le plan des attributions, le décret du 20 octobre 1993, relatif à la déconcentration administrative stipule dans son article 3 que « les services extérieurs sont chargés, au niveau territorial, de l'exécution de la politique gouvernementale et de toutes les décisions et directives des autorités compétentes dans le cadre des dispositions législatives et réglementaires en vigueur ». Ces nouvelles compétences dévolues aux services extérieurs dès le début de la décennie 90 confirment la volonté et l'engagement des pouvoirs publics à confier aux services locaux les activités opérationnelles pour permettre aux structures centrales de se spécialiser dans l'élaboration des politiques et des stratégies générales des différents secteurs d'activité. Ces mesures de déconcentration ont été accompagnées par l'affectation de moyens nécessaires au fonctionnement des services déconcentrés, et ce en application de l'article sus-mentionné qui précise que : « les moyens nécessaires au fonctionnement de ces services, dans le cadre de leurs attributions sont mis à leur disposition par les administrations centrales ». De plus, les dispositions réglementaires régissant la déconcentration introduisent déjà la notion d'imputabilité et de responsabilité.

Au vu du bilan du processus de la déconcentration, on constate encore des réticences de la part des administrations centrales à déléguer leurs attributions, ce qui pose le principe d'une déconcentration fondée sur une répartition adéquate des compétences entre les niveaux central et local. Il n'est pas encore établi que le niveau central s'assigne réellement une mission de conception, d'orientation, d'organisation, de gestion et de contrôle et, que le second assume l'exécution, au niveau local, de la politique gouvernementale et de toutes les décisions et directives des autorités compétentes.

Ainsi, au moment où les Collectivités Locales s'affirment en tant qu'acteurs à part entière dans la vie locale, et où la grande majorité des services publics de proximité, indispensables pour la vie des citoyens, relevant de la responsabilité directe ou indirecte des communes voyant leur autonomie de gestion en train de se renforcer, tant sur le plan juridique que sur le plan des faits, la déconcentration demeure bien limitée, malgré toutes les actions entreprises pour sa réalisation. D'où une administration locale à deux vitesses : une administration locale décentralisée en expansion et disposant de compétences de plus en plus larges, et une autre administration locale insuffisamment déconcentrée, sous dotée de moyens humains et matériels et ne venant pas en aide aux assemblées élues pour la conception et la mise en œuvre de leurs plans de Développement socio-économique. Or, le développement local et particulièrement sur le plan humain, exige d'opérer en étroite collaboration et appelle une implication et une participation effective et synchronisée de l'ensemble des partenaires et intervenants locaux.

REORIENTER ET RENFORCER LES ROLES ET LES RESPONSABILITES DES SERVICES DECONCENTRES DANS LE PROCESSUS DE MISE EN ŒUVRE DU DEVELOPPEMENT HUMAIN LOCAL

La conception du développement humain local, telle que pratiquée, découle de la mise en œuvre de politiques globales ou sectorielles. Au niveau global, cette conception est définie par un cadre de référence constitué par les orientations et les politiques nationales définies par le pouvoir exécutif. Les principales références sont les orientations et les déclarations gouvernementales ou les programmes de gouvernement présentés par le Premier Ministre et votés au Parlement, comme c'est le cas des plans de développement économique et social.

Au niveau sectoriel, la conception, se base, tout en tenant compte du cadre de référence mentionné ci-dessus, sur une note d'orientation se rapportant à une stratégie ou politique sectorielle et prenant en considération les priorités et les objectifs de développement socio-économique du secteur concerné.

A cet effet, des concertations et des consultations sont entreprises avec les partenaires impliqués dont notamment les services déconcentrés selon leurs domaines de compétence. Ces services sont censés traduire les orientations en priorités et programmes locaux de développement.

Cependant, le niveau communal ne semble pas intervenir suffisamment dans la conception du développement, car une telle intervention exige une connaissance approfondie des forces et des faiblesses, des efforts accomplis et des opportunités locales et régionales futures de développement. Ce qui nécessite des études générales, spécialisées, régionales et locales, appuyées par des expertises confirmées et fondées sur les enjeux majeurs du développement. De telles conditions ne sont pas toujours réunies pour édicter les lignes directrices et stratégiques présidant à l'élaboration des politiques et programmes de développement. Il en résulte une faiblesse de gouvernance de l'articulation entre les stratégies et programmes de développement conçus par les niveaux central, décentralisé et déconcentré.

Sur la base des choix, des objectifs et des stratégies retenus, les différentes structures centrales et déconcentrées élaborent des programmes d'action sous formes de projets, de mesures ou de réformes. En général, les services déconcentrés participent à la formulation de ces programmes. Leurs propositions sont étudiées dans le cadre de commissions ad hoc, et synthétisées avant d'être adoptées. Ce qui permet de disposer de projets ou de programmes qui sont soumis au département du Plan lors de l'élaboration du plan national, ou aux services budgétaires du ministère des finances dans d'autres cas.

Ainsi, s'effectue en pratique la budgétisation du financement de ces projets ou programmes dans le cadre de plans nationaux de développement économique et social et des lois de finances qui sont discutés et votés par le Parlement.

A titre d'exemple, dans la planification des projets d'infrastructures de base, on distingue généralement, entre les grands projets relevant de la compétence dominante du département ministériel concerné, d'une part, et les autres projets répondant au principe de partenariat entre le département et

les autres intervenants économiques et sociaux, d'autre part.

La première catégorie de projets qui est constituée fondamentalement de projets de très grande dimension, notamment en termes, de besoins de financement, fait généralement l'objet d'études approfondies, aboutissant à l'élaboration de « Schémas Directeurs Nationaux » établis dans un cadre de concertation, tels que ceux des ports, des routes, des autoroutes ou de bassins hydrauliques. Leur exécution se planifie dans le temps et dans l'espace en fonction de leur degré d'urgence et de la mobilisation des financements requis à cette fin.

Concernant l'opération de la programmation des constructions scolaires, elle est initiée par une note technique émanant des services centraux concernés, et présentant les différents aspects d'élaboration (normes, méthodologie, organisation,...). Sur la base de cette note les services de planification au niveau des délégations, parviennent, compte tenu des besoins locaux de scolarisation, à formuler des propositions de projets qui sont soumises aux services centraux pour approbation. Les projets retenus à l'échelon national sont classés par ordre de priorité (forte demande et offre inexistante ou insuffisante). Ce programme, que l'on peut appeler "besoins en constructions scolaires", ne sera définitif qu'après budgétisation, opération effectuée par les services centraux compétents, et devient alors "programmes de constructions".

Généralement, les besoins en constructions dépassent largement les possibilités budgétaires et, plusieurs projets ne sont pas retenus. Il est à signaler qu'en absence d'un Plan national qui définit les financements et les priorités avec précision, les services provinciaux se considèrent "écartés" du processus de décision et de budgétisation du programme de constructions.

Dans ce cas, les délégations provinciales ne se sentent pas responsables de leurs programmes, surtout quand elles ne sont pas tenues au courant des critères de classement des projets à l'échelon national.

Il est à noter aussi que les normes techniques et socio-pédagogiques sont, parfois, transgressées par

ENCADRE 4.2

La carte scolaire

L'aspect le plus important dans le développement de l'éducation, et par conséquent de l'accélération du développement humain, réside dans l'accès à l'école et la capacité de rétention des élèves dans le système éducatif. Ainsi, la généralisation de l'éducation de base a toujours été l'une des priorités des différents gouvernements en matière d'éducation. Les décisions relatives au développement de la scolarisation sont donc, généralement, prises à un haut niveau : décisions ministérielles (note, circulaire), orientations gouvernementales (plan de développement économique et social, déclarations de gouvernements), ou encore dans un cadre plus large telle que la charte nationale d'éducation et de formation.

Les objectifs nationaux sont définis et arrêtés à l'échelon national, sur la base d'un diagnostic de l'offre et de la demande scolaires, en prenant en ligne de compte les autres priorités de l'Etat et les ressources allouées au département de l'éducation nationale.

L'infrastructure scolaire constitue la composante la plus fondamentale pour le développement de la scolarisation et, par voie de conséquence, a un effet positif sur le développement humain.

A ce titre, et du fait de la diversité des intervenants dans ce domaine, il serait utile de présenter le processus de réalisation des constructions scolaires.

La gestion de la carte scolaire

L'objectif principal de la carte scolaire a toujours été la préparation de la rentrée scolaire, alors que c'est l'instrument par excellence de l'élaboration et de l'exécution des plans éducatifs, voire de gouvernance des contraintes et opportunités de développement de la scolarisation. Ceci est dû, entre autres, au fait que la carte scolaire, outre son rôle technique consistant à effectuer une rentrée scolaire dans les meilleures conditions pédagogiques, elle prend une dimension socio-politique débordant largement le cadre éducatif qui lui est assigné.

Les orientations et les options stratégiques, relatives à l'élaboration de la carte scolaire, sont puisées dans les cadres de référence (charte nationale d'éducation et de formation, plan de développement économique et social...), et sont contenues dans une note d'orientation et de méthodologie, élaborée par les services centraux concernés.

Au niveau provincial, la délégation du MEN, notamment le service de planification, avec l'appui de l'inspecteur régional de planification de l'éducation, oeuvrent en concertation avec les différents acteurs locaux (élus, autorités locales, autres départements, société civile, ...), pour la réalisation des objectifs quantitatifs et qualitatifs, fixés au niveau central.

Les étapes de la carte scolaire

. La préparation de la carte scolaire. Partant des résultats du recensement scolaire annuel, le service provincial de plani-

fication élabore des structures pédagogiques "prévisionnelles" des établissements (existants et à ouvrir pour la rentrée).

Les modalités, normes et critères d'élaboration, arrêtés et définis par le service central, doivent être respectés. Le projet de la rentrée scolaire (les structures pédagogiques de tous les établissements, un ensemble d'indicateurs concernant, entre autres, les taux de réalisation des objectifs nationaux) est présenté à la commission provinciale de la carte scolaire pour étude. La dernière étape est celle de l'approbation du projet par les services centraux concernés (il s'agit surtout de la conformité du projet aux orientations de la note).

. Le réajustement de la carte scolaire. Cette opération consiste à apporter les correctifs nécessaires à la carte scolaire prévisionnelle, en se basant sur les données réelles des résultats définitifs de fin d'année scolaire, aussi bien au niveau de l'offre (nouvelles constructions, aménagements, équipements...) qu'au niveau de la demande (nouveaux inscrits, résultats des différents examens, orientation,...). On aboutit alors à une carte scolaire définitive, sur la base de laquelle vont être prises toutes les dispositions nécessaires pour effectuer la rentrée scolaire.

La carte scolaire peut subir des changements, mais la délégation du MEN doit informer le service central, voire en être autorisée.

Les différentes commissions de la carte scolaire

Dans le cadre de la politique de décentralisation, et dans le but de faire participer toutes les parties concernées, et d'intégrer tous les acteurs dans le domaine de l'éducation, des commissions sont créées aux niveaux central, régional, provincial et local.

• *La commission locale.* (au niveau de chaque commune en milieu urbain, et au niveau de chaque cercle en milieu rural). Elle est constituée d'inspecteurs pédagogiques, de conseillers en orientation ou en planification de l'éducation, et d'un représentant du délégué du MEN qui assure la coordination. Elle a pour missions de contrôler les données utilisées, d'apporter l'appui nécessaire aux chefs d'établissements dans la préparation de la carte scolaire, et d'assurer l'équilibre entre les différents établissements de la même commune ou du même cercle.

• *La commission provinciale.* Cette commission, présidée par le délégué du MEN, se constitue des chefs de service de la délégation, de directeurs d'établissements scolaires, et d'un représentant des associations des parents d'élèves (en tant qu'observateur). Elle est chargée d'étudier les projets présentés par les commissions locales, et d'élaborer le projet provincial final de la carte scolaire.

• *La commission régionale.* Elle est présidée par le directeur de l'académie et, comprend des inspecteurs coordonnateurs, des représentants des délégations relevant de l'aca-

démie, et de chefs d'établissements abritant des classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) ou des classes de brevet de technicien supérieur (BTS). La tâche qui lui est confiée est d'élaborer la carte scolaire de l'enseignement technique, des CPGE et des BTS.

• *La commission centrale technique.* Elle regroupe tous les chefs de divisions du MEN concernées directement par l'élaboration de la carte scolaire, ainsi que les chefs de services de la division de la carte scolaire. Elle est chargée d'étudier les projets qui lui sont présentés, pour

approbation, par les différentes délégations provinciales.

• *La commission centrale.* Tous les directeurs centraux du MEN sont membres de cette commission présidée par le secrétaire général. Elle est chargée, essentiellement, de définir la stratégie, les priorités et les principales orientations pour l'élaboration de la carte scolaire.

Il est à noter que les trois premières commissions peuvent faire appel à tout acteur dont la participation est jugée nécessaire et utile.

des considérations socio-politiques (intérêts politiques, conflits tribaux, coutumes, ...) des acteurs locaux (élus, notables, autorités locales, ...) qui imposent le choix de certains sites, en vue de valoriser ou favoriser le développement urbanistique d'une zone donnée.

Dans le domaine agricole et forestier, les projets de développement intégrés entrepris depuis 1975 et censés contribuer au développement humain, ont comme objectifs fondamentaux d'améliorer la pro-

ductivité des terres, de réduire les disparités régionales par la réalisation, d'une manière intégrée, d'infrastructures économiques et sociales à même de répondre aux besoins des populations rurales (écoles, dispensaires, eau potable, électrification...). Ils visent également à créer des emplois permettant aux habitants ruraux sans terre d'améliorer leurs revenus.

Malgré les difficultés rencontrées dans leur mise en œuvre, ces projets ont contribué à l'amélioration de

ENCADRE 4.3

Projets agricoles intégrés (P.D.I)

Les projets intégrés réalisés ou en cours de réalisation peuvent être classés en 4 catégories selon leur composante dominante :

- Projets à dominance Agricole : Fès Karia-Tissa, Oulmès-Romani ; Primeurs : Abda, Settat, Had-kourt Ouezzane, El Hajeb.
- Projets à dominance élevage : Moyen Atlas central, Projet oriental I, Projet oriental II, (Taourirt – Tafouralte).
- Projets à dominance conservation des sols : Haut Loukkos.
- Projets à dominance amélioration foncière : Projet El Hajeb.

Il n'est pas possible de donner une évaluation globale des P.D.I., tenant compte du degré de réalisation des objectifs physiques, de l'élévation du niveau technologique des agriculteurs, de l'impact sur le milieu physique et humain, et des effets à l'amont et l'aval. Un tel travail reste tributaire de la mise au point d'un modèle qui ferait la synthèse des évaluations fragmentaires faites par chacune des parties concernées, pour sa propre composante.

Des évaluations ont été faites pour certains projets achevés (El Hajeb, Fès-Karia-Tissa, Loukkos, Moyen-Atlas Central et Oulmès Rommani). Les rapports d'achèvement établis font ressortir que malgré une conjoncture budgétaire difficile et des conditions climatiques défavorables, les taux de rentabilité économique de ces projets ne sont pas descendus au-dessous de 12 % et demeurent donc satisfaisants. A titre indicatif, les principales réalisations exécutées dans le cadre de ces projets sont les suivantes :

. Conservation des sols	:	71.000 Ha.
. Aménagement Petite et Moyenne Hydraulique	:	2250 Ha.
. Remembrement	:	48.600 Ha.
. Amélioration des parcours	:	19.800 Ha.
. Aménagements fonciers	:	211.040 Ha.
. Points d'eau	:	290 unités.
. Adduction d'eau potable	:	13 unités.
. Centres de santé	:	39 unités.
. Ecoles (salles de classes)	:	169 unités.
. Routes	:	415 Kms.
. Pistes rurales	:	1500 km.

la production agricole à travers le transfert technologique, la recherche et le recours au crédit. En outre, dans le cadre de ces projets, d'importants efforts ont été réalisés en matière de protection des ressources naturelles à travers des programmes de plantation et de conservation des sols ainsi qu'en ce qui concerne le renforcement des infrastructures de base en particulier pour le désenclavement de zones rurales et leur approvisionnement en eau potable.

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de cette expérience :

- La nécessité de concevoir des projets moins ambitieux et moins complexes, ayant pour objectif de résoudre des problèmes spécifiques au secteur agricole.
- L'obligation de mieux cibler les bénéficiaires, de les faire participer à la conception des actions de développement et de les responsabiliser vis-à-vis du suivi de ces actions et de l'entretien des réalisations en vue d'assurer leur pérennité.

C'est ainsi qu'à partir de 1994, une nouvelle stratégie de développement des zones bours a été mise en place. Elle repose sur l'intégration des actions de développement dans des espaces limités et l'intervention

en partenariat avec les bénéficiaires en renforçant la participation, la contractualisation, la décentralisation et la déconcentration. L'enseignement le plus important à tirer des expériences de projets et programmes agricoles, réside dans l'adoption d'un nouveau mode de gouvernance sur les plans de la conception et de la réalisation de ces projets et programmes en se rapprochant des paysans, en les aidant à réaliser les projets susceptibles de valoriser leurs ressources propres afin d'assurer leur épanouissement et d'impulser le développement humain au niveau de localités ciblées.

Quant aux équipements et services sanitaires locaux, ils sont conçus et réalisés dans le cadre d'une programmation définie conformément à la carte sanitaire dont la finalité se situe dans une perspective d'amélioration des prestations de services à rendre à la population et de réduction des inégalités.

Ainsi, le cadre d'exécution des projets et programmes de développement local, dépend, dans son contenu, de la nature de ces programmes et projets et des départements qui en sont chargés. A titre d'exemples, pour le secteur de l'éducation et vu le nombre de projets à réaliser par année, leur dispersion à travers le territoire national, le manque ou

ENCADRE 4.4

Réalisations des périmètres de mise en valeur en bour (PMVB) depuis 1998

Les principales réalisations ont porté sur :

- L'achèvement des travaux dans 11 périmètres de mise en valeur en bour engagés avant 1998 couvrant une superficie de 122.500 ha, et bénéficiant à une population de l'ordre de 106.500 habitants.
- Le lancement et la réalisation de 40 nouveaux projets de PMVB (dont 26 dans le cadre du plan 2000-2004 sur les 70 prévus), couvrant une superficie de 1.500.000 ha et bénéficiant à une population d'environ 741.700. Il y a lieu de souligner que le nombre insuffisant de projets engagés par rapport aux prévisions du plan est dû à la contrainte des ressources budgétaires.
- La poursuite de la réalisation de projets de développement rural intégré à savoir : projets d'aménagement et de mise en valeur des zones bour du Sahel des Doukkala portant sur une superficie de l'ordre de 14.000 ha, du programme MEDA de développement rural intégré et de

gestion des ressources naturelles dans les provinces du Nord qui vise le développement rural dans 8 provinces du nord, sur une superficie de 1.350.000 ha et bénéficiant à une population de 1.200.000 habitants. Le lancement de la mise en œuvre de la stratégie 2020 de développement rural intégré, à travers :

- Le lancement de nouveaux projets de développement rural intégré, il s'agit du projet de développement des zones montagneuses d'Al Haouz, qui couvre une superficie de l'ordre de 239.200 ha et bénéficie à une population de 112.000 habitants répartie sur 17 communes rurales d'Al Haouz.
- Et la préparation du programme de développement rural intégré, de mise en valeur en bour (DRI-MVB), qui concernera six provinces, d'une superficie globale de 574.000 ha, et bénéficiera à une population totale de 91.200 habitants.

l'insuffisance de ressources humaines compétentes au niveau du département de l'éducation nationale, il est procédé à la délégation aux walis et gouverneurs, et à certains délégués de ce département, les crédits correspondant à la réalisation de certains projets, notamment ceux du premier cycle de l'enseignement fondamental. Ce département a auparavant vécu des expériences identiques, avec le Ministère de l'Équipement et les Collectivités Locales.

L'exécution des programmes de constructions scolaires est confrontée à des contraintes budgétaires qui font qu'un bon nombre de projets sont budgétisés avec un retard, ce qui a un impact négatif sur la scolarisation (non-accès à l'école, classes pléthoriques, fortes déperditions, ...). Elle se heurte aussi aux problèmes de disponibilité de terrains réservés aux constructions scolaires surtout en milieu urbain. Cela est dû, entre autres, à la rareté de ces terrains et à leurs prix élevés, à la pression démographique (zones péri-urbaines, exode rural), et aux problèmes d'urbanisation non planifiée.

En général, s'il apparaît que le cadre d'exécution des projets et programmes de développement local dépend des structures responsables de cette exécution, des attitudes des acteurs associés et des conditions d'accueil de ces projets et programmes, il est aussi soumis à d'autres facteurs dont en particulier les procédures de passation de marché de réalisation, et celles de contrôle des engagements et de paiement des dépenses. Les délais d'action, de réponse et de réaction souvent longs, restent préjudiciables au planning de réalisation de nombreux projets et programmes de développement local.

Le cadre d'exécution des projets et programmes de développement demeure aussi marqué par l'absence d'intégration, dans la budgétisation de ces projets ou programmes, des crédits et des moyens de leur fonctionnement. Ainsi, il arrive que certains établissements sanitaires ou scolaires soient réalisés et prêts pour fonctionnement, mais tardent à être exploités faute d'équipements ou de moyens humains requis.

Les mécanismes de suivi et d'évaluation qui constituent des phases-clés du processus de développe-

ment local, ne sont pas encore incorporés d'une manière satisfaisante dans les pratiques et les modes de gestion du développement local par les différents services déconcentrés et leurs administrations de tutelle. Cependant, on note que certains départements, dont le Ministère de l'Équipement, ont adopté une méthodologie de suivi qui consiste d'abord à élaborer, en concertation avec les directions centrales et territoriales, une liste d'indicateurs de suivi et d'évaluation servant de base pour la mesure du degré d'atteinte des objectifs et des niveaux de réalisation de ces objectifs pour chaque direction provinciale.

D'une manière générale, si l'œuvre de suivi et d'évaluation des projets et programmes de développement est lancée d'une manière salubre au niveau d'un nombre restreint de départements, il n'en est pas de même pour l'ensemble des départements ministériels.

Ainsi, au niveau du Ministère de l'Éducation Nationale, plusieurs délégations ont des difficultés à visiter tous les sites et les lieux de constructions scolaires (insuffisance de personnels, de moyens de logistique, ...), ce qui affecte la bonne exécution des projets. De même, le manque ou l'insuffisance du personnel compétent (ingénieurs et techniciens) ne permettent pas d'effectuer un suivi régulier et satisfaisant des chantiers de réalisation des constructions scolaires.

Les insuffisances qui marquent la mise en œuvre de programmes de développement, presque à tous les niveaux de décision, d'exécution et de gestion résident dans l'absence d'une culture de suivi et d'évaluation des efforts accomplis dans de nombreux domaines. Cette culture ne pourrait s'instaurer qu'au fur et à mesure que la démocratie s'approfondit et la transparence devient largement acceptée dans un cadre nouveau de gouvernance axée sur le développement humain durable.

RENFORCER L'APPROCHE PARTENARIALE POUR LE DEVELOPPEMENT HUMAIN LOCAL

La sensibilisation de la société civile, et l'émergence d'associations ou d'Organisations Non Gouvernementales (ONG) de plus en plus mobili-

sées pour participer au processus de développement global en général et à celui du développement humain local en particulier, ont eu un effet accélérateur sur la mise en place de l'approche partenariale pour la contribution au développement socio-économique au Maroc.

Cette tendance s'est accompagnée d'un intérêt, de plus en plus accru, accordé à un partenariat formulé sous forme de contrats-programmes ou de contrats-objectifs.

En général, l'approche adoptée, qu'elle soit dans sa forme partenariale ou contractuelle, a des effets certains sur le développement des modes de participation au progrès économique, social et politique, et sur l'amélioration des capacités et synergies en faveur du développement local durable.

Plusieurs programmes à caractère social et économique, promoteurs du développement humain, sont réalisés dans le cadre de partenariat. Il s'agit en particulier des principaux programmes suivants :

Programme de lutte contre l'analphabétisme. Depuis son lancement en 1998 jusqu'à juin 2001, 153 conventions ont été conclues avec des ONG pour l'alphabétisation de 371.300 bénéficiaires.

Programme de Développement Humain Durable et de Lutte contre la Pauvreté. Ciblant dix communes les plus pauvres au sein de chacune des quatre provinces les plus défavorisées : Al Haouz, Chichaoua, Essaouira et Chefchaouen, ce programme a permis d'identifier des projets générateurs d'emplois et de revenus additionnels en concertation avec les populations bénéficiaires. Ces projets ont été étudiés en coopération avec les services déconcentrés concernés et adoptés dans le cadre d'une concertation regroupant ces services, des élus, des représentants d'ONG Locales. Organisés en associations ou coopératives, les bénéficiaires des projets retenus participent à leur réalisation par une contribution en nature (main-d'œuvre, transport de matériaux, offre de terrain), et en espèces dans certains cas. Ce cadre d'exécution, ainsi que celui d'exploitation des projets réalisés, est défini par des conventions liant le Programme de Développement Humain Durable et de Lutte contre la Pauvreté, le président de l'asso-

ciation ou la coopérative de bénéficiaires et le Gouverneur de la province.

Programme de Lutte contre la Pauvreté dans le milieu urbain et péri-urbain. C'est un programme d'appui aux associations oeuvrant dans les domaines du développement social et de lutte contre la pauvreté. Il vise à renforcer les capacités de mobilisation de la communauté, à augmenter ses moyens de production et de création d'emplois et de ressources, à améliorer durablement le niveau et les conditions de vie des populations défavorisées et à contribuer à l'effort national de lutte contre le chômage et l'exclusion par la mise en œuvre de projets locaux.

Programme d'Adduction Global de l'eau potable. Concernant ce programme les communes rurales participent à hauteur de 15 % et les populations bénéficiaires à hauteur de 5 % du coût des systèmes d'adduction d'eau potable installés. Les 80 % sont à la charge de l'Etat. Ce partenariat a permis une augmentation du taux de desserte en eau potable des populations rurales de 20 % en 1994 à 50 % en décembre 2002.

Programme de construction des Routes Rurales. Le contenu des conventions conclues depuis 1990 entre le Ministère de l'Équipement et ses partenaires (Collectivités Locales, associations d'usagers des routes et autres) pour la réalisation de projets routiers dans les différentes provinces porte sur 5044 kms de routes et concernent des projets de construction de routes neuves, des aménagements de pistes et de la maintenance de routes.

Programme d'Électrification Rurale Global. Les localités rurales à électrifier sont définies en concertation avec les services déconcentrés et les communes rurales. L'exécution des actions d'électrification est réalisée par l'Office National de l'Électricité qui prend en charge 55 % du coût de ces actions, les bénéficiaires contribuent par 25 % et les communes rurales par 20 %. Ce partenariat a permis de relever le taux d'électrification rurale de 19 % en 1995, à 46 % en 2000 et 50 % en 2001.

Appui des activités sanitaires. Pour l'appui des activités sanitaires, le Ministère de la Santé est en relation avec 411 ONG dont 322 associations marocaines (59

associations vouées aux actions et activités concernant la santé de l'enfant), 58 ONG étrangères ou internationales et 31 associations scientifiques médicales. Dans le cadre de ces conventions, le Ministère accorde des subventions, contribue à la réalisation des projets par du personnel, des locaux, des moyens de transport et de fonctionnement divers.

Le champ d'activité des ONG marocaines couvre plusieurs aspects liés à la santé dont principalement la prise en charge des enfants abandonnés, l'hémodialyse, la construction des Etablissements de Soins de Santé de Base (ESSB), la réadaptation et la rééducation des handicapés, la lutte contre les déficiences visuelles et campagne de dépistage et de soins, la lutte contre le SIDA, etc. Quant aux ONG étrangères, elles interviennent particulièrement dans les programmes sanitaires, l'acquisition et le don de véhicules, la participation aux activités de réadaptation et de réhabilitation des handicapés, la construction des ESSB, la formation du personnel etc.

Programme de l'Education Non Formelle. Ce Programme, mis en place en mai 1997 par le Ministère de l'Education Nationale, en complément de l'école formelle, vise à assurer aux jeunes non scolarisés ou déscolarisés, âgés de 8 à 16 ans, une formation d'une durée de 3 ans en vue de leur insertion ou réinsertion dans les cycles d'éducation-formation.

Dans le cadre de ce programme, la mise en œuvre, 48 conventions ont été conclues jusqu'à fin 2002, dont 45 avec des ONG. Les actions menées ont bénéficié à près de 90.000 personnes (représentant 160.343 années/formation-élève), et ont permis, à fin juin 2001, l'insertion de 54.743 jeunes dont 49.777 dans la vie active, 4.710 dans le système scolaire et 256 dans le cadre de la formation professionnelle.

En somme, il est à relever que l'ensemble de ces programmes s'insère dans un cadre de gouvernance visant le déploiement d'efforts contribuant à la progression des niveaux du développement humain à l'échelon national en général, et à l'échelon local en particulier. La conduite de ces programmes selon une approche partenariale s'avère être un moyen encourageant pour atteindre les objectifs escomptés. Cependant, cette approche rencontre, au niveau

actuel de son développement, quelques difficultés dont notamment :

- Le manque de respect des engagements pris par certains partenaires (non disponibilité du terrain ou/et des fonds nécessaires pour sa viabilisation, retard dans la mobilisation du foncier et des financements pour son aménagement).

- Le dépassement des coûts par rapport au financement initialement accordé aux projets.

- Le changement dans les procédures de gestion de fonds (changement des sous-ordonnateurs), ce qui implique souvent un gel du programme pendant une période qui a atteint dans certains cas deux années.

- La cherté des terrains devant abriter les projets, notamment, ceux relevant de la Direction des Domaines dont les prix d'expertise élevés absorbent une partie importante des investissements destinés notamment à l'aménagement de zones industrielles.

- La complexité de la nature des terrains et leurs variétés augmentent les difficultés d'acquisition des terrains pour abriter des zones industrielles.

- La lourdeur des procédures d'autorisation d'installation des activités notamment industrielles sur les assiettes foncières devant abriter ces projets.

- La difficulté des communes à mobiliser les ressources pour honorer leurs engagements dans le cadre du partenariat.

- L'inexistence ou la passivité de certaines associations dont notamment celles des industriels dans le rôle de gestion et d'interlocuteur unique auprès des organismes publics pour défendre les intérêts des unités industrielles.

- La non-valorisation des zones industrielles due essentiellement au problème de spéculation.

- Le manque de services d'accompagnement dans la plupart des zones et sites de mise en œuvre d'activités partenariales.

- La rareté de bâtiments prêts à l'emploi.

Enfin, si l'approche partenariale se confirme de plus en plus à travers les expériences entreprises comme clé d'entrée du développement humain local

ENCADRE 4.5

L'orientation vers l'adoption de contrats-programmes

En plus des formes partenariales mises en oeuvre, l'orientation des pouvoirs publics se renforce de plus en plus vers la conclusion de contrats-programmes avec les acteurs économiques et sociaux.

Ainsi des contrats-programmes ont été conclus avec des partenaires privés en matière de tourisme, et d'autres secteurs importants. La mise en oeuvre d'action de développement sur la base de contrats objectifs/moyens (COM) est une orientation qui se concrétise de plus en plus.

A titre d'exemple, l'expérience des Contrats Objectifs/Moyens a été lancée par le Ministère de l'Équipement au titre de l'exercice budgétaire 1997/1998 dans 10 sites pilotes avant d'être généralisée à toutes les

directions provinciales et régionales lors de la Loi des Finances 1999/2000. L'objectif principal recherché à travers cette action consiste à ériger ces directions en « centres de responsabilité » c'est-à-dire des entités qui réalisent de manière globale les missions du Ministère dans leur espace local, liées par des objectifs négociés et ayant une autonomie de gestion des moyens qui lui leur sont affectés. Cette action vise à :

- . Mettre en oeuvre des contrats internes entre ces directions et le Ministre précisant les engagements de chacun,
- . Faire démarrer la programmation systématiquement au niveau territorial.
- . Relier les objectifs et les moyens.

durable, son extension parmi les acteurs sociaux et économiques, et les représentants de la société civile, nécessite la levée des entraves mentionnées ci-dessus, la valorisation des acquis qui ont été obtenus et l'habilitation, en particulier, des services déconcentrés et des collectivités locales à l'adopter dans leurs initiatives de développement socio-économique.

EXIGENCE DE PLUS DE COORDINATION ET DE CONCILIATION DE TUTELLES

Les exigences du développement local planifié et intégré, eu égard à la multiplicité des intervenants sur le plan territorial, se posent en terme de coordination des actions des services déconcentrés.

Au sens de l'article 102 de la Constitution de 1996 les services déconcentrés sont placés sous la tutelle du gouverneur sur le plan de leur gestion.

En effet, cet article mentionne que « dans les provinces, les préfectures et les régions, les gouverneurs représentent l'Etat et veillent à l'exécution des lois. Ils sont responsables de l'application des décisions du Gouvernement et, à cette fin, de la gestion des services locaux des administrations centrales ».

Ainsi, le gouverneur, chargé initialement d'assurer les liaisons entre ces services, s'est vu assigné la res-

ponsabilité de gestion des services déconcentrés. Cette nouvelle responsabilité lui donne naturellement vocation à être un décideur principal au niveau local. Mais tel n'est pas encore le cas compte tenu du retard pris sur le plan du transfert du pouvoir de décision aux services déconcentrés.

Par ailleurs, sur le plan institutionnel et organique, ces services dépendent de leurs départements ministériels, et sont responsables vis-à-vis des structures centrales de ces départements. Dès lors la problématique vécue par les services déconcentrés est de concilier entre les exigences de la tutelle locale, exercée par le gouverneur, et celle centrale relevant du ministère de leur appartenance.

Puisque leur dépendance de leurs départements est beaucoup plus forte qu'elle ne l'est vis-à-vis des provinces ou préfectures, le résultat est la recherche permanente de faire adhérer les acteurs locaux aux visions et politiques sectorielles tout en justifiant leur compatibilité avec les préoccupations et les priorités locales.

L'accompagnement des autres services déconcentrés et locaux dans les mécanismes établis pour la coordination et le suivi de chantiers locaux est beaucoup plus fonction des marges de manœuvre procurées par les services centraux correspondants et par les moyens disponibles et les libertés de déci-

sion et d'action permises. Le pouvoir du gouverneur se ramène à la sollicitude d'œuvrer dans le sens des politiques et objectifs retenus par le Gouvernement, et au maximum au réajustement de certaines actions. L'indépendance de chaque département ministériel reste dominante au niveau local à l'image de ce qu'elle est au niveau national.

Il est aussi vrai, que cette problématique est d'autant plus pesante quand les services déconcentrés manquent de compétences et quand les mécanismes d'intégration et de coordination des projets et programmes locaux de développement ne s'inscrivent pas harmonieusement dans un cadre institutionnel bien défini. Un tel cadre mérite d'être mis en place afin de permettre de lever les contraintes principales relatives à l'insuffisance des compétences et à l'expertise des ressources humaines locales, à l'absence de mécanismes d'intégration, de coordination et de régulation de l'ensemble des services déconcentrés de l'administration conduisant à l'implantation d'une bonne gouvernance à l'échelon local.

Les leçons tirées de la coordination nationale et provinciale des réalisations du Premier Programme de Priorités Sociales (BAJ1), peuvent constituer une référence utile pour la mise en place de ce cadre.

STIMULATION D'UNE NOUVELLE DYNAMIQUE DE DECONCENTRATION

Le bilan de la déconcentration au Maroc révèle la nécessité de donner une nouvelle dynamique à celle-ci. Ceci s'impose en raison de :

L'essoufflement de l'approche sectorielle et centralisée du développement, qui a certes permis au Maroc de s'équiper et de faire des avancées significatives dans plusieurs domaines, mais qui se révèle actuellement inadaptée pour faire face aux nouveaux défis économiques et sociaux, et à ceux de développement humain en particulier.

La persistance de déséquilibres régionaux que la politique de développement poursuivie n'a pas réussi à résorber.

L'existence d'un discours favorable à la déconcentration aux niveaux central et local ainsi que l'unani-

mité quant aux effets positifs escomptés de la mise en œuvre de ce processus.

Le Maroc est appelé à revoir sa stratégie de développement dans une optique de mobilisation des potentialités endogènes encore inexploitées. L'identification et la mobilisation de telles potentialités peuvent se réaliser dans le cadre d'un nouveau mode d'organisation et de gestion privilégiant le local, comme niveau adéquat d'intervention et d'implication des acteurs et comme champ de stratification des besoins prioritaires des populations et d'éradication des principales causes de la modestie du niveau du développement humain.

Le degré d'effectivité de la décentralisation, à l'œuvre au Maroc, dépend certes, des moyens humains et financiers mis au service des Collectivités Locales, de l'apprentissage des élus en matière de gestion des affaires publiques, mais repose inéluctablement sur un processus parallèle de développement de la déconcentration, sur la base d'une nouvelle dynamique à imprimer à ce dispositif institutionnel et procédural.

En effet, un tel développement dépend d'abord, de l'adaptation des découpages et des implantations régionales et provinciales des administrations. Il suppose, ensuite, une extension et une meilleure couverture spatiale, ainsi qu'une véritable déconcentration institutionnelle (délégation des pouvoirs au profit des services déconcentrés), par l'affectation des moyens humains et financiers nécessaires et par l'assouplissement des procédures qui conditionnent l'efficacité et la célérité du service public.

Le progrès à réaliser en matière de déconcentration, exige enfin, la synchronisation et la coordination des différentes actions initiées par l'administration, en référence à une stratégie de développement solidaire, et sur la base de la programmation à moyen terme, du suivi régulier et de l'évaluation périodique des actions entreprises.

C'est à travers de tels ajustements que la déconcentration pourrait connaître une nouvelle dynamique, qui ferait des Collectivités Locales et des services déconcentrés de véritables acteurs du changement.

La gouvernance du développement humain local doit considérer la déconcentration comme un mécanisme ayant pour objectif principal d'améliorer la gestion de la chose publique et d'apporter des réponses de proximité aux besoins exprimés par la population.

La déconcentration ne vise pas à dessaisir les décideurs centraux de leurs attributions, mais tend au contraire, à renforcer leur pouvoir d'appréciation et de décision, et par suite, à relever le niveau de rationalité et d'efficacité de l'action administrative constituant le prolongement d'un ensemble de mesures engagées, en réponse aux préoccupations de réforme de la gestion publique. Elle doit viser en particulier à :

- Promouvoir une administration de proximité recherchant l'amélioration du rapport de cette dernière avec le citoyen.
- Accroître l'efficacité de la gestion de l'administration pour mieux répondre aux préoccupations et aspirations des citoyens et leur assurer un accès équitable aux services publics, notamment ceux promoteurs du développement humain durable.

- Promouvoir le dialogue direct entre l'Etat et ses partenaires locaux (Collectivités Locales, secteurs associatif et privé) afin d'utiliser les relais les plus en prise avec la réalité de la société.

- Dynamiser l'action des services déconcentrés et renforcer la cohérence et la coordination de l'action des administrations territoriales.

- Créer un espace transparent et concerté de planification, de suivi, de promotion et d'amélioration de la capacité de développement local.

- Instaurer un cadre efficace au partenariat local entre les services déconcentrés, les collectivités locales et d'autres partenaires de l'environnement productif et associatif local.

- Doter les services déconcentrés d'une plus grande marge de manœuvre, dans la gestion et l'emploi des moyens qui leur sont alloués et la capacité de rendre compte de la gestion aussi bien sur la forme (régularité) que sur le fond (efficacité, atteinte des résultats).

- Assurer une répartition rationnelle et optimale des moyens humains et matériels entre les différents services centraux et déconcentrés de l'administration publique.

CHAPITRE 5

**Conclusions générales :
Réussir les perspectives de renforcement
de la gouvernance du développement humain local**

Conclusions générales : Réussir les perspectives de renforcement de la gouvernance du développement humain local

Les analyses réalisées dans les différents chapitres précédents, font ressortir l'émergence de signaux prometteurs en matière d'instauration d'une bonne gouvernance du développement en général et du développement humain local en particulier. En effet, des orientations sont données aux différents niveaux des pouvoirs publics, des acteurs privés et des organisations de la société civile, pour œuvrer en vue de :

Approfondir la démocratie, instaurer l'Etat de droit et consolider le principe de l'indépendance de la justice, ce qui est le signe d'une volonté de renforcer la primauté du droit et d'édifier une société démocratique moderne.

Instaurer une administration citoyenne performante où prévalent la transparence et la crédibilité, concrétisées par la lutte contre toute forme de déviation et d'abus, la rationalisation de la gestion des deniers publics selon les principes de rigueur et d'économie, ce qui dénote d'une prise de conscience des impératifs de mise en œuvre et de gestion du processus de développement socio-économique dans un cadre de gouvernance instaurant la transparence, l'imputabilité et la productivité.

Renforcer et dynamiser la participation à l'édification du développement national de tous les partenaires qui sont l'Etat, les Collectivités Locales, les Organisations de la Société Civile et l'ensemble des intervenants, dans le cadre de conventions et de contrats-programmes précisant les rôles et les responsabilités de chaque partenaire, ce qui est une confirmation de la volonté d'encourager la participation et le partenariat, éléments importants d'une bonne gouvernance.

Renforcer et élargir le rôle des Collectivités Locales afin qu'elles soient un véritable partenaire de l'Etat et des autres acteurs, tout en renforçant les capacités des institutions régionales, provinciales et locales pour une plus grande contribution au développement local et national.

Mettre en œuvre une politique adéquate de déconcentration administrative vu son importance pour le succès de la décentralisation.

La concrétisation des objectifs ressortant de ces orientations est de nature à promouvoir la bonne

gouvernance en assurant et optimisant la gestion du processus de développement économique, social, culturel et politique et la relève des défis de développement humain.

Cependant, la réussite de ces perspectives, largement partagées par les acteurs nationaux, nécessite la mise en place des conditions préalables et la mise en œuvre effective d'actions pertinentes eu égard aux objectifs attendus en matière de développement socio-économique. Ces conditions se rapportent aux principaux aspects suivants :

Le perfectionnement des mécanismes de fonctionnement du cadre général de gouvernance constitué par les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, et pris dans toutes ses interdépendances.

L'approfondissement de la démocratie.

La consolidation de la responsabilisation et de la confiance pour l'édification d'une société démocratique, juste et prospère.

PERFECTIONNEMENT DU CADRE GENERAL DE GOUVERNANCE

Ce perfectionnement concerne chacun des trois pouvoirs législatif, exécutif, et judiciaire.

.Le pouvoir législatif. Le pouvoir législatif a besoin d'être plus revalorisé en amont, par des capacités et des compétences susceptibles d'élever le niveau d'assimilation des problématiques et des défis de développement socio-économique à moyen et à longs termes, et de contribuer à les relever par les moyens et les outils institutionnels appropriés. La promotion des études générales et spécifiques et leur diffusion auprès des centres de décision constituent un moyen efficace pour assurer cette revalorisation. Le déploiement des efforts doit être axé en priorité sur la contribution objective et citoyenne à l'élaboration et à l'adoption de lois répondant, avant tout, aux objectifs de développement et à l'intérêt général.

En aval, les délais d'adoption et de promulgation des lois méritent d'être plus raccourcis. Le Secrétariat Général du Gouvernement mérite d'être plus soutenu en moyens matériels et en compé-

tences lui permettant de s'ouvrir sur les nouvelles techniques et méthodes d'analyse et d'étude au niveau des mutations internes et externes.

Le pouvoir exécutif. Concernant le pouvoir exécutif, en particulier le gouvernement, les dispositions constitutionnelles présentant des perspectives prometteuses pour sa formation sur des bases démocratiques et pour le renforcement progressif du rôle et des responsabilités du Premier Ministre.

Ces dispositions sont de nature à renforcer les bases de la stabilité sociale, économique et politique, notamment avec l'affirmation du processus électoral, en tant que pratique régulière, transparente et librement appropriée par les citoyens qui en font un instrument de participation au choix de ceux qui seront appelés à les gouverner. A ce titre, le Maroc ayant opté constitutionnellement pour le pluralisme, semble s'orienter vers la limitation de la prolifération de partis politiques par la réglementation de leur création.

Par ailleurs, il y aurait intérêt à stabiliser les structures administratives organisées en ministères. Les changements subis par ces structures ne devraient pas nuire à la continuité de la capitalisation des expériences acquises et à l'approfondissement des visions stratégiques. L'objectif étant de mieux assurer l'intégration et la coordination de mise en œuvre des politiques générales et sectorielles et des programmes d'action en résultant.

La tendance à privilégier dans les nominations des hauts responsables et fonctionnaires les seuls critères de mérite faisant valoir avant tout, la compétence, la qualification, l'expérience, l'intégrité et l'efficacité est une politique à consolider. Le rétablissement d'un meilleur équilibre de la répartition des compétences et des modes de rémunération entre secteurs, structures centrales et déconcentrées, un aspect qui mérite une attention particulière. La coordination interministérielle mérite aussi d'être renforcée et orientée vers l'intégration des politiques et des actions entreprises par les différents départements ministériels et les établissements publics sous leurs tutelles. Ceci est de nature à réduire les doubles emplois, l'hétérogénéité des modes de gestion et les divergences dans les visions de

développement. Des économies notables pourraient résulter d'un mode de gouvernance fondé sur ces objectifs.

Les rapports entre le gouvernement et les établissements publics méritent également d'être revus en vue de mieux maîtriser la tutelle sur ces établissements, laquelle doit viser à renforcer leur insertion dans les politiques gouvernementales mises en œuvre, à rationaliser leur gestion, notamment dans le cadre de l'établissement généralisé de contrats-programmes.

De manière générale, les efforts doivent porter sur la rénovation des rôles de l'administration. Celle-ci est appelée aujourd'hui à faire face, en sus de ses missions traditionnelles, à des défis nouveaux qu'impliquent la mondialisation des échanges et la compétition effrénée entre économies.

Par ailleurs, l'accroissement des besoins essentiels de la population et leur diversification exigent que l'administration soit diligente et transparente, tout en respectant des règles d'éthique qui doivent, en toutes circonstances, présider à ses relations avec ses partenaires et avec les citoyens.

Or, en dépit des efforts indéniables qu'elle a déployés en vue de donner l'impulsion nécessaire aux activités économiques et sociales et d'assurer leur encadrement, l'administration doit éviter la cristallisation, à différents niveaux de son organisation, de dysfonctionnements majeurs, même si quelques changements significatifs ont pu être constatés dans son mode de fonctionnement.

Tous ces défis militent en faveur de l'adoption d'une approche stratégique visant l'édification d'une administration citoyenne et moderne. Il s'agit de susciter un large mouvement de mobilisation en faveur de sa restructuration, la rénovation de ses mécanismes de fonctionnement et la diffusion en son sein d'une culture organisationnelle d'un type nouveau.

Les conditions indispensables à la mise en œuvre de cette rénovation exigent des réformes d'ordre structurel ; ce qui nécessite un engagement de tous pour :

Veiller scrupuleusement au respect de la légalité, et à l'affermissement des bases de l'État de droit.

Cela signifie non seulement que les lois, les règlements et les principes généraux de droit doivent s'imposer dorénavant dans toute leur vigueur dans l'administration, mais que celle-ci soit tenue de se conformer strictement aux règles qu'elle a elle-même posées et à l'exécution des décisions de justice dont elle est l'objet.

Promouvoir l'esprit de responsabilité dans la conduite des affaires publiques en mettant l'accent sur les principes d'intégrité, d'impartialité et de comportement digne dans les relations individuelles et professionnelles.

Rebâtir les systèmes de rémunération et de motivation au sein de l'administration en réduisant les écarts de salaires et d'avantages, en rationalisant le système de promotion conformément à des critères d'objectivité, de mérite et d'encouragement à la créativité et à la productivité.

Rehausser les niveaux de compétences et de qualification des agents de la Fonction Publique par la formation continue et le recyclage, et par le recrutement de nouveaux profils répondant à ces critères.

Garantir l'égalité des citoyens devant le service public et donner plein effet à ce principe au sein même des institutions de services publics.

Face à la rareté des ressources et à l'accroissement des besoins, l'administration est appelée à optimiser et à rationaliser la gestion publique et à placer la considération du coût parmi ses préoccupations urgentes. Elle doit veiller à :

Assurer la maîtrise des coûts, en recourant aux plus efficaces des modes de gestion. Dans ce cadre, l'initiation de formes nouvelles de partenariat avec les entreprises privées, et l'établissement de liens durables de coopération avec les organisations non gouvernementales constituent deux moyens importants aidant à mettre en place ces modes de gestion.

Développer les opérations d'audit organisationnel et d'analyse institutionnelle en vue de réorganiser ses structures.

Veiller à la publication des rapports de vérification et d'audit dans le but de tenir l'opinion publique infor-

mée quant à la manière dont l'administration s'acquitte de ses missions et utilise les deniers publics.

Le pouvoir judiciaire. L'indépendance du pouvoir judiciaire de tous les autres pouvoirs a constitué l'objectif essentiel, consacré par la Constitution de 1996. Sa concrétisation devrait nécessiter le déploiement de beaucoup d'efforts. Pour cela, les initiatives entreprises en matière d'assainissement du système de certains abus et comportements préjudiciables à la primauté de la loi, devront être étendues et accompagnées de mesures de soutien et de motivation. La protection de ce système de toute influence ou pression quelles que soient leurs sources doit constituer une préoccupation durable se traduisant par des mesures concrètes de leur réprobation. Sous ces conditions, le système judiciaire est appelé à imposer sans ambages la transparence, la légalité, le respect de l'intérêt général et la sanction des corrompus et des dilapidateurs de deniers publics. Par ailleurs, le système judiciaire devra être modernisé, renforcé en moyens humains et matériels et rénové dans ces modes et procédures de travail.

L'APPROFONDISSEMENT DE LA DEMOCRATIE

Le Maroc devra consolider les acquis des expériences électorales qui y ont été organisées depuis 1976 et en tirer les leçons nécessaires pour l'approfondissement de la démocratie. Ces expériences ont montré qu'il serait nécessaire, pour atteindre cet objectif, de :

Consolider l'organisation d'élections libres, régulières et transparentes.

Réglementer les conditions d'éligibilité afin d'assurer aux structures élues une élite alphabétisée, compétente et incarnant le sens de l'intérêt collectif.

Assurer l'élection des assemblées et de leurs organes de décision ou de consultation sur des bases de libre choix sans intervention ou pression ou déviation du principe de démocratie.

Suivre et évaluer régulièrement les activités réalisées par les Collectivités Locales, et procéder à leur réajustement si les faits constatés le justifient.

Les principaux centres de décision devront faire valoir l'ensemble de ces principes par tous les

moyens dont disposent les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. L'information et la formation des citoyens sur le contenu, la portée et l'application de ces principes doivent constituer le moyen d'éveil, de mobilisation et de responsabilisation pour l'approfondissement et la crédibilisation du processus démocratique.

L'ATTACHEMENT AUX VALEURS CITOYENNES

L'attachement aux valeurs citoyennes signifie, dans son objectif le plus noble, la contribution de tous et de toutes à l'édification d'un Maroc fort dans des conditions de confiance, d'espoir et de mobilisation de toutes les énergies nationales.

Un tel contexte pourra prendre place d'une façon durable avec l'élargissement des Droits de l'Homme, des opportunités d'émancipation individuelle et collective, de participation à la gestion de la société, dans le cadre d'une justice sociale ressentie et vécue par les plus larges couches sociales.

L'attachement aux valeurs citoyennes suppose le respect de ces principes quel que soit le niveau d'intervention des acteurs impliqués dans la gouvernance du développement économique, social et culturel.

La satisfaction des conditions préalables, mentionnées ci-dessus, pour une bonne gouvernance du développement socio-économique, est de nature à procurer les capacités institutionnelles et humaines pour surmonter les défis socio-économiques nationaux persistants et à créer un environnement favorable à un développement local contribuant à l'accélération du développement humain. De telles perspectives pourraient se concrétiser à moyen et long termes avec la concentration des efforts sur des actions ciblées et continues dans le cadre de la maîtrise des enjeux de la décentralisation et de la déconcentration et la rénovation des approches du développement, notamment celles de conception et de mise en œuvre des projets et programmes de développement.

MAITRISE DES ENJEUX DE LA DECENTRALISATION ET DE LA DECONCENTRATION

Les enjeux de la décentralisation et de la déconcentration se situent essentiellement au niveau des ressources humaines, des structures et de la capacité des services décentralisés et déconcentrés à accomplir efficacement leurs attributions et à contribuer durablement au développement local.

Dans ce cadre, et en vue de trouver des solutions aux problèmes des ressources humaines, notamment des emplois dans les collectivités locales, et en vue de rationaliser leur utilisation, des mesures adéquates devraient assurer :

L'élaboration d'un plan de reconversion des emplois, de mise à niveau et de perfectionnement du personnel en exercice.

La mise en place d'un plan de redéploiement du personnel des collectivités en sureffectif. L'établissement de normes d'encadrement objectives évaluées en fonction d'un référentiel à base de métier et de qualifications requises pour donner une impulsion réelle à la gestion du développement local.

La normalisation des conditions d'accès aux postes de responsabilités dans l'administration communale et leur valorisation en cherchant des rapports optimums en terme de poste/ profil.

La mise en œuvre effective de ces mesures à un horizon proche est de nature à rationaliser les dépenses salariales des collectivités locales, et à mettre à leur disposition des profils qualifiés et spécialisés aptes à mieux gérer le développement local.

Plus généralement, en vue de rationaliser et d'optimiser l'utilisation des ressources humaines de l'Administration tout en relevant le taux d'encadrement dans les collectivités locales et les services déconcentrés, des dispositions législatives et réglementaires devraient permettre le redéploiement des fonctionnaires entre les collectivités locales et les services déconcentrés, et l'administration d'Etat de manière générale.

La réforme du statut particulier du personnel des collectivités locales devrait permettre de moderniser la carrière communale, de revaloriser la qualification

et le mérite, de renforcer la rationalisation de l'organisation et de l'emploi des ressources humaines, et d'instaurer des systèmes justes de motivation et de rémunération.

Le réajustement des structures administratives étant également un impératif non moins important, il serait nécessaire de fixer un cadre de référence pour la réorganisation de certains départements ministériels en vue notamment d'adapter leurs structures et leurs véritables missions aux impératifs d'une déconcentration développante. De même, une restructuration organisationnelle des collectivités locales devrait se traduire par l'adaptation et l'homogénéisation des organigrammes des régions, préfectures, provinces, et communes en fonction de leur typologie tout en tenant compte des spécificités organisationnelles propres à chaque collectivité.

Quant aux rôles des institutions, les objectifs poursuivis doivent viser :

Le renforcement de la présence territoriale et l'amélioration de l'efficacité des services déconcentrés pour pouvoir répondre aux attentes des collectivités locales au moment où leurs capacités d'interventions institutionnelles et financières s'élargissent.

L'amélioration de l'efficacité technique et économique des services déconcentrés pour assurer avec

rigueur et compétence les responsabilités opérationnelles des départements ministériels.

Et en vue d'accompagner la nouvelle dynamique de relance du processus de déconcentration administrative, il faudra mettre en œuvre une réorganisation financière de l'Etat, tant au niveau central qu'à celui de ses services déconcentrés. Elle doit se traduire par des actions concrètes concernant la modernisation du processus budgétaire et de la gestion financière, notamment à travers la délégation des moyens, la participation des services locaux et des représentants des populations, la simplification des procédures budgétaires et l'allègement du contrôle financier préalable. Ceci exige des réformes visant la mise en place d'un environnement juridique et administratif, favorable à la promotion de l'investissement, à l'élargissement de la participation des entités territoriales dans le développement économique et social. Le but recherché devrait être la création d'une complémentarité entre les différents opérateurs et partenaires économiques et sociaux.

RENOVATION DES APPROCHES DE PLANIFICATION

Les fondements du développement économique, social et culturel résident dans une gouvernance des affaires publiques basée sur un processus adapté et

ENCADRE 5.1

Dix orientations clés pour l'amélioration de la gouvernance des affaires locales

L'amélioration du statut de l'élu local et la décentralisation de la fonction élective.

La clarification des compétences des collectivités publiques (Etat, collectivités locales, établissements publics) en matière de développement local et de l'infrastructure.

La modernisation des financements locaux et le renforcement des moyens des collectivités locales.

L'amélioration de la qualité et de la transparence des décisions locales.

L'adaptation de la fonction publique locale aux exigences de la décentralisation territoriale et l'amélioration de l'encadrement des personnels communaux.

La rénovation et l'assouplissement du contrôle exercé sur les collectivités locales ;

Le renforcement du partenariat public/public et public/privé et de la coopération inter-collectivités.

Le renforcement de la déconcentration et la clarification du rôle de l'interlocuteur unique de l'Etat et des collectivités locales (walis et gouverneurs).

L'adaptation du découpage territorial déconcentré et décentralisé aux exigences de l'aménagement du territoire et du développement local.

L'amélioration de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales et de leur contrôle de la gouvernance locale.

cohérent de planification de ce développement, un processus d'action et d'interaction.

Ce processus comporte l'orientation de l'évolution économique et sociale et sa coordination dans le cadre d'un plan de développement économique et social national. Celui-ci devrait être l'œuvre d'un effort collectif associant l'ensemble des partenaires socio-économiques : l'Etat, les Collectivités Locales, les Etablissements Publics, le Secteur Privé et les Organisations Non Gouvernementales.

Si la planification a été réhabilitée par les Hautes Directives Royales et par le gouvernement « d'alternance », en procédant à l'élaboration du plan quinquennal 2000-2004, il n'en reste pas moins que l'adoption de la démarche de la planification, en tant qu'un outil capital d'une bonne gouvernance d'un développement national global, constitue une œuvre qui nécessite encore des efforts particuliers pour son appropriation.

En effet, la réalisation de cet objectif nécessitera la persévérance, la promotion de la culture de la rigueur, de la responsabilisation et de la redevabilité, en veillant notamment sur la continuité, le suivi et l'évaluation des programmes et projets retenus dans le cadre du plan.

L'élaboration du Plan permet, au niveau national, de définir les objectifs de la stratégie nationale de développement économique et social, et en particulier, d'arrêter les programmes d'investissement pluriannuels de l'Etat, nécessaires pour la réalisation de ces objectifs.

Pour ce qui est des autres opérateurs, le Plan peut constituer une référence pour leurs interventions et pour leurs propres plans d'activités économiques et sociales.

Concernant les services extérieurs des Ministères, l'élaboration du Plan peut offrir des perspectives à moyen terme et de la visibilité. Ce qui est de nature à faciliter la programmation et à aider à l'établissement des priorités.

Ces efforts devront se traduire par l'assistance et l'encadrement des régions et des communes à élaborer des programmes pluriannuels de développement socio-économique compte tenu des orienta-

tions, des objectifs et priorités du Plan national et de leurs besoins spécifiques et moyens propres.

Le redéploiement des compétences humaines relevant des différents secteurs au niveau aussi bien des structures centrales que déconcentrées pour aider à accomplir cette œuvre serait d'une grande utilité.

En effet, les collectivités locales sont chargées, de par les attributions qui leur sont confiées, d'élaborer et d'adopter des plans communaux et des plans régionaux de développement économique et social, mais elles ont besoin pour le faire d'une assistance méthodologique et technique.

La sensibilisation de ces collectivités et des différents partenaires à l'importance de la démarche de planification introduira une nouvelle culture et une nouvelle gouvernance en faveur du développement local durable. Cette démarche devra aider les partenaires concernés à :

- Connaître les potentialités et les moyens dont ils disposent et les besoins locaux de développement.

- Identifier la nature et la consistance des actions de développement à privilégier.

- Maîtriser le processus d'exécution, d'exploitation et de rentabilisation des projets et des équipements réalisés.

- Prospecter et associer des partenaires susceptibles de contribuer à la réalisation des projets et programmes de développement humain local.

- Créer des ressources cumulatives de nouvelles opportunités d'emplois et de revenus additionnels au profit des populations locales.

- Donner une impulsion encadrée à l'établissement des contrats-programmes entre communes, entre celles-ci et l'Etat, ainsi qu'avec le secteur privé et la société civile.

Une telle démarche, devra s'effectuer dans la concertation la plus large. Elle devra se traduire par la persuasion des acteurs locaux de la nécessité d'abandonner les modes d'action et de gestion en vigueur, afin de contribuer réellement et efficacement à relever les défis socio-économiques nationaux présents et futurs.

ENCADRE 5.2

De l'approche de planification au Maroc

Le Plan National

Après une période d'absence du Plan (de 1993 à 1999), les pouvoirs publics ont décidé de renouer avec l'approche de planification, selon une nouvelle vision (Directives de Feu Sa Majesté Hassan II en 1995, qui ont été réitérées à plusieurs occasions, puis inscription de la « réhabilitation du Plan » dans le programme de gouvernement « d'alternance » de 1998).

C'est ainsi que le Maroc a adopté un Plan de développement économique et social pour la période 2000-2004.

Au niveau des méthodes de planification, la nouvelle approche a retenu un ensemble de principes et de mécanismes, dont :

La définition d'un noyau pluriannuel du Plan, sur la base d'une banque de projets, traduisant les priorités de la politique économique et sociale.

Le principe d'actualisation des projets du Plan, sur la base d'une banque de projets, qui peuvent être intégrés dans le cadre des lois de finances, si les conditions financières le permettent.

La mise en place d'une procédure et d'instruments pour le suivi et l'évaluation des réalisations.

La dynamisation des mécanismes de concertation entre partenaires économiques et sociaux, notamment dans le cadre du Conseil Supérieur de la Promotion Nationale et du Plan.

Le renforcement de la participation et de la décentralisation à travers l'élaboration de Plans régionaux et locaux.

Les plans des collectivités locales

Avant le Plan 2000-2004, il n'y avait pas de Plans propres élaborés par les collectivités locales, bien que la dimension spatiale et régionale ait été prise en compte dans les Plans, depuis les années 1960.

A l'occasion de l'élaboration de ce Plan, les différentes collectivités locales ont été invitées à élaborer leurs Plans respectifs, conformément aux orientations et objectifs retenus par le Plan national, dans la limite de leurs moyens propres et de ceux mis à leur disposition, ainsi que de leurs attributions.

Le processus de préparation du Plan au niveau régional, provincial et local, devait se dérouler en cinq étapes :

1ère étape : début de l'opération au niveau régional, en tant que cadre d'information et d'orientation, puis, lan-

cement des travaux du conseil régional et des commissions régionales.

2ème étape : réunion au niveau provincial, relative à l'information et à l'orientation des travaux des communes urbaines et rurales, suivie du lancement des travaux du Conseil provincial et des commissions provinciales.

3ème étape : lancement des travaux au niveau local. Une commission devait se charger d'élaborer le Plan de développement communal en deux phases :

La première phase, consacrée à l'examen de la situation économique et sociale communale, à l'analyse des besoins et leur hiérarchisation par ordre de priorité, à l'identification des mesures et réformes susceptibles de promouvoir le développement communal et à l'estimation des possibilités réelles d'investissement de la commune.

La seconde phase concerne la programmation pluriannuelle des équipements de base de la commune et l'étude des possibilités de formulation de contrats-programmes.

Les projets et les programmes adoptés devaient être classés en deux catégories :

Le programme de base (noyau dur) dont les projets bénéficient de la priorité en matière de financement.

Une banque de projets qui peuvent être réalisés, une fois les conditions et les moyens le permettent.

4ème étape : niveau provincial, comme cadre de coordination et de synthèse des plans communaux, des programmes du conseil provincial, des établissements publics et des autres intervenants.

5ème étape : niveau régional, comme deuxième échelon de coordination et de synthèse.

L'élaboration des plans au niveau local a constitué une bonne expérience pour les collectivités et un exercice utile d'analyse et de programmation à moyen terme. Mais elle a été confrontée à certaines difficultés, qu'il faudra pallier à l'avenir et qui concernent, notamment :

Les délais retenus pour la réalisation des travaux.

L'institution récente des conseils régionaux.

Les insuffisances en matière de capacités et d'expériences, au niveau local.

La mise en place des conditions d'adhésion et de continuité pour les actions de développement des collectivités locales

Le renforcement de la coordination et de la participation.

Annexes

1- La dispersion des indices de niveau de vie et d'instruction : une caractéristique dominante

En tant que moyennes nationales, les indicateurs composites du développement humain⁽¹⁾ dont notamment l'IDH ne permettent pas de refléter réellement la dispersion des indices de niveau de vie décent, d'alphabétisation, de scolarisation et d'espérance de vie. Les points suivants abordent les principales limites de la portée analytique de l'IDH. La nécessité de sa correction s'impose notamment par les indices de la dispersion spatiale et sociale des variables élémentaires qui entrent dans sa formulation.

De par son interaction directe avec l'incidence de la sous-alimentation et la pauvreté monétaire, la distribution sociale des revenus doit être nécessairement prise en considération dans l'estimation de l'IDH. Au Maroc, la persistance des inégalités sociales et spatiales le long de la période 1980-98 montre que la mesure de cet indicateur doit être nécessairement revue, dans le sens d'un meilleur ciblage des populations rurales défavorisées et les populations citadines les plus modestes. En 1984/85 comme en 1990/91 et en 1998/99, la dépense annuelle moyenne par personne est presque deux fois plus élevée en milieu urbain qu'en milieu rural. Le rapport du revenu moyen des citoyens à celui des ruraux s'élève à 1,9 par personne et à 1,6 par ménage. A l'échelle nationale, les 20% les plus aisés de la population réalisent les trois quarts (74,8%) des revenus venant d'un emploi indépendant, les trois quarts (75,6%) des gains nets des activités agricoles de culture et de plantation, les quatre cinquièmes (80,6%) des rentes, les trois quarts (74,3%) des dividendes, plus de la moitié (56,0%) des salaires payés par le secteur tertiaire et plus d'un tiers (37,6%) de la masse salariale versée par le secteur secondaire. En somme, les 20% les plus aisés de la population totalisent plus de la moitié (55,4%) de la masse des revenus réalisés à l'échelle nationale. Les 80% restants de la population se partagent le reste des revenus, soit moins de la moitié (44,6%) de la masse globale des revenus observés à l'échelle nationale. Les 20% les plus démunis de la population ne totalisent que 4,1% de la masse globale des revenus. Dans le domaine de la consommation, les 10 % les plus aisés de la popula-

tion marocaine réalisaient en 1998/99 près de 30,9% de la masse globale des dépenses. Cette proportion est limitée à près de 2,6% pour les 10% les plus pauvres.

L'assimilation du PIB par habitant à un indicateur de satisfaction des besoins, devrait être nécessairement affinée par les indices de la distribution des revenus ou au moins des dépenses de consommation. En tant que principale composante de l'IDH, le PIB moyen par habitant demeure en fait limité quant à une représentation fidèle des niveaux de consommation, de nutrition et de jouissance des autres avantages matériels. Faute d'informations fiables sur les revenus des ménages dans les pays en développement, la prise en compte des coefficients indiquant le degré d'équité de la répartition des dépenses de consommation, permettrait non seulement de mieux situer les niveaux moyens de revenu mais aussi et surtout de faire de l'équité de la répartition des niveaux de consommation un objectif permanent des politiques de développement. Pour le cas de l'IDH, l'intégration d'une cinquième⁽²⁾

(1) Les principaux indicateurs composites adoptés par le PNUD pour comparer les niveaux de développement humain atteints par les divers pays, sont :

- Indicateur de développement Humain (IDH): il synthétise le taux d'alphabétisation des adultes, le taux brut de scolarisation –tous niveaux confondus-, l'espérance de vie à la naissance et le produit intérieur brut (PIB) réel ajusté par habitant et exprimé en parité de pouvoir d'achat.
- Indicateur sexospécifique de développement humain (ISDH): Comme les variables entrant dans le calcul de l'IDH se modifient en fonction du sexe, cet indicateur permet de refléter les disparités sociologiques entre les hommes et les femmes en matière d'alphabétisation, scolarisation, espérance de vie et participation à la réalisation du PIB.
- Indicateur de la pauvreté humaine (IPH-1): il est focalisé sur les domaines envisagés par l'IDH mais cette fois-ci du point de vue dénuement en termes économique, de survie et d'instruction dans les pays en développement. Les variables retenues dans l'élaboration de l'IPH sont l'insuffisance de la longévité, le manque d'instruction ou la proportion d'adultes analphabètes et le dénuement économique ou le manque de conditions de vie décentes sur le plan économique, mesuré par les proportions respectives d'individus privés de l'accès à l'eau potable et aux services de santé, et par le pourcentage d'enfants de moins de 5 ans souffrant de malnutrition (insuffisance pondérale).
- Indicateur de la participation des femmes (IPF): Il mesure la participation et le pouvoir décisionnaire dans la vie politique (répartition des sièges parlementaires entre hommes et femmes), dans l'économie (représentation des femmes dans les fonctions ou des postes de direction, d'encadrement supérieur ou techniques) et dans la maîtrise des ressources économiques (part dans le revenu estimé du travail).

(2) En plus du taux d'alphabétisation des adultes, du taux brut de scolarisation –tous niveaux confondus-, de l'espérance de vie à la naissance et du produit intérieur brut (PIB) par habitant en PPA.

variable « répartition sociale des niveaux de vie », peut être formulée par le manque à gagner dans le domaine de la distribution sociale de cette variable; la référence devant être faite au pays le plus équitable en la matière. Le poids accordé au revenu par habitant peut être ainsi atténué au profit de cette nouvelle variable, ce qui peut être assimilé à une correction du PIB par habitant à l'instar de son ajustement par la parité de pouvoir d'achat et par l'utilité marginale décroissante de revenu.

Les inégalités dans les relations de genre s'identifient à un obstacle fondamental du développement humain et du renforcement du rôle des individus et des collectivités dans la croissance. En 1998-1999, les taux d'alphabétisation et de scolarisation de la population féminine rurale relevant des 20% les plus défavorisés se fixaient encore à des proportions respectives de 11,9% et 34,6%. Des taux presque deux fois plus élevés (respectivement 21,8% et 61,5%) ont été relevés pour les femmes rurales qui appartiennent aux 20% les plus aisés. Pour les hommes se trouvant sous les mêmes statuts socio-économiques, ils observent des taux d'alphabétisation presque trois fois plus élevés que ceux relevés parmi les femmes. En milieu rural, aussi bien pour les 20% les plus défavorisés que pour les 20% les plus aisés, le taux de scolarisation des filles est inférieur à celui des garçons d'au moins 20 points. En milieu urbain cet écart se réduit à près de 6 points.

L'évaluation de l'accessibilité aux prestations sociales par la disponibilité des équipements sociaux, est à corriger par le degré d'usage effectif de ces prestations. En milieu rural, l'accessibilité aux prestations sociales n'est pas toujours due à l'indisponibilité voire l'éloignement des équipements communautaires de base, elle est aussi induite par les résistances culturelles vis-à-vis de l'investissement dans le développement humain féminin en particulier. En 1998, des raisons comme " les filles refusent d'aller à l'école ", " les filles n'ont pas besoin d'aller à l'école " et " la coutume fait que les filles ne soient pas scolarisées " ont été respectivement observées dans 16,7%, 34,6% et 38,5% des douars⁽³⁾ marocains. La raison de non-scolarisation assimilée au fait que " l'instituteur est un homme " est relevée dans 9,0% des douars. Parallèlement, la proportion

des douars où les femmes malades sont réticentes vis-à-vis de la consultation d'un corps médical constitué d'hommes, est de 62,4%, le pourcentage de douars où les femmes consultent, en cas de maladie, un guérisseur ou un "lieu saint", est de 75,3%. Il découle de ces paramètres que la diffusion de l'infrastructure sanitaire et éducative est, certes, nécessaire pour tout renforcement des capacités humaines en milieu rural, mais elle demeure insuffisante tant qu'elle n'est pas sociologiquement accompagnée par des actions de sensibilisation. Il s'agit de prendre en considération les perceptions culturelles locales susceptibles d'entraver l'accessibilité de la population aux équipements communautaires. L'accessibilité généralement assimilée à la disponibilité d'une prestation sociale donnée dans un rayon déterminé⁽⁴⁾, devrait être nécessairement corrigée par la proportion de la population qui en bénéficie effectivement.

2. Approche d'estimation de l'IDH par région, milieu et sexe

Une façon de focaliser l'attention sur les disparités sociales et spatiales et l'inégalité dans les relations de genre est de corriger les indicateurs de développement humain par les indices de leur dispersion sociale et spatiale. L'engagement de la communauté internationale dans la voie d'un développement durable, plus équitable et plus équilibré, requiert, en fait, une nouvelle formulation des indicateurs composites de développement humain dans le sens de la prise en considération des indices de la disparité sociale et du rythme de la diffusion des capacités humaines parmi les diverses couches sociales. L'affinement des indicateurs composites par de tels indices donnera une image plus nette de l'aptitude d'une planification sociale donnée à engendrer l'égalité des chances et à renforcer l'intégration de l'ensemble des catégories sociales dans la création des richesses.

Dans cette section, il est question de développer le calcul de l'IDH pour rendre compte du niveau de

(3) Un douar est une agglomération d'habitats en milieu rural.

(4) A titre d'illustration, la norme internationale de l'accessibilité aux soins de santé en milieu rural est assimilée à la disponibilité d'une formation sanitaire dans un rayon de moins de 6 km.

développement humain atteint par les hommes et par les femmes dans les diverses zones urbaines et rurales des régions. L'objet n'est pas d'estimer avec une haute précision cet indicateur mais de dresser un classement des espaces régionaux en fonction du niveau de développement humain, approché par l'IDH. Les sous-populations régionales les plus démunies en développement humain seront ainsi identifiées en vue d'une action ciblée sur les zones qui accusent le plus grand retard dans ce domaine. Cette investigation doit être traitée avec précaution et située dans le cadre des hypothèses de travail suivantes:

. Comme il n'existe pas d'indicateur du PIB régional, urbain ou rural faute de comptabilité nationale régionalisée, le PIB par habitant en PPA par région et milieu de résidence est approché par le revenu annuel moyen par personne en PPA, par région et par milieu. Ce dernier agrégat est obtenu à partir des données de l'Enquête nationale sur le niveau de vie des ménages 1998/99. En considérant que le partage des niveaux de vie entre les membres de la même unité familiale n'est pas différencié par le sexe des individus⁽⁵⁾ et en notant par y_{ij} le revenu par habitant à la région i ($i = 1$ à 16) et au milieu de résidence j ($j = 1$ ou 2), l'indicateur du PIB par habitant, I_{PIBj} en PPA, ainsi approché, s'écrit en PPA comme suit:

$$I_{PIBj} \text{ en PPA} \approx y_{ij} \times \frac{PIB_{1998} \text{ en PPA}}{PIB_{1998} \text{ en DH}}$$

Il importe de noter que le revenu y_{ij} correspond à la totalité des gains, monétaires ou non monétaires, perçus par les ménages au cours de l'année de référence de l'Enquête nationale sur le niveau de vie des ménages 1998-1999. Contrairement aux comptes nationaux, les enquêtes auprès des ménages ne prennent pas en considération l'ensemble des revenus en nature. Si les enquêtes parviennent à incorporer l'auto-consommation et les avantages en nature dus à l'exercice d'une activité salariée, elles ne peuvent pas saisir les prestations sociales en nature comme les subventions alimentaires et la gratuité de la scolarisation et de certaines prestations sanitaires. Cette forme de transfert en nature

dont jouit la quasi-totalité des ménages n'est pas prise en compte dans le calcul du revenu par les enquêtes, faute de numéraire ou de prix à affecter à ces transferts sociaux. Il en découle que le revenu observé ne comporte que les ressources - après impôts, en espèces ou en nature - que le ménage peut utiliser dans l'acquisition de biens et services. Afin de s'approcher du revenu permanent des ménages, les revenus inférieurs aux dépenses de consommation ont été ajustés par la dépense annuelle moyenne par personne. L'indice du PIB tel qu'il est ajusté par la formule ci-dessous sous-estime donc l'indice d'un niveau de vie décent.

Comme il n'existe pas d'indicateurs sur l'espérance de vie pour le découpage régional en cours, la longévité observée pour l'ex-découpage régional par l'Enquête nationale à passages répétés 1986/88 est actualisée pour le nouveau découpage en fonction de la correspondance spatiale entre les deux découpages. Cette approximation s'avère satisfaisante en raison de la faible dispersion de l'espérance de vie au sein d'une catégorie sociale définie par le même sexe et la résidence aux mêmes milieu et région.

Les indices de scolarisation « Taux brut de scolarisation » et d'alphabétisation des adultes « Taux d'alphabétisation » sont directement obtenus à partir des données de l'Enquête nationale sur le niveau de vie des ménages 1998-1999. Ils ne sont sujets qu'à l'erreur d'échantillonnage et d'observation dus à la représentativité spatiale de cette enquête.

Comme toutes les données de base sont soit estimées pour l'année 1998, soit obtenues des fichiers de l'Enquête nationale sur le niveau de vie des ménages 1998/99, et afin de garantir l'intégration des indicateurs ainsi dégagés, l'IDH calculé se réfère aux modes de calculs des indices élémentaires et aux valeurs minimales et maximales de 1998 (PNUD,

(5) Des indicateurs autres que l'IDH permettent de rendre compte de la participation différenciée des deux sexes à la formation des richesses. Même en cas où l'on limite le calcul de l'IDH à la population adulte, les données disponibles ne permettent pas de disposer des données requises. Il est donc supposé que le niveau de satisfaction de la consommation des biens et services (indice de niveau de vie) n'est pas différencié selon le sexe, ni au sein des ménages, ni au sein des tranches sociales définies par la résidence au même milieu et à la même région.

Rapport mondial sur le développement humain 2000).

Enfin, comme les données sur l'éducation (scolarisation et alphabétisation) et sur les revenus couvrent aussi les premiers mois de l'année 1999, l'IDH appro-

ché par cette méthode est légèrement supérieur à celui de 1998 tel qu'il est publié par le PNUD en 2000.

Le schéma suivant présente l'approche d'estimation de l'IDH par région, milieu et sexe et la façon dont ses indices élémentaires ont été ajustés ou calculés.

Schéma de consistance et de calcul de l'indicateur de développement humain 'IDH' par région, milieu de résidence et sexe.

Dimension	Longévité et santé	Instruction et accès au savoir		Possibilité d'un niveau de vie décent
	↓	↓		↓
Critère ou indicateur	Espérance de vie à la naissance en années révolues, estimée pour 1998	Taux d'alphabétisation des adultes en % calculé	Taux brut de scolarisation en % calculé	Logarithme du revenu par habitant en PPA
Source des données par région, milieu et sexe	ENPR 1986-88, projection à 1998	ENNVM 1998-1999	ENNVM 1998-1999	ENNVM 1998-1999
Méthode de calcul de l'indice dimensionnel	$\frac{\text{Valeur de la Région } R_{ijk} - \text{Valeur minimale (Monde)}}{\text{valeur maximale (Monde)} - \text{valeur minimale (Monde)}}$ <i>où R_{ijk} = individus de sexe k, résidant à la région i et au milieu j.</i>			
	↓	↓	↓	↓
Indice dimensionnel	Indice d'espérance de vie ($I_{longijk}$)	Indice d'alphabétisation ($I_{alphaijk}$)	Indice de scolarisation ($I_{scolaijk}$)	Indice de PIB (I_{pibijk}) ajusté par l'indice du revenu
Indice de niveau d'instruction	↓	$\frac{2}{3} I_{alpha} + \frac{1}{3} I_{scola}$		↓
		↓		
IDH _{ijk} [des individus de sexe k au milieu j de la région i]	$IDH_{ijk} = \frac{1}{3} \left[\frac{2}{3} I_{alpha}_{ijk} + \frac{1}{3} I_{scolaijk} \right] + \frac{1}{3} I_{longijk} + \frac{1}{3} I_{pibijk}$			

TABLEAU 1
Classement des zones urbaines et rurales selon la région
et le niveau de l'Indicateur de Développement Humain (IDH) en 1998-1999

Régions	Zones urbaines					Zones Rurales				
	PIB en PPA par Habitant	Scolari-sation	Alphabé-tisation	Educa-tion	IDH	PIB en PPA par Habitant	Scolari-sation	Alphabé-tisation	Educa-tion	IDH
Oriental	0,594	0,628	0,553	0,578	0,656	0,527	0,333	0,342	0,339	0,519
Fès-Boulemane	0,589	0,664	0,541	0,582	0,656	0,475	0,272	0,213	0,233	0,467
Tanger-Tétouan	0,604	0,619	0,561	0,581	0,660	0,503	0,247	0,314	0,291	0,495
Doukala-Abda	0,602	0,696	0,579	0,618	0,672	0,515	0,317	0,274	0,288	0,498
Gharb-Chrarda - Béni Hssen	0,615	0,622	0,622	0,622	0,677	0,490	0,315	0,251	0,291	0,495
Tadla-Azilal	0,612	0,757	0,603	0,654	0,687	0,525	0,317	0,280	0,293	0,503
Meknès-Tafilalet	0,590	0,777	0,624	0,675	0,687	0,495	0,512	0,412	0,445	0,544
Marrakech-Tensift-Al Haouz	0,632	0,733	0,611	0,651	0,693	0,491	0,279	0,198	0,225	0,469
Taza-Al Hoceima-Taounate	0,632	0,809	0,596	0,667	0,698	0,506	0,266	0,223	0,238	0,479
Chaouia-Ouardigha	0,623	0,809	0,614	0,679	0,699	0,533	0,425	0,315	0,352	0,519
Souss-Massa-Daraa	0,641	0,785	0,611	0,669	0,702	0,528	0,454	0,274	0,334	0,518
Rabat-Salé-Zemmour-Zaër	0,638	0,713	0,657	0,675	0,703	0,522	0,334	0,303	0,313	0,509
Grand Casablanca	0,656	0,746	0,705	0,718	0,723	0,563	0,501	0,312	0,375	0,543
Guelmim-Es-Semara	0,668	0,948	0,588	0,708	0,724	0,544	0,496	0,364	0,408	0,548
Oued Ed-Dahab-Lagouira	0,740	0,844	0,687	0,739	0,758	----	----	----	----	----
Laâyoune-Boujdour-Sakia El Hamra	0,718	0,826	0,738	0,768	0,760	----	----	----	----	----
Total	0,627	0,719	0,624	0,656	0,693	0,512	0,344	0,278	0,300	0,501

Source : Calculs effectués sur la base des données du Rapport 'Bilan socio-économique des Régions', Direction de la Statistique (2002).

TABLEAU 2
Classement des groupes socio-spatiaux
selon le niveau de développement humain en 1998-1999

<i>Région, milieu de résidence et sexe</i>	<i>Indice de</i>			<i>IDH</i>
	<i>Alphabé- tisation</i>	<i>Scolarisation</i>	<i>PIB</i>	
Groupes classés avec les pays les moins avancés (entre les 140e et 150e rangs)				
Marrakech-Tensift-Al Haouz F-R	7,27	0,21	0,491	0,439
Taza-Al Hoceima-Taounate F-R	6,92	0,17	0,506	0,439
Gharb-Chrarda-Béni Hssen F-R	6,93	0,23	0,49	0,441
Fès-Boulemane F-R	10,73	0,20	0,475	0,441
Tanger-Tétouan F-R	7,44	0,21	0,503	0,444
Doukala-Abda F-R	11,19	0,23	0,515	0,458
Souss-Massa-Daraa F-R	10,84	0,28	0,528	0,467
Tadla-Azilal F-R	14,68	0,21	0,525	0,467
Rabat-Salé-Zemmour-Zaër F-R	18,27	0,25	0,522	0,478
Oriental F-R	20,99	0,25	0,527	0,487
Chaouia-Ouardigha F-R	16,62	0,36	0,533	0,491
Fès-Boulemane H-R	33,12	0,34	0,475	0,495
Meknès-Tafilalet F-R	23,71	0,41	0,495	0,500
Marrakech-Tensift-Al Haouz H-R	33,12	0,35	0,491	0,502
Guelmim-Es-Semara F-R	18,65	0,41	0,544	0,504
Groupes classés parmi les 15 derniers pays à développement humain moyen (entre les 125e et 139e rangs)				
Grand Casablanca F-R	16,53	0,46	0,563	0,511
Taza-Al Hoceima-Taounate H-R	39,03	0,37	0,506	0,522
Gharb-Chrarda-Béni Hssen H-R	44,42	0,40	0,49	0,532
Tanger-Tétouan H-R	52,92	0,27	0,503	0,541
Tadla-Azilal H-R	42,01	0,43	0,525	0,542
Doukala-Abda H-R	45,27	0,41	0,515	0,543
Rabat-Salé-Zemmour-Zaër H-R	44,26	0,41	0,522	0,544
Oriental H-R	48,47	0,41	0,527	0,555
Chaouia-Ouardigha H-R	45,6	0,49	0,533	0,559
Grand Casablance H-R	46,94	0,54	0,563	0,577
Souss-Massa-Daraa H-R	48,31	0,65	0,528	0,581
Oriental F-U	43,31	0,57	0,594	0,583
Tanger-Tétouan F-U	39,3	0,62	0,604	0,583
Fès-Boulemane F-U	42,4	0,66	0,589	0,589

*Source: Calculs effectués sur la base des données du Rapport 'Bilan socio-économique des Régions', (2002), Direction de la Statistique.
Notations: H-U: Hommes urbains; H-R: Hommes ruraux; F-U: Femmes urbaines; F-R: Femmes rurales.*

TABLEAU 2
Classement des groupes socio-spatiaux
selon le niveau de développement humain en 1998-1999 (Suite et fin)

Région, milieu de résidence et sexe	Indice de			IDH
	Alphabétisation	Scolarisation	PIB	
Groupes sociaux les mieux classés que le Maroc (moyenne nationale)				
Meknès-Tafilalet H-R	59,89	0,61	0,495	0,591
Gharb-Chrarda-Béni Hssen F-U	49,01	0,53	0,615	0,599
Doukala-Abda F-U	47,73	0,64	0,602	0,604
Guelmim-Es-Semara H-R	59,94	0,59	0,544	0,605
Tadla-Azilal F-U	45,03	0,72	0,612	0,609
Meknès-Tafilalet F-U	47,35	0,74	0,59	0,609
Chaouia-Ouardigha F-U	45,97	0,76	0,623	0,619
Taza-Al Hoceima-Taounate F-U	44,1	0,80	0,632	0,623
Souss-Massa-Daraa F-U	46,05	0,75	0,641	0,625
Rabat-Salé-Zemmour-Zaër F-U	51,99	0,68	0,638	0,629
Marrakech-Tensift-Al Haouz F-U	50,93	0,74	0,632	0,632
Guelmim-Es-Semara F-U	41,54	0,92	0,668	0,642
Grand Casablanca F-U	60,79	0,70	0,656	0,657
Oued Ed-Dahab-Lagouira F-U	51,52	0,64	0,74	0,658
Laâyoune-Boujdour-Sakia El Hamra F-U	59,65	0,70	0,718	0,675
Fès-Boulemane H-U	68,3	0,67	0,589	0,676
Oriental H-U	69,12	0,69	0,594	0,681
Tanger-Tétouan H-U	72,99	0,62	0,604	0,686
Doukala-Abda H-U	69,74	0,75	0,602	0,693
Groupes sociaux classés parmi les 100 pays les plus avancés				
Gharb-Chrarda-Béni Hssen H-U	76,87	0,71	0,615	0,707
Marrakech-Tensift-Al Haouz H-U	73,42	0,73	0,632	0,708
Tadla-Azilal H-U	76,9	0,79	0,612	0,716
Meknès-Tafilalet H-U	78,77	0,82	0,59	0,716
Taza-Al Hoceima-Taounate H-U	74,07	0,82	0,632	0,720
Rabat-Salé-Zemmour-Zaër H-U	80,21	0,75	0,638	0,727
Chaouia-Ouardigha H-U	78,33	0,84	0,623	0,729
Souss-Massa-Daraa H-U	77,19	0,82	0,641	0,730
Grand Casablanca H-U	80,93	0,80	0,656	0,741
Guelmim-Es-Semara H-U	78,84	0,97	0,668	0,759
Laâyoune-Boujdour-Sakia El Hamra H-U	87,43	0,95	0,718	0,792
Oued Ed-Dahab-Lagouira H-U	85,62	1,00	0,74	0,801

Source: Calculs effectués sur la base des données du Rapport 'Bilan socio-économique des Régions', (2002), Direction de la Statistique.
 Notations: H-U: Hommes urbains; H-R: Hommes ruraux; F-U: Femmes urbaines; F-R: Femmes rurales.

TABLEAU 3
Classement des besoins prioritaires des ménages
selon le niveau de vie en milieu urbain en 1998-1999

Type de besoins	Quintiles de dépense moyenne par an et par personne					
	1	2	3	4	5	Ensemble
Goudronnage (ou pavement) des rues	1	1	1	1	1	1
Construction des routes	2	2	2	2	3	2
Espaces verts (jardins)	4	3	4	3	2	3
Hôpital des spécialités	7	5	6	4	4	4
Centre de lutte contre l'analphabétisme	9	4	5	5	8	5
Habitat économique	6	6	3	6	9	6
Centre d'initiation, centre féminin	8	7	7	8	7	7
Dispensaire, centre de santé, hôpital	10	8	8	9	10	8
Centre de formation professionnelle	5	9	9	7	11	9
Complexe sportif, piscine	17	18	15	10	5	10
Egout, assainissement	3	10	10	12	21	11
Bibliothèque et centre culturel	21	25	22	11	6	12
Terrains équipés pour la construction	14	11	11	13	17	13
Hospices et assimilés	15	17	20	14	13	14
Etablissement universitaire	18	15	16	15	16	15

Source : ENNVN 1998/99, Rapport des premiers résultats, Direction de la Statistique.

Note : Le quintile 1 correspond aux 20% les plus défavorisés, le quintile 2 aux 20% suivants, etc, jusqu'au quintile 5 qui représente les 20% les plus riches de la population.

TABLEAU 4
Classement des besoins prioritaires des ménages
selon le niveau de vie en milieu rural en 1998-1999

<i>Type de besoins</i>	<i>Quintiles de dépense moyenne par an et par personne</i>					
	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Ensemble</i>
Electricité	14	14	16	2	4	1
Construction des routes	15	1	1	3	2	2
Eau potable	2	15	3	1	1	3
Dispensaire, centre de santé, hôpital	1	2	2	4	3	4
Ecole, collège, lycée	3	3	4	5	5	5
Transport (campagne, entre villes, urbain)	4	4	5	6	7	6
Pharmacie	5	5	6	7	6	7
Egoût, assainissement	7	6	8	9	9	8
Téléphone	9	7	7	8	8	9
Centre de lutte contre l'analphabétisme	6	8	9	10	10	10
Souk hebdomadaire	8	9	11	12	12	11
Lieux commerciaux des produits alimentaires	10	11	12	11	13	12
Mosquée	11	10	10	14	14	13
Centre d'initiation, centre féminin	12	12	13	15	11	14
Centre de formation professionnelle	13	13	14	13	15	15

Source: ENNVN 1998/99, Rapport des premiers résultats, Direction de la Statistique.

TABLEAU 1
Caractéristiques démographiques de la population

<i>Indicateurs démographiques</i>	<i>Valeurs de référence</i>		<i>Valeur récente</i>
Population :niveau et structure	1982	1994	2002
Population totale (en milliers)	20419	25926	29631
-Proportion des « moins de 15 ans » en %	42,2	37,0	30,9
-Proportion des « 15 à 59 ans » en %	53,9	55,9	61,6
-Proportion des « 60 ans et plus » en %	3,9	7,1	7,5
Population urbaine (en milliers)	8730	13270	16772
-Proportion des « moins de 15 ans » en %	37,6	32,9	27,1
-Proportion des « 15 à 59 ans » en %	59,2	60,6	65,5
-Proportion des « 60 ans et plus » en %	3,2	6,5	7,4
Population rurale (en milliers)	11689	12656	12859
-Proportion des « moins de 15 ans » en %	45,5	41,4	35,9
-Proportion des « 15 à 59 ans » en %	50,5	50,9	56,5
-Proportion des « 60 ans et plus » en %	4,5	7,7	7,6
Taux d'urbanisation en %	42,7	51,2	56,6
Taux d'accroissement annuel de la population :	1982-1994	1997-2000	1997-2002
-Population totale (%)	2,06	1,67	1,64
-Population urbaine (%)	3,64	2,95	2,92
-Population rurale (%)	0,67	0,18	0,11
Taux de prévalence contraceptive (% de femmes de 15 à 49 ans utilisant un moyen contraceptif)	1995	1997	1998-1999
-Femmes urbaines	64,2	65,8	62,8
-Femmes rurales	39,2	50,7	45,7
-Ensemble des femmes	50,3	58,8	55,0
Indice synthétique de fécondité :nombre moyen d'enfants par femme	1994	1996-1997	1998-1999
-Femmes urbaines	2,56	2,3	2,3
-Femmes rurales	4,25	4,1	4,0
-Ensemble des femmes	3,28	3,1	3,0
Taux brut de natalité (en pour mille)	1994	1997	1999-2000
-Milieu urbain	20,9	20,5	20,1
-Milieu rural	27,8	26,6	25,2
-Ensemble du pays	24,2	23,2	22,4
Age moyen au premier mariage (en années)	1982	1994	1998-1999
-Hommes urbains	28,5	31,2	32,5
-Femmes urbaines	23,8	26,9	27,9
-Hommes ruraux	25,6	28,3	29,3
-Femmes rurales	20,8	24,2	25,0
-Ensemble des hommes	27,2	30,0	31,2
-Ensemble des femmes	22,3	25,8	26,8

TABLEAU 2
Alphabétisation et Scolarisation

Indicateurs	Valeurs de référence		Valeur récente
	1991-1992	1996-1997	2001-2002
Effectif d'élèves et d'étudiants			
-Effectif en milliers	4090	4802	5683
-dont % des femmes	39,1	42,3	45,5
Nombre d'étudiants pour 100 000 habitants	952	1007	973
Nombre d'années scolaires achevées par la population active urbaine âgée de 15 ans et plus	1993	1997/98	2001
Total	4,64	6,2	-
Taux d'analphabétisme des adultes (% des 15 ans et plus)	1995	1997-1998	1998-1999
-Urbain, Hommes	27,4	22,0	21,0
-Urbain, Femmes	51,5	47,0	45,5
-Urbain, Total	40,0	35,0	33,7
-Rural, Hommes	66,7	56,2	49,9
-Rural, Femmes	92,0	87,7	83,0
-Rural, Total	80,0	72,8	66,9
-National	57,6	51,1	48,3
Taux brut de scolarisation au primaire (en %)	1991-1992	1996-1997	2001-2002
-Urbain, Hommes	94,8	97,1	120,2
-Urbain, Femmes	82,5	90,6	112,4
-Rural, Hommes	63,3	65,9	110,5
-Rural, Femmes	28,9	59,7	92,6
-National	66,4	80,4	108,8
Taux net de scolarisation au primaire (en %)	1991-1992	1996-1997	2001-2002
-Urbain, Hommes	94,8	82,4	98,0
-Urbain, Femmes	82,5	79,0	94,7
-Rural, Hommes	84,2	67,9	88,6
-Rural, Femmes	76,5	40,7	78,6
-National	57,1	66,6	89,9
Taux brut de scolarisation aux divers niveaux (en %)	1991-1992	1996-1997	2001-2002
-Au préscolaire	40,2	44,6	-
-Au 1er cycle de l'enseignement fondamental	66,7	81,4	108,8
-Au 2ème cycle de l'enseignement fondamental	44,2	49,9	56,6
-A l'enseignement secondaire	22,5	22,4	26,5
-A l'enseignement supérieur	12,2	12,6	8,0
Taux brut de scolarisation tous niveaux confondus en %	1991-1992	1996-1997	2001-2002
-Hommes	50,8	54,9	56,5
-Femmes	32,6	38,9	48,6
-Ensemble	42,1	47,4	52,6

TABLEAU 3
Diffusion des soins de santé :niveau et résultats

Indicateur d'offre et de demande de soins de santé	Valeurs de référence		Valeur récente
Nombre de médecins (pour 100 000 habitants)	1995	1998	2001
-National	34	39	44,4
Nombre de personnel paramédical (pour 100 000 habitants)	1995	1998	2001
-National	98,0	95,8	90,4
Infrastructure sanitaire publique	1992	1998	2001
-Nombre d'hôpitaux	98	109	120
-Nombre de formations de santé de base pour 100 000 habitants	1991	1998	2000
	6,7	7,1	8,0
-Nombre de lits pour 100 000 habitants	108	92,4	87,7
Importance relative du budget de la santé publique dans le budget de l'Etat	1992	1998	2002
% du budget total de la santé dans le budget total de l'Etat	4,8	4,8	5,4
Taux de morbidité de la population en % (risque de maladie ou de blessure pendant 4 semaines)	1990-1991	1996	1998-1999
-Urbain	18,6	8,2	19,5
-Rural	12,2	6,1	13,5
-National	15,2	7,2	16,7
Taux de consultation d'un personnel médical (% des malades consultant un personnel médical)	1990-1991	1996	1998-1999
-Urbain	62,5	68,4	70,8
-Rural	41,3	49,0	56,5
-National	53,5	60,5	65,5
Proportion des consultations satisfaites par un établissement sanitaire public en %	1990-1991	1996	1998
	36,7	42,4	45,9
Nombre de VIH/SIDA pour 100 000 habitants	1992	1995	1997
	0,5	1,2	1,5

TABLEAU 3
Diffusion des soins de santé :niveau et résultats (suite et fin)

Indicateurs	Valeurs de référence		Valeur récente
	1994	1998	1999
Espérance de vie à la naissance (années)			
-Urbain, Hommes	69,4	70,4	70,6
-Urbain, Femmes	73,3	74,7	74,9
-Ensemble de l'urbain	71,5	72,5	72,7
-Rural, Hommes	64,0	65,3	65,6
-Rural, Femmes	65,9	67,2	67,5
-Ensemble du rural	64,9	66,2	66,5
-National	67,9	69,2	69,5
Mortalité infantile en %	1986-1988	1996-1997	2000-2001
-Quotient de mortalité infantile : probabilité de décéder entre la naissance et le 1er anniversaire (*)	75,7	36,6	28,5
-Quotient de mortalité juvénile : probabilité de décéder entre le 1er et le 5ème anniversaire (*)	30,7	9,8	4,4
-Quotient de mortalité infanto-juvénile : probabilité de décéder entre la naissance et le 5ème anniversaire (*)	102,1	45,8	24,6
Taux de Mortalité Maternelle (pour 100 000 naissances)	1992	1996-1997	2000-2001
-National (*)	332	228	180
-Urbain (*)	284	125	75
-Rural (*)	362	307	278
Grossesses suivies (% de femmes enceintes recevant des soins prénatals)	1992	1996-1997	1998-1999
-Urbain	61,0	69,0	75,9
-Rural	18,0	20,0	36,8
-National	33,0	42,0	55,0
% d'accouchements assistés	1992	1996-1997	1998-1999
-Urbain	59,0	70,0	76,6
-Rural	13,0	20,0	22,4
-National	28,0	43,0	47,7
Taux d'immunisation (les 6 vaccins pour enfants de 12 à 23 mois)	1992	1996-1997	1998-1999
-Urbain	93,7	93,2	96,4
-Rural	66,7	84,9	85,6
-National	75,7	88,7	90,5
Taux d'enfants ayant reçu le vaccin BCG	1992	1996	1998-1999
-Urbain	99,7	100,0	99,1
-Rural	90,2	97,6	95,8
-National	93,4	88,8	97,5
Taux d'enfants vaccinés entre la rougeole	1992	1996	1998-1999
-Urbain	93,7	99,6	97,2
-Rural	72,8	92,1	86,6
-National	79,8	98,6	92,3

(*) : Estimation du Ministère de la Santé.

TABLEAU 4
Accessibilité aux services communautaires de base

<i>Indicateurs</i>	<i>Valeurs de référence</i>	<i>Valeur récente</i>
% de ménages branchés au réseau d'électricité	1990-1991	1998-1999
-Urbain	84,7(*)	86,1
-Rural	11,9	15,6(**)
-National	51,5	55,9
% de douars ruraux équipés d'une école primaire	1990-1991	1997-1998
-Rural	52,5	72,6
Eau :% des ménages à moins de 200 mètres d'un point d'eau en milieu urbain et à moins d'un km en milieu rural	1990-1991	1998-1999
-Urbain	74,7	94,4
-Rural	84,9	82,1
% de ménages branchés au réseau d'eau potable	1990-1991	1998-99
-Urbain	76,0	78,4
-Rural	-	5,3(***)
-National	42,0	47,1
% de ménages disposant d'un récepteur TV	1990-1991	1998-1999
-Urbain	86,2	94,3
-Rural	30,4	42,7
-National	58,9	72,3
% de ménages disposant d'une antenne parabolique	1995	1998-1999
-Urbain	17,4	28,8
-Rural	1,0	2,5
-National	10,3	17,6
% de ménages bénéficiant de la collecte communale des ordures	1991	1998-1999
-Urbain	84,8	85,1

(*) Donnée de 1996.

(**) Selon l'ONE, ce sont 32% des douars qui étaient électrifiés en 1998, ce qui suppose que tous les ménages ne sont pas branchés au réseau électrique.

(***) Le taux de desserte des populations rurales en eau potable avoisinait 43% en 2000 et serait de 50% en 2002, ce qui suppose que tous les ménages ruraux ne sont pas branchés au réseau d'eau potable.

TABEAU 5
Distribution sociale des niveaux de vie et incidence de la pauvreté

Indicateurs	Valeurs de référence		Valeur récente
	1984-1985	1990-1991	1998-1999
1-Niveau de vie (Dépense de consommation annuelle par tête)			
1.1.Rapport: Moyenne urbaine/Moyenne rurale	2,0	1,9	2,0
1.2.Rapport : Moyenne/Médiane	1,36	1,34	1,35
1.3.Apport calorique quotidien par habitant en K calories	1971	1984-1985	2000-2001
-Moyenne nationale	2466	2605	-
-Les 10% les plus pauvres	-	2164	-
-Les 10% les plus aisés	-	3139	-
1.4.Taux d'accroissement de la consommation par tête (en %)	1970-1991	1985-1991	1991-1998
-Taux en volume –Urbain	1,4	5,0	-1,9
-Taux en volume –Rural	1,6	4,1	-1,3
-Taux en volume –National	1,9	5,1	-
1.5.PIB réel en PPA	1960	1995	1998
-Moyenne par habitant	854	3477	3305
2- Pauvreté			
2.1.Taux de prévalence de la pauvreté (en %)	1984-1985	1990-1991	1998-1999
-Taux de pauvreté en milieu urbain	13,8	7,6	12,0
-Taux de pauvreté en milieu rural	26,7	18,0	27,2
-Taux global de pauvreté (niveau national)	21,1	13,1	19,0
2.2.% des ruraux en pauvreté absolue dans le volume des personnes en pauvreté absolue	1984-1985	1990-1991	1998-1999
	75,8	81,2	76,7
3- Répartition des niveaux de vie	1984-85	1990-1991	1998-1999
3.1.Indice de GINI	0,408	0,393	0,395
3.2. Part (en %) de la dépense totale effectuée par les 10% les plus pauvres de la population (10% inférieurs)	1984-1985	1990-1991	1998-1999
-Urbain	2,4	2,6	2,9
-Rural	3,2	3,7	3,3
-National	2,6	2,7	2,6
3.3. Part (en %) de la dépense totale effectuée par les 10% les plus aisés de la population (10% supérieurs)	1984-1985	1990-1991	1998-1999
-Urbain	31,8	29,2	29,7
-Rural	25,3	25,0	24,4
-National	31,7	30,8	31,0
3.4. Rapport inter décile : Part des 10% supérieurs/Part des 10% inférieurs	1984-1985	1990-1991	1998-1999
-Urbain	13,4	11,4	10,2
-Rural	7,9	6,8	7,4
-National	12,3	11,2	11,9
4- % d'enfants de moins de 5 ans souffrant de malnutrition	1990-1991	1992-1997	-
-Urbain	8,1	3,3	-
-Rural	18,7	12,0	-
-National	15,0	9,0	-

TABLEAU 6
Niveau d'emploi

<i>Indicateurs</i>	<i>Valeurs de référence</i>		<i>Valeur récente</i>
	1990	1997	2001
Effectif de la population active urbaine en milliers (15 ans et plus)			
-Effectifs en milliers	3895	5068	5480
-dont % de femmes	26,1	25,1	22,5
Effectif de la population active rurale en milliers (15 ans et plus)	1986-1987	1995	2001
-Effectifs en milliers	5539	5024	5125
-dont % de femmes	42,9	35,8	29,3
Taux d'activité (% des actifs de 15 ans et plus)	1996	1999	2001
-Urbain, Hommes	75,8	74,8	73,5
-Urbain, Femmes	25,8	24,2	20,1
-Urbain, Total	49,9	48,9	46,0
-Rural, Hommes	86,6	85,2	84,2
-Rural, Femmes	47,5	44,8	33,5
-Rural, Total	66,5	64,9	58,9
-National	57,4	55,7	51,3
Taux de chômage en %	1996	1999	2001
-Urbain, Hommes	16,1	19,7	18,0
-Urbain, Femmes	23,6	28,2	24,7
-Urbain, Total	18,1	21,9	19,5
-Rural, Hommes	5,0	7,4	5,6
-Rural, Femmes	1,6	2,2	-
-Rural, Total	3,7	5,6	4,5
-National	11,1	13,8	12,5
Taux de chômage urbain par groupe d'âge (en %)	1992	1999	2001
15-24 ans	30,1	37,1	35,5
25-34 ans	20,3	29,9	28,0
35-44 ans	5,5	11,0	9,2
45 ans et plus	3,0	5,1	3,5

BIBLIOGRAPHIE

- Citations de sa Majesté LE ROI MOHAMED VI, Editions Okad MUSTAPHA SEHIMI.
- La Constitution marocaine de 1996.
- La réforme de la justice, bilan des réalisations (1997-2002), les changements en marche, octobre 2002, Ministère de la Justice.
- Evaluation des politiques publiques au Maroc, décembre 2002, Revue marocaine d'audit et de développement.
- Rapport sur le Développement Humain, 2000, PNUD.
- « Du bon usage du concept de gouvernance », Genève, Suisse Institut de Recherche des Nations-Unies pour le Développement Social (2001).
- Rapports annuels d'exécution du BAJ1, 1997 à 2002. Ministère de la Prévision Economique et du Plan, Direction de la Planification.
- Etude de suivi et d'évaluation du bilan des réalisations à mi-parcours du BAJ1. Janvier 2000. Ministère de la Prévision Economique et du Plan, Direction de la Planification.
- Les grands textes de la fonction publique, 3ème Edition, avril 2001, les Editions, Maghrébines, BOUALEM SNOUSSI.
- Recensements Généraux de la Population et de l'Habitat 1982 et 1994, Ministère de la Prévision Economique et du Plan, Direction de la Statistique.
- Plan de Développement Economique et Social 2000-2004, Ministère de la Prévision Economique et du Plan : Direction de la Planification.
- Programme Régional pour l'Afrique : Quatrième cycle, « Les dimensions sociales de l'ajustement en Afrique subsaharienne », Volume 1 : Cadre théorique - Banque mondiale, 1989, Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD).
- Situation et perspectives démographiques du Maroc, Centre d'Etudes et de Recherches Démographiques, 1997.
- Enquête Nationale sur la Con-sommation et les dépenses des ménages (ENCDM), Direction de la Statistique 1984-85.
- Enquêtes sur les niveaux de vie des ménages de 1990-91 et 1998-99, rapports de Synthèse, profil et dynamique de la pauvreté : un fondement de l'atténuation des dénuements. Ministère de la Prévision Economique et du Plan, Direction de la Statistique.
- Enquête Nationale Démographique à Passages Répétés (ENDPR) Direction de la Statistique, 1988-89.
- Bilan socio-économique des régions. Ministère de la Prévision Economique et du Plan, Direction de la Statistique, 2002.
- Activité, emploi et chômage, 1995, 1996 et 1997, Ministère de la Prévision Economique et du Plan, Direction de la Statistique.
- Annuaire statistiques, 1995-2000, Direction de la Statistique.
- Demande de soins de santé : niveau et déterminants, ENBTE, 1997-1998 Direction de la Statistique.
- Enquête Nationale de l'Emploi (ENE) 2000, Direction de la Statistique.
- Enquête Nationale sur la Population et l'Emploi (ENPE), 1995, 1996 et 1997 Direction de la Statistique.
- Indicateurs de suivi du BAJ, 1998 à 2001, Direction de la Statistique.
- Indicateurs sociaux, Ministère de la Prévision Economique et du Plan 1997-2000, Direction de la Statistique.
- Situation socio-économique des provinces-cibles, 1997 Direction de la Statistique.
- Rapports Nationaux sur le Développement Humain de 1997 et 1998-99 Ministère de la Prévision Economique et du Plan et le PNUD.
- Enquête Papchild de 1997, Ministère de la Santé.
- Communication globale du département de l'agriculture : audit et stratégie, février 1999, Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural.
- Programme de lutte contre les Effets de la Sécheresse 2000, Avril 2000 Conseil Interministériel Permanent du Développement Rural.
- Stratégie 2020 de Développement Rural, 1999 Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural.
- Investir en Agriculture, 2000 Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural.