

Les réformes économiques en perspective : de Abdellah Ibrahim à Abderrahmane Youssefi *

Plus que jamais, la réforme est à l'ordre du jour dans le Maroc de l'alternance qui semble avoir écarté, de façon veut-on croire définitive, le spectre de la "révolution" comme seule alternative au maintien du *statu quo* social. On sait que, sur ce dernier point, le pays est en mauvaise position sur de nombreux tableaux : en matière d'éducation, de santé, d'habitat, de pourcentage de population vivant en dessous du "seuil de pauvreté", le Maroc n'obtient pas un classement favorable dans les comparaisons dressées par les principaux "observatoires" internationaux (Banque mondiale, PNUD, OMS, UNESCO).

Mais, de quelle réforme s'agit-il ? Des réformes "héritées", notamment du gouvernement de "technocrates" (gouvernement Filali) qui conduisit les discussions avec les partis de l'opposition sur la réforme des procédures électorales et sur l'apuration des listes et mit au point le "code de bonne conduite" qui devait rendre possible l'alternance ? Des réformes "annoncées" mais qui peinent à se concrétiser du fait des résistances et des multiples "pesanteurs" à l'œuvre dans la société, en particulier dans les appareils d'Etat dont l'essentiel des cadres est resté en place : réforme de la justice, de la fiscalité, des marchés publics, du code du travail... ? Des réformes "en cours", par exemple celles des réglementations douanières et du Code des investissements, ou encore du marché financier, qui visent à conforter le soutien des milieux économiques au gouvernement d'alternance au risque d'attiser les impatiences, notamment syndicales ? Plutôt que de passer en revue toutes ces réformes, le propos de la présente étude est de replacer le problème de la réforme économique au Maroc dans une perspective de long terme, notamment en opérant un retour sur l'histoire du pays depuis la fin du protectorat. Cette démarche, à la fois théorique et historique, conduit à analyser les voies suivies par la réforme économique en termes de paradigmes, d'institutions et d'acteurs.

En termes de paradigmes, la réforme peut prendre la forme d'un processus global, en discontinuité ou en rupture avec des périodes marquées par la régularité et la stabilité. Ce fut, en gros, le cas de l'expérience conduite par

Noureddine el Aoufi

Université Mohammed V-Agdal, Rabat.
(elaoufi@iam.net.ma)

* Version remaniée de l'article publié sous le titre « La réforme économique : stratégies, institutions, acteurs » dans *Monde arabe Maghreb-Machrek*, n° 164, avril-juin 1999.

(1) A. Roussillon, *l’Egypte et l’Algérie au péril de la libéralisation*, Paris, CEDEJ, 1996 ; S. Amin, *l’Egypte nassérienne*, Paris, Minuit, 1976.

(2) N. el Aoufi, « L’hypothèse salariale au Maroc », in N. el Aoufi et L. Roulleau-Berger (éd.), « Travail, emploi, activité. Transformations salariales en France et au Maroc », *Annales marocaines d’économie*, 1998, n° 21-22.

(3) N. el Aoufi, « Les conséquences sociales de la globalisation économique », *Annales marocaines d’économie*, automne 1997, n° 21.

(4) R. Salais, M. Storper, *les Mondes de production*, Paris, éd. l’EHESS, 1994.

le gouvernement “progressiste” d’Abdellah Ibrahim, entre 1958 et 1960, premier “moment” réformiste, que l’on peut rapprocher du modèle nassérien (1) : l’Etat prend en charge, de façon volontariste, une transformation par le haut de la société en engageant une planification de son action et en identifiant des objectifs considérés comme nécessaires : réforme agraire, industrialisation, scolarisation, santé publique... Dans cette perspective, la réforme mobilise le référentiel de légitimation hérité des luttes pour l’indépendance.

Un second moment réformiste, ou second paradigme, celui du Programme d’ajustement structurel (PAS) lancé à partir de 1983, semble s’inscrire au contraire dans une logique de continuité ou de “restauration” libérale puisqu’il mettait en avant un objectif d’équilibre, notamment financier, s’appuyant sur une rationalisation des procédures de gestion macro-économique.

Troisième moment de ces trajectoires réformistes : les nouveaux accords d’association entre le Maroc et l’Union européenne et le projet de zone de libre-échange euro-méditerranéenne (1994-1995) ont poursuivi la même optique, imposant à l’économie nationale une “mise à niveau” centrée principalement sur l’entreprise (2) ; propulsée au cœur des processus de réforme économique, celle-ci s’y voit assigner un rôle de substitut de l’Etat dans la mise en œuvre d’une réforme de type micro-économique, présentée comme passage obligé vers la réforme macro-économique.

Si l’on raisonne maintenant en termes d’agents ou d’acteurs (3), l’analyse fera apparaître à la fois les limites et les contraintes, mais aussi les possibilités et les ressources – économiques, techniques, financières, humaines, culturelles – mobilisables par la démarche réformiste à ses différents “moments”. Ainsi, dans le prolongement de l’ajustement structurel, la “mise à niveau de l’entreprise” fait appel à plusieurs domaines d’intervention (financement, management, organisation du travail, gestion des relations professionnelles) qui nécessitent un engagement individuel et collectif dans la démarche réformiste de la part tant des entrepreneurs, des cadres et managers, des directions que des représentants des salariés, des syndicats, etc. La question sera alors de savoir comment les actions menées autour de règles et normes particulières à l’entreprise s’articulent avec le mouvement général impulsé par les acteurs collectifs institutionnels (organisations patronales et centrales syndicales) lorsqu’il s’agit d’élaborer des codifications nationales et de les appliquer.

Enfin, en termes d’institutions, la réforme économique ne se réduit pas à l’entreprise, même si le désengagement de l’Etat depuis 1983 a contribué à privatiser les “mondes de production” (4). Combinées avec les institutions de régulation du marché, de nouvelles logiques publiques sont en train d’émerger, pouvant favoriser des enchaînements réformistes plus vertueux : elles constituent probablement la condition essentielle à la mise en œuvre de la nouvelle politique réformiste, que nous qualifierons de “régulationniste”, que semble mener le gouvernement d’alternance désigné le 14 mars 1998.

1. La réforme récurrente

Le temps de la réforme au Maroc présente l'allure d'un temps khaldounien, c'est-à-dire d'un recommencement sans fin. Comme dans *les Gens du navire* de Mohamed Ibn Abdellah Al Mu'aqqit (1934) (5), la justification de la réforme s'appuie sur la description apocalyptique d'une crise généralisée :

« Puis, la famine se déclencha et s'étendit, au point que les gens se mangeaient les uns les autres. Les vents et les vagues de la mer nous entraînaient sur des cimes d'où un grand nombre de passagers furent précipités dans des gouffres insondables où leurs dépouilles furent déchiquetées et disparurent à jamais [...]. Alors, les dirigeants du navire et les différents partis qui s'étaient constitués se mirent à s'interroger, en proie à la tristesse, sur les causes de ce qui s'était passé. Puis, quelqu'un dit : « Maudits soyons-nous ! Pourquoi n'avons-nous pas su préparer des hommes aptes à faire face aux situations les plus difficiles et à empêcher les catastrophes maritimes ? » Un autre ajouta : « Ne voyez-vous pas que ceux-ci se sont rendus coupables de toutes sortes d'injustices et d'exactions si graves qu'elles feraient ployer les montagnes, dont le pire est d'avoir traité l'être humain comme du bétail, comme des fœtus dépourvus de valeur, consumés par leurs flammes ? »

Dans une perspective moins apocalyptique, la réforme apparaît, du fait de son caractère récurrent, comme une trajectoire amorcée, entamée mais jamais conduite jusqu'à terme : entre 1958 et 1998, soit durant les quarante années qui séparent le gouvernement Abdellah Ibrahim de celui d'Abderrahman Youssoufi, le mode de développement fordiste a connu, dans les pays avancés, successivement, son âge d'or (les Trente glorieuses)... et la crise (à partir du milieu des années soixante-dix). Dans des pays tels que le Maroc, ces évolutions ont fait naître des représentations évoquées dans les années soixante, en termes d'immobilisme, de blocage, de retard, de sous-développement, puis, aujourd'hui, en termes de difficultés à opérer un rattrapage économique du fait des pesanteurs, des contraintes et de la lenteur des adaptations au rythme accéléré de la mondialisation.

Le fordisme engendra, dans l'après-seconde guerre mondiale, une réforme des institutions du capitalisme (indexation des salaires nominaux sur la progression de la productivité, régime de sécurité sociale, conventions collectives, service public d'emploi, négociation collective des conflits sociaux, etc.). De telles formes institutionnelles ont favorisé "la grande transformation" de l'économie capitaliste qui s'est "encastrée" dans le social, comme l'explique Polanyi (6). Puis, à partir des années soixante-dix, ces institutions de régulation se sont épuisées et de nouvelles trajectoires économiques, technologiques et organisationnelles se sont développées dans les décennies quatre-vingt et quatre-vingt-dix, engendrant des systèmes de régulation fondés sur le marché et la flexibilité. Ces systèmes semblent

(5) M.I. Al-Mu'aqqit, *les Gens du navire ou le XIV^e siècle*, Casablanca, Afrique-Orient, 1998 (traduction et postface d'A. Roussillon et A. Saaf).

(6) K. Polanyi, *la Grande transformation. Aux origines économiques et politiques de notre temps*, Paris, Gallimard, 1983.

aujourd'hui cohabiter ou alterner, notamment dans les pays européens, avec des modalités de réhabilitation de l'Etat et de réinstitutionnalisation des formes de régulation économique et sociale.

Que se passa-t-il au Maroc pendant ces périodes ? La trajectoire fordiste fut présente "en creux" dans le programme de réforme de 1958-1960. En creux, c'est-à-dire qu'elle resta de l'ordre du discours et des proclamations d'intentions, sans que la brièveté de cette "parenthèse volontariste" ne la laisse produire ses effets. Les blocages furent nombreux : impossibilité de concevoir et mettre en œuvre une véritable réforme agraire génératrice de redistribution des ressources ; difficulté à promouvoir, hors de la fonction publique, une salarisation de la force de travail autre que marginale ; retards dans la mise en place d'un marché auto-soutenu pour la production industrielle. Après la révocation du gouvernement A. Ibrahim en 1959, l'inflexion libérale opérée traduit un glissement par rapport au modèle fordiste ou keynésien dominant. L'Etat renonce à engager une refonte des structures économiques et se contente d'interventions d'opportunité dans la sphère de production : politiques d'équipement (des barrages, par exemple), d'aménagement du territoire, d'infrastructures de communication en milieu urbain... Par la suite, plusieurs formes d'intervention institutionnelle de l'Etat furent désactivées : bureaux de placement, couverture sociale des salariés, conventions collectives, libertés syndicales, salaire minimum, licenciements, etc. Cette démarche s'inscrivait dans la logique du retour aux "grands équilibres budgétaires" défendue par les gouvernements technocratiques qui se sont succédé depuis 1960.

2. La réforme dans ses limites

Les trajectoires réformistes ont connu au Maroc maintes limites associées aux stratégies politiques et aux vicissitudes des rapports entre le Pouvoir et les partis d'opposition depuis 40 ans (entre 1956 et 1996). Cette détermination politique majeure mérite une investigation spécifique qui n'est pas l'objet de la présente contribution ayant pour but de qualifier et de typifier, par rapport à leur contenu économique, les différentes configurations réformistes à l'œuvre au Maroc depuis l'indépendance.

(i) Première limite : *le rationnel n'est pas toujours raisonnable*. Dans les logiques économiques dominantes, la rationalité de nature substantive, omnisciente semble définir moins d'efficience en termes d'action optimale, d'utilité espérée, de maximisation des satisfactions, voire d'alternative générale. Ce sont les enchaînements structurels marqués par l'incertitude, l'imperfection et l'asymétrie de l'information qui ont imposé à la canonique réformiste une démarche en termes de rationalité limitée, de type procédural, dans laquelle l'objectif escompté est moins l'optimum qu'un résultat satisfaisant. La notion d'*at-tarchid* (en arabe, un principe d'action procédant tout à la fois du *rationnel* et du *raisonnable*), suppose l'existence de régularités stables, de configurations économiques cohérentes, de processus récurrents et

probabilisables. Tel n'est pas le cas de l'économie marocaine gouvernée par l'aléa, l'hétérogénéité structurale, le caractère composite des configurations économiques et sociales (7) et par des choix contractuels fondés sur *des régimes pragmatiques* (au sens de Thévenot) (8) centrés sur l'altruisme (familial, tribal, etc.), le clientélisme, etc.

(ii) La seconde limite réside dans le dispositif de *prise de décision*. Dans la pluralité des besoins et des choix collectifs, par où faut-il commencer ? Comment définir la matrice des priorités ? Selon quels critères opérer des arbitrages équitables (au sens de Rawls) (9) dans des trajectoires économiques et socio-professionnelles marquées par une tendance à la cristallisation, au sein de l'espace privé, de corporatismes et de modalités de fonctionnement et de management néo-patrimoniales :

- Salaires ou emploi ?
- Equilibre financier ou équilibre social ?
- Activisme budgétaire (financement par la monnaie/inflation, par l'emprunt/hausse des taux d'intérêt) ou rigueur budgétaire ?
- Flexibilité ou stabilité de la relation de travail ?
- Promotion des exportations ou élargissement du marché domestique ?

En formulant en 1951 le théorème de « l'impossibilité des choix collectifs », K. Arrow (10) a mis en évidence la difficulté d'opérer des arbitrages, de prendre des décisions ou d'entreprendre des actions publiques qui soient à la fois démocratiques et cohérentes. La problématique de la réforme au Maroc s'énonce en termes de justice sociale et de liberté réelle (au sens de Amartya Sen) (11) supposant que soit garanti un minimum de sécurité économique en moyens, en biens de consommation, etc.

(iii) L'effet de dépendance et l'irréversibilité des processus économiques et sociaux (Boyer, Chavance, Godard) (12) constitue une troisième limite à la mise en œuvre de la réforme économique. Dans cette perspective, plusieurs études ont mis en évidence, notamment pour ce qui concerne le chômage des jeunes diplômés, une relation pertinente entre chômage d'appariement et trajectoire discordante, par rapport aux évolutions du système productif, du système de formation (CNJA) (13).

Sur un plan plus général, l'arrivée au pouvoir du gouvernement d'alternance fut précédée par une construction du discours politique de l'opposition autour de la notion de passif, de legs et d'héritage laissé par une gestion publique technocratique et par des politiques économiques à faible contenu social (cf. programmes électoraux des partis d'opposition : Union socialiste des Forces populaires, Istiqlal, Parti du Progrès et du Socialisme, Organisation de l'Action démocratique et populaire, Parti socialiste démocratique, Front des Forces démocratiques, été 1996). Cette rhétorique est aujourd'hui réitérée et soulignée pour justifier les lenteurs de la mise en œuvre des réformes et le cheminement de la dynamique de changement.

(iv) Une autre limite tenant à la gouvernance se fonde sur l'hypothèse d'une prédominance de la sphère administrative (au sens de structure

(7) P. Pascon (1967), « La nature composite de la société marocaine », *Lamalif*, n° 17, décembre ; N. el Aoufi (1992), *la Régulation du rapport salarial au Maroc*, éditions de la faculté des Sciences juridiques, économiques et sociales, Rabat.

(8) L. Thévenot (1998), « Les justifications du service public peuvent-elles contenir le marché ? », in A. Lyon-Caen éd., *Services publics et droits fondamentaux dans la construction européenne*, Dalloz, Paris.

(9) J. Rawls (1971), *la Théorie de la justice*, Seuil, Paris.

(10) K. Arrow (1951), *Choix collectif et préférences individuelles*, Calmann-Lévy, Paris, 1975.

(11) A. Sen (1993), *Ethique et économie*, PUF, Paris.

(12) R. Boyer, B. Chavance, O. Godard (1991), *les Figures de l'irréversibilité en économie*, EHESS, Paris.

(13) Conseil national de la jeunesse et de l'avenir (CNJA), les divers rapports de sessions.

organique du *Makhzen*) sur les autres sphères, notamment économiques et marchandes, qui favoriserait les processus de monopolisation des pouvoirs, les comportements coercitifs et les formes arbitraires de gestion publique.

Une justification théorique de l'hypothèse peut prendre appui sur les liens formels existant entre d'une part le niveau de séparation des sphères de justice (Walzer) (14) et d'autre part le degré de monopolisation des biens recherchés qui sont associés à de telles sphères (sphère économique/argent, administration/pouvoir, éducation/savoir, honneurs publics/récompenses officielles, etc.). Dans cette optique, la réforme de l'Administration, objectif essentiel depuis 1995 (Banque mondiale) (15) semble dictée par l'extension des réalités floues et irrationnelles, ainsi que des tactiques informelles coextensives à tous les rouages de l'administration (corruption de masse, népotisme, impéritie, etc.) limitant fortement les gains de productivité et réduisant les contributions liées à l'art de faire des fonctionnaires (de Certeau) (16).

3. Trajectoires de réforme

Depuis l'indépendance, les réformes au Maroc ont souvent été limitées par les stratégies politiques et les vicissitudes des rapports entre le pouvoir et les partis d'opposition. Il s'agit là d'un élément politique déterminant qui mériterait une investigation spécifique, mais nous nous contenterons ici d'essayer de classer et de qualifier les différents cycles de réformes mis en œuvre au Maroc depuis 1956 d'après leur contenu économique. En effet, l'action réformiste a connu plusieurs métamorphoses pendant cette période : "réforme", "ajustement", "mise à niveau", "régulation" (voir tableau page suivante).

En termes de contenu, on peut d'abord observer qu'un glissement semble s'être opéré d'une logique d'objectifs – identification des buts à assigner à la réforme et des critères de sa réussite – vers une logique de procédures – identification des moyens et des ressources à mettre en œuvre, en particulier quant à leur origine "nationale" ou "importée". De même, suivant en cela les évolutions internationales, les institutions et acteurs de la réforme ont eu tendance à se diversifier, tandis que différentes dynamiques de changement se croisaient.

Quatre cycles réformistes ont été distingués ici, obéissant chacun à des systèmes de cohérence en termes de principes d'action, d'institutions, d'acteurs et de dynamique de changement. Ces cycles sont de durées variables : 1958-1960 (gouvernement A. Ibrahim) ; 1983-1993 (ajustement structurel) ; 1993-2010 (mise à niveau avant l'entrée en 2010 dans la zone de libre-échange) ; 1998-2002 (gouvernement A. Youssoufi). Une longue période hors cycle (1960-1982) apparaît, ponctuée certes d'épisodes de réforme libérale (codes des investissements de 1963 et de 1973, marocanisation des entreprises en 1973, etc.) (17) mais sans que se manifeste une cohérence d'ensemble à la fois politique, économique et institutionnelle.

(14) M. Walzer (1997), *Sphères de justice*, Seuil, Paris.

(15) Banque mondiale (1995), *Stratégie d'assistance pour le Maroc. Education et formation au XXI^e siècle. Questions relatives à l'administration marocaine*, octobre.

(16) M. de Certeau (1980), *L'invention du quotidien. Arts de faire*, Gallimard, 1990.

(17) N. el Aoufi, *la Marocanisation*, éd. Toubkal, Casablanca, 1990.

Modèles de réforme et cycles réformistes

Cycle réformiste	Modèle de réforme	Principe d'action	Institutions et acteurs	Dynamique de changement
Gouvernement A. Ibrahim (1958-1960)	Holisme * réformiste fort	Volontarisme politique fort	Etat	Développement endogène
	Modèle nassérien	Processus du haut vers le bas	Secteur public	Marché intérieur
		Macro-économie keynésienne et kaleckienne **		Industrialisation par substitution d'importations Investissement national
Programme d'ajustement structurel (1983-1993)	Holisme réformiste faible	Volontarisme politique faible	Etat	Croissance exogène
	Modèle standard du FMI	Processus du haut vers le bas	Secteur privé	Marché extérieur
		Equilibres fondamentaux		Industrialisation par promotion des exportations
Mise à niveau (1993-2010)	Individualisme réformiste	Spontanéisme de marché	Marché	Croissance exogène
	Modèle néo-libéral	Processus de type du bas vers le haut	Entreprise privée	Compétitivité externe
		Restructuration des entreprises		Sous-traitance
		Flexibilité		
Gouvernement d'alternance (1998-2002)	Institutionnalisme réformiste	Rationalisation et moralisation (<i>At-tarchid</i> et <i>At-takhlik</i>)	Etat régulateur et stratège	Modernisation structurelle
		Constructivisme économique et social	Etablissements publics	Partenariat
		Régulation	Organisations professionnelles	Croissance extensive
		Stratégies d'interactions	Marché organisé	Insertion active dans le régime international

* En économie, le holisme est une démarche qui part de la totalité, de l'ensemble, pour s'intéresser seulement dans un second temps aux éléments.

** Modèle d'analyse de la croissance économique à long terme raisonnant sur une économie fermée.

4. Le gouvernement Abdellah Ibrahim

Le programme économique mis en œuvre par le gouvernement A. Ibrahim entre 1958 et 1960 peut être considéré, si l'on se réfère au modèle dominant des années cinquante et soixante, comme une tentative de réforme de l'économie et de la société sur un mode holiste ou global, et étatiste. Bien que les principes d'une "économie mixte" se trouvent "en creux" dans le plan quinquennal 1960-1964 (première version), le contenu de ce programme est cependant fondé sur des objectifs explicites de "rupture avec le capitalisme" ou d'engagement sur une "voie non capitaliste" devant conduire à un développement auto-centré (à l'instar des modèles nassérien ou algérien sous Boumediène). Il propose notamment : un processus de nationalisation ; un élargissement de l'espace du secteur public ; un développement de l'industrie lourde, ou "industrie industrialisante" (18) ; une réforme agraire ; une planification impérative et de long terme ; l'attribution d'un rôle central à l'Etat ; une extension et un approfondissement du marché intérieur ; un contrôle du mouvement des capitaux étrangers et la suppression des incitations aux investissements étrangers ; un rejet de la spécialisation économique (modèle de substitution des importations) ; enfin un cheminement vers une "déconnexion" par rapport au capitalisme (19) dans le cadre d'une "autonomie collective" en vue de la construction d'un espace maghrébin.

Une lecture rétrospective de ce projet de réforme appelle certaines remarques. Procédant d'un puissant volontarisme politique, le principe réformiste est fondé sur un double mécanisme d'action : un mécanisme conjoncturel s'apparentant en gros à la macro-économie keynésienne et kaleckienne en combinant des politiques monétaire, de change, de plein-emploi, de redistribution des revenus, de déficit budgétaire, etc. ; un second mécanisme centré sur la composante sociale, comme en témoignent les décisions prises entre 1958 et 1960 en matière d'indexation des salaires (échelle mobile des salaires), de conventions collectives, de sécurité sociale, etc. (20). Ce "projet social" devait déboucher à terme sur la mise en place d'institutions propres à l'Etat-providence.

Cette réforme s'inscrit, par ailleurs, dans une perspective d'action en profondeur de l'Etat sur les structures. Derrière le volontarisme de l'Etat, apparaît l'enjeu stratégique d'un rattrapage rapide du retard, ce qui implique une prise de distance vis-à-vis de la fatalité des « cinq étapes du développement capitaliste (21) ».

L'autonomie relative dont semble jouir l'Etat pour mettre en œuvre ses réformes économiques vient du fait que son interventionnisme est aidé par la faible interdépendance entre les économies, bien que le processus d'internationalisation des capitaux et de déploiement des firmes multinationales à l'échelle planétaire commence à apparaître.

(18) G.D. de Bernis, « Les industries industrialisantes et les options algériennes », *Revue Tiers-monde*, 1971, n° 47.

(19) S. Amin, *la Déconnexion*, Paris, la Découverte, 1986.

(20) N. el Aoufi, *la Régulation du rapport salarial au Maroc*, op. cit.

(21) W.W. Rostow, *les Etapes de la croissance économique*, Paris, Seuil, coll. "Points", 1963. Pour Rostow, le développement capitaliste doit nécessairement passer par cinq étapes : la

La mise en œuvre du programme de réforme du gouvernement A. Ibrahim n'a été que partielle ; elle s'est articulée autour de deux principes d'action :

(i) le parachèvement de l'indépendance nationale grâce à la reprise rapide par l'Etat des sphères stratégiques de pouvoir économique liées aux intérêts de la métropole : prise de contrôle de Bank Al Maghrib et décrochage du franc marocain par rapport au franc français ; création du BEPI (Bureau d'études et de participations industrielles), de la BNDE (Banque nationale de développement économique), de la BMCE (Banque marocaine pour le commerce extérieur), de la Caisse de dépôt et de gestion (CDG), de l'Office national du thé et du sucre, de Royal Air Maroc ; marocanisation de la Compagnie chérifienne de navigation devenue la COMANAV, etc.

(ii) la mise en place de formes institutionnelles de régulation publique comprenant :

- un dispositif d'indexation des salaires sur l'évolution du coût de la vie (dahir du 31 octobre 1959) qui prévoyait, après avis de la Commission centrale des prix et salaires, une augmentation des salaires par décret (sur proposition du ministre du Travail) lorsque l'indice du coût de la vie augmentait de plus de 5 %. Cette échelle mobile des salaires a été appliquée deux fois seulement (1^{er} octobre 1959 et janvier 1962) ;

- un système de sécurité sociale (dahir du 31 décembre 1959) ;

- un dispositif relatif aux conventions collectives (texte promulgué le 17 avril 1957 remplaçant le texte de 1938 appliqué aux seuls Européens) placé sous la coordination du Conseil supérieur des conventions collectives ;

- des principes de négociation collective, de conciliation et d'arbitrage des conflits du travail (décembre 1960), etc.

Une stratégie globale de développement économique et social, élaborée dans le cadre d'un plan quinquennal (1960-1964), devait marquer le début d'un processus à moyen-long terme d'auto-centrage destiné à élargir les bases matérielles et institutionnelles d'un capitalisme d'Etat national.

Le gouvernement A. Ibrahim dut démissionner en 1960 à la suite d'une crise politique qui déboucha sur une inflexion libérale de la trajectoire (longue période de « gestion libre »), mettant un terme au premier cycle réformiste du Maroc indépendant (22).

société traditionnelle, les conditions préalables du démarrage, le démarrage, la marche vers la maturité, l'ère de la consommation de masse.

(22) Le plan quinquennal fut d'ailleurs abandonné.

5. L'ajustement structurel

Un mélange d'orientations libérales et keynésiennes a ensuite inspiré l'action des pouvoirs publics au cours des années 1960-1970. Cette action fut portée par un régime international favorable marqué par des tendances régulières (23) : forte croissance mondiale, faisabilité relative des politiques nationales, maîtrise relative de la contrainte externe.

Les retournements des années 1970-1980 (envol du chômage, enchaînement stagnation/inflation, crise de l'Etat-providence, etc.) n'ont pas manqué de donner naissance à un nouveau paradigme économique fondé sur le libéral-monétarisme (politique de l'offre, flexibilité du travail et des

(23) N. el Aoufi, *la Régulation du rapport salarial au Maroc*, op. cit.

(24) *Idem.*

(25) N. Akesbi, *l'Impôt, l'Etat et l'ajustement*, Rabat, éd. Actes, 1993.

salaires, désengagement de l'Etat, etc.). L'économie marocaine, pour sa part, s'est trouvée à la fin des années soixante-dix aux prises avec l'engrenage de l'endettement extérieur et soumise à l'impératif de la stabilisation (24) puis de l'ajustement structurel à partir de 1983 (25).

Dans un premier temps, le Plan de stabilisation intérimaire triennal (1978-1980) prescrit une série de mesures destinées à freiner le rythme de croissance du secteur public : réduction des dépenses d'investissement de l'Etat d'environ un tiers ; réduction du niveau des importations ; institution d'un dépôt préalable à l'importation et augmentation de la taxe spéciale à l'importation de 8 % à 12 % ; blocage des salaires dans la fonction publique ; diminution des subventions à la consommation.

Parallèlement, les exportations sont relancées par un certain nombre de dispositifs : promulgation d'un code d'encouragement aux entreprises exportatrices ; institution de régimes économiques en douane (admission temporaire, entrepôt, transit, etc.) ; institution d'une carte d'exportateur, d'une assurance à l'exportation ; création d'un centre marocain de promotion des exportations et d'un conseil supérieur des exportations.

Puis, dans un second temps, d'autres mesures s'y ajoutent, entre 1983 et 1993, dans le cadre du Programme d'ajustement structurel (PAS). Concernant les domaines financier, monétaire, fiscal, budgétaire, commercial, etc., elles contribuent au rétablissement des équilibres fondamentaux et à la soumission durable de la politique économique à la contrainte externe. Les principales sont : un rééchelonnement de la dette externe ; un resserrement de la masse monétaire ; le maintien d'un taux de change flexible ; une réduction du déficit budgétaire ; une réduction des dépenses d'équipement, des recrutements nets dans la fonction publique ; un gel des salaires ; des majorations de prix (engrais, électricité, eau et produits pétroliers, etc.) ; une augmentation (de 17 à 60 %) des prix des produits alimentaires subventionnés (à l'exception de la farine, du blé de basse qualité, du sucre en poudre et des huiles végétales) ; une dévaluation du dirham ; une réduction de la taxe spéciale à l'importation (de 15 à 10 %) ; une réduction des droits de douane au taux maximum de 60 % ; une abrogation des contingentements exceptionnels d'importations et des licences d'importation ; un élargissement de l'accès aux biens intermédiaires en franchise douanière pour l'industrie d'exportation ; une amélioration des procédures administratives relatives aux opérations d'exportation, accompagnée d'une abolition du monopole de l'Office de commercialisation des exportations (OCE) ; la privatisation (loi de 1989) de 112 sociétés et hôtels.

Bien évidemment, de telles mesures n'ont pas été sans implications sociales profondes se traduisant par un déficit grave en matière d'éducation, de formation d'emploi, de santé, de logement, etc. (26).

L'ajustement, pris comme principe de réforme, pose le problème de l'existence d'institutions de "traduction" (27) de l'action des pouvoirs publics. En effet, si le marché demeure une institution embryonnaire et si sa

(26) N. el Aoufi, « Les conséquences sociales de la globalisation économique », *art. cit.*

dynamique est limitée par l'atonie de la demande effective, il n'est pas en mesure d'assurer un rôle de coordination des actions privées ni de structurer une "cité civique" qui se fonde sur l'intérêt général (28). C'est pourquoi les réformes engagées à partir de 1993 ont cherché à améliorer les infrastructures institutionnelles de base de ce marché. Il s'est agi de :

- réformes fiscales : taxe sur la valeur ajoutée (taux ordinaire de 19 %), impôt sur les sociétés (taux unique de 36 %), impôt général sur le revenu (fondé sur une progressivité régressive), etc. ;

- réformes monétaires et financières : restructuration de l'appareil bancaire fondée sur des principes de décloisonnement, de déréglementation et de désintermédiation ; nouvelle loi bancaire du 7 juillet 1993 (unification du cadre juridique, poursuite de la libéralisation, dynamisation de la concurrence, introduction de normes de sécurité conformes aux règles prudentielles internationales, protection des déposants et des emprunteurs, etc.) ; réforme de la Bourse des valeurs du 6 septembre 1993 (visant à canaliser l'épargne vers l'entreprise, élargir l'actionnariat, attirer les investissements étrangers, banaliser le recours au crédit bancaire, développer le marché financier, etc.) ;

- établissement d'un régime de convertibilité, au sens du FMI, c'est-à-dire limité aux opérations courantes, en faveur des investisseurs étrangers (septembre 1992) ;

- réforme juridique de l'entreprise par la promulgation en 1996 de la loi sur la société anonyme, une réforme micro-économique qui s'inscrit déjà dans le nouveau cycle réformiste de la mise à niveau (voir tableau p. 5).

6. La mise à niveau

L'approche globale dans laquelle doit s'inscrire, aux yeux des agents (patronat et syndicats, mais aussi partenaires internationaux du Maroc), le programme national de mise à niveau lancé en 1993 comporte, en termes de réforme, une série de perspectives indissociables (29).

La première concerne l'horizon temporel de la mise à niveau qui se situe dans le long terme. Certes une échéance conventionnelle a été fixée à 2010 mais elle est appelée à se projeter bien au-delà. Le but est de viabiliser dans la durée les conditions, les mécanismes et les dispositifs permettant la compétitivité structurelle, d'une part, de pérenniser l'adaptation de l'économie nationale aux mutations exigées par mondialisation, d'autre part. Bien plus, dans le discours des partenaires sociaux, mise à niveau se définit comme un processus dont l'application est indépendante des engagements internationaux contractés par le Maroc. Pour les organisations patronales comme pour les centrales syndicales, le pays a gaspillé beaucoup de temps et de ressources, et la mise à niveau doit être érigée en comportement global, à la fois individuel et collectif.

La seconde perspective a trait à la dimension sociale de la mise à niveau, importante du fait des relations entre efficience économique et équilibre

(27) Le concept de *traduction* désigne dans la terminologie de M. Callon (éd.) (*la Science et ses réseaux. Genèse et circulation des faits scientifiques*, Paris, la Découverte, 1989) et B. Latour (*Aramis ou l'amour des techniques*, Paris, la Découverte, 1992) un principe d'action où les acteurs, se sentant concernés par un bien commun, se voient confier un rôle dans la recherche de solutions et "traduisent" le projet commun, c'est-à-dire contribuent à son accomplissement, chacun en fonction de ses préoccupations et de son propre langage.

(28) L. Boltanski, L. Thévenot, *De la justification*, Paris, Gallimard, 1991. La notion de "cité" ou de "grandeur" se réfère à ce qui paraît être un principe essentiel, naturel, supérieur dans une organisation. Boltanski et Thévenot distinguent six "cités" ou "grandeurs" : "domestique" (tradition, relations familiales), "marchande" (argent, valeur), "industrielle" (productivité), "civique" (intérêt général, égalité), de "renom" (opinion, relations publiques), "inspirée" (créativité).

(29) N. el Aoufi, « L'hypothèse salariale au Maroc », *art. cit.*

social et des incidences prévisibles des restructurations sur nombre d'entreprises, notamment en termes de perte d'emplois. La prise en compte de cette dimension sociale requiert une intervention et un engagement des acteurs sur une double échelle : l'échelle micro-économique, pour les entreprises notamment ; l'échelle des politiques publiques, tant au niveau national qu'à celui plus décentralisé des collectivités territoriales.

La troisième perspective, la plus importante du point de vue des partenaires sociaux, concerne l'implication des acteurs dans le processus : « Il s'agit d'une condition *sine qua non*. Rien ne peut se faire de façon cohérente sans un engagement de toutes les parties, notamment des syndicats représentatifs », affirment ainsi les principales centrales syndicales, Confédération démocratique du travail (CDT), Union générale des travailleurs du Maroc (UGTM), Union marocaine du travail (UMT). « Il va sans dire que la mise à niveau est l'affaire de tous. Sans une adhésion aussi large que possible de tous les acteurs, les obstacles ne seront pas levés et les rigidités de toutes sortes continueront d'entraver le processus d'adaptation des structures économiques nationales », précise la Confédération générale de l'entreprise du Maroc (CGEM), organisation patronale. Toutefois, si l'implication des parties concernées est posée comme une norme consensuelle, largement intériorisée par les partenaires sociaux, il y a lieu de définir un cadre approprié et des procédures consacrées à l'arbitrage et au rapprochement des intérêts catégoriels, bref, une méthodologie adéquate de *traduction* des objectifs stratégiques et de "construction de consensus" positifs durables.

Dans cette optique, la démarche participative favorisant une *traduction* volontariste des objectifs de mise à niveau chez tous les acteurs suppose l'existence d'un système efficace d'information, de sensibilisation et de diffusion des données et indicateurs liés au processus, à sa mise en œuvre technique, financière et organisationnelle, à son inscription territoriale, à son déploiement sectoriel, etc. Pour les organisations patronales comme pour les centrales syndicales, les pouvoirs publics sont appelés à définir une stratégie globale d'information des acteurs économiques. Pour que cette offre soit disponible et opérationnelle, elle doit être à la fois indifférenciée et ciblée sur les besoins spécifiques et sur les demandes exprimées par les partenaires sociaux.

Le spontanéisme compétitif...

La stratégie de mise à niveau a été élaborée dès le milieu des années quatre-vingt (30) ; elle était liée au processus d'ouverture économique enclenché à partir de 1985 avec la programmation d'une suppression de la protection des biens d'équipement, puis d'un démantèlement de 10 % par an des tarifs douaniers dans les autres secteurs. Le "spontanéisme compétitif" est le principe d'action essentiel de cette stratégie : au-delà de l'interventionnisme de l'Etat, c'est le marché qui est susceptible de contraindre l'entreprise à

(30) Conseil national de la jeunesse et de l'avenir (CNJA), *le Rôle des partenaires dans l'accompagnement de la mise à niveau économique : l'impératif*

se restructurer, à se mettre à niveau pour devenir compétitive, ce processus se déroulant de façon pour ainsi dire spontanée.

Par la suite, après la signature de l'accord d'association avec l'Union européenne en août 1995, un comité de suivi du projet de développement du secteur privé a été mis en place pour coordonner et suivre cette mise à niveau de façon globale. En font partie le ministère du Commerce, de l'Industrie et de l'Artisanat, le ministère des Finances et des Investissements étrangers, le GPBM (Groupement professionnel des banques du Maroc), la CGEM et la Commission européenne. Le Comité a lancé une réflexion stratégique, dans le cadre du projet "Maroc compétitif", articulée autour du développement compétitif et du partenariat (31). Il a étudié les moyens de « développer de nouvelles approches du développement économique pour renforcer la compétitivité d'industries ou de secteurs spécifiques afin de compléter les réformes macro-économiques » ; de « développer un partenariat entre tous les acteurs économiques du Maroc, aussi bien publics que privés, autour d'un projet commun : une croissance économique forte et durable ».

Dans ce partenariat, l'objectif est de mobiliser et de sensibiliser les acteurs économiques pour définir ensemble « une nouvelle vision d'avenir » et des objectifs de croissance à long terme. Cette stratégie de recomposition compétitive du système productif national est fondée sur la structure de "grappes économiques" « constituée par l'ensemble des entreprises leaders d'un secteur donné, ainsi que par toutes les activités contribuant à la compétitivité des secteurs de tête, soit les fournisseurs de matières premières et de biens intermédiaires et les prestataires de services, soutenus par une infrastructure économique de base (ressources humaines, technologie, financement et capital, environnement réglementaire, infrastructure physique) ». Les quatre grappes-pilotes – tourisme, textile/habillement, produits de la mer, électronique et technologies de l'information – ont été sélectionnées pour leur potentiel de croissance à l'exportation, l'attrait qu'elles présentent aux yeux des investisseurs étrangers, leur importance pour l'économie nationale et enfin leurs effets d'entraînement possibles sur les autres secteurs.

... et ses limites en termes de justification et de traduction

La notion de mise à niveau paraît toutefois avoir répondu, chez les partenaires sociaux, à des principes de *justification* différents (32). Tout en soulignant le caractère impératif et incontournable d'une restructuration globale de l'économie nationale, d'une "mise aux normes" internationales (33) et d'un accroissement du potentiel de performances, ces derniers ne manquent pas de relever les ambiguïtés de la stratégie adoptée, notamment quant à l'articulation de ses composantes économiques, technologiques, organisationnelles, sociales et humaines comme en témoignent les discours suivants (34) :

de régulation sociale,
novembre 1997.

(31) Ministère du Commerce, de l'Industrie et de l'Artisanat, *Observatoire de la compétitivité internationale de l'économie marocaine*, décembre 1996.

(32) *Ibid.*

(33) Banque mondiale, *Vers le XXI^e siècle : renforcement du secteur privé au Maroc*, novembre 1994.

(34) Conseil national de

la jeunesse et de l'avenir
(CNJA), *op. cit.*

« Au niveau du patronat et des affaires, ce qu'on appelle mise à niveau est indépendant de ce que le Maroc a signé. Aujourd'hui, le Maroc ne peut pas vivre replié sur lui-même, en dehors de la mondialisation. » (CGEM)

« On ne perçoit pas une conception globale d'une mise à niveau qui répond aux exigences du moment. On a l'impression que la ou les mises à niveau dont on parle sont des tentatives dispersées venant de différentes sources non coordonnées. » (CDT)

« Le Maroc doit avoir une vision cohérente, formuler une stratégie concertée et claire tenant compte à la fois des objectifs de l'Union européenne et de nos conditions et atouts. » (UGTM)

« A la pluralité des discours relatifs au thème récurrent de la mise à niveau s'ajoute une carence en matière d'information autour des enjeux réels qu'elle met en œuvre à court, moyen et long termes. » (UMT)

Par ailleurs, l'implication des acteurs (syndicats, notamment) dépend des relais et des formes structurelles de *traduction* des politiques. Les dispositifs d'information mis en place par les pouvoirs publics ont été limités par le caractère marginal et résiduel de la représentation collective et par l'absence de structures d'intermédiation, horizontales et verticales. A cela s'ajoutent les carences résultant du faible potentiel d'encadrement et de représentation des associations et organisations professionnelles (à titre d'exemple, les réunions d'information-sensibilisation organisées par la CGEM au cours de la période 1996-1997 n'ont enregistré en moyenne qu'un taux de participation des entreprises de l'ordre de 15 à 20 %).

Mais au-delà de l'insuffisance de coopération des acteurs, la stratégie de mise à niveau pose le problème de sa *justification*, dans la mesure où les restructurations qu'elle exige sont porteuses de menaces pour l'emploi. Certes, dans le cas du Maroc, une telle relation causale demeure au stade de l'hypothèse, en l'absence de données empiriques et statistiques. Toutefois, à l'observation des évolutions liées au processus d'ouverture économique, plusieurs indices témoignent d'une tendance à la réduction des opportunités d'emplois dans les secteurs public et privé et dans l'administration. De même, une estimation, qui mériterait d'être vérifiée et fondée empiriquement, des effets de la mise à niveau sur l'existence des entreprises suggère que les deux tiers d'entre elles seraient plus ou moins à même de s'adapter aux exigences de la mise à niveau, le tiers restant étant condamné à disparaître.

Face à ces risques d'instabilité et de précarité de l'emploi, les partenaires sociaux préconisent la mise en place d'un dispositif financier de restructuration, de reconversion, d'adaptation et de modernisation des entreprises (fonds de garantie, fonds de capital-risque, lignes de crédits spécifiques alloués à des taux concessionnels).

Mais au-delà des aspects financiers et organisationnels de ce dispositif destiné à tempérer les conséquences néfastes des restructurations, les partenaires sociaux, en particulier les centrales syndicales, soulignent la nécessité d'une série d'actions complémentaires visant à créer des

structures de coordination et de *traduction* de l'action collective : élaboration d'un cadre institutionnel pour promouvoir une démarche concertée et négociée à l'échelle des entreprises et des branches et, au-delà, une coopération durable entre les partenaires sociaux ; examen des modalités de restructuration des entreprises et de reconversion des emplois ; mise en place d'un filet de protection ; refonte du système de formation professionnelle et de gestion des ressources humaines par les entreprises.

S'agissant des procédures de restructuration, deux perspectives théoriques divergentes font l'objet de débat :

- La première, préconisée par la Banque mondiale et les employeurs, est celle de la "flexibilité défensive" : les décisions de restructuration sont élaborées, formulées puis engagées par les directions d'entreprises à partir d'une expertise préalable ; elles se traduisent en général par des arrangements techniques et productifs mettant en évidence des sur-effectifs, essentiellement dans les catégories les moins qualifiées de la main-d'œuvre. La flexibilité se réalise à l'extérieur de l'entreprise : cette solution est prônée en particulier par les entreprises qui n'ont pu engager d'investissements significatifs en termes de capital humain.

- Le second mode de flexibilité, défendu par les centrales syndicales, peut être qualifié d'"offensif" : il est fondé sur une démarche négociée aboutissant en règle générale à des accords d'entreprises ou de branches entre les partenaires sociaux, accords conclus sur la base d'une évaluation objective et stratégique des difficultés rencontrées par l'entreprise, de ses contraintes et des possibilités qu'offrirait une optimisation de l'ensemble de ses ressources (physiques, humaines, organisationnelles, financières). Dans l'optique des syndicats, cette formule concertée et consensuelle, qui privilégie les solutions en interne, permet de préserver un climat stable, favorable à la productivité de la main-d'œuvre. Les solutions sont multiples : mobilité en relation avec l'évolution rapide des savoirs et des savoir-faire, c'est-à-dire une meilleure organisation du travail et des modes de management (aménagement du temps de travail notamment) ; mise en phase permanente des qualifications et des métiers, des compétences et des connaissances.

Le débat autour de la flexibilité est loin d'être tranché sur le plan institutionnel (le projet de code du travail n'est toujours pas adopté), même si des procédures de flexibilité de fait semblent largement imposées par la prédominance des pratiques informelles dans la production et les services.

7. Le gouvernement d'alternance

***At-tarchid et at-takhlik* : rationalisation et moralisation**

En raison de l'ampleur des déficits cumulés et de l'étendue de la crise, les projets réformistes ont peu à peu convergé vers les objectifs qui structurent le champ de la réforme : maîtrise des équilibres fondamentaux (solde extérieur, inflation, déficit budgétaire) ; renforcement de l'attractivité

économique pour les investissements directs étrangers ; privatisation des secteurs à production marchande ; recentrage micro-économique de la réforme sur l'entreprise en assurant sa promotion par une action sur son environnement économique, financier, institutionnel, etc.

La concurrence entre ces projets se situe désormais – on l'a souligné – sur un autre terrain, celui – plus positif et plus axé sur la procédure – de la gestion, du savoir-faire et de la compétence. Dans un tel contexte, l'avènement du gouvernement d'alternance en mars 1998 s'est traduit par la mobilisation de nouvelles ressources rhétoriques autour de principes comme la régulation institutionnelle, l'organisation des acteurs collectifs et la gouvernance de l'action publique. C'est ce principe d'action que nous désignons sous le terme d'"institutionnalisme réformiste", voulant dire ainsi que cette logique de réforme s'inscrit dans un cadre institutionnel qui cherche à articuler élaboration des règles du jeu, mobilisation des acteurs collectifs (organisations patronales et syndicales, société civile) et coordination de stratégies explicites de coopération.

Cette méthode de régulation prend appui sur les orientations réformistes mises en œuvre, à partir des années quatre-vingt, par les gouvernements de gauche, en Europe occidentale notamment, qui incorporent le recours à un pragmatisme lié au glissement de la macro-économie nationale vers un modèle de macro-économie mondiale.

La notion de *at-tarchid* (littéralement rationalisation), mobilisée comme principe d'action réformiste, renvoie, on l'a déjà dit, à un double registre : celui du *rationnel* (registre de la substance) et celui du *raisonnable* (registre de la procédure). Dans cette perspective, l'action publique s'appuie sur deux formes d'institutions : celles chargées de *justifier* les arbitrages, les objectifs et les décisions (pluralité de priorités et de choix collectifs ; choix publics/préférences individuelles ; efficacité/équité ; équilibre externe/équilibre interne ; coûts/avantages ; moyens/finalités, etc.) ; celles chargées de la validation et de l'évaluation pour répondre aux exigences de cohérence, de rentabilité (de l'action publique), d'information et de contrôle (*a priori*, *a posteriori*).

L'action de *at-tarchid* procède d'une démarche critique constante, reprise tout au long des années quatre-vingt par les partis d'opposition (formant aujourd'hui le gouvernement d'alternance), qui relevaient la dérive des dépenses publiques et l'aggravation des déficits budgétaires et financiers, y compris durant la période d'ajustement structurel (1983-1993).

L'endettement extérieur est, dans cette optique, analysé moins comme une conséquence objective des retournements de conjoncture internationale (à partir notamment du milieu des années soixante-dix) et des fluctuations du dollar, que comme le résultat d'une gestion publique technocratique, incohérente, subie et conduite au jour le jour.

Outre les modes de gestion, ce sont également les comportements que ceux-ci génèrent chez les acteurs de l'économie et de la société qui sont

soumis à la critique. Un principe essentiel de *justification* de l'action réformiste concerne ainsi la détérioration des fondements éthiques dans les transactions économiques, le développement d'enchaînements économiques régressifs (par exemple, contrebande sur les intrants), la multiplication de phénomènes de dissidence économique (notamment en matière fiscale) et de déviance par rapport à la loi (non-application de la législation du travail). Dans sa déclaration gouvernementale au Parlement (avril 1998), A. Youssoufi légitime l'action publique par deux principes : l'un combinant rationalité économique et régime de contrainte morale, l'autre critère de gestion ou d'efficacité et convention éthique, bref, *at-tarchid* et *at-takhlík* (littéralement moralisation de la vie publique : charte de bonne gestion et de bonne conduite, y compris la déclaration de patrimoine demandée aux ministres). Une telle analyse postule que le gouvernement dispose d'une marge de manœuvre substantielle ; elle implique cependant un engagement négocié des acteurs dans un jeu stratégique redéfini et reformulé, organisé et coordonné par l'Etat.

L'interactionnisme stratégique ou la reformulation du rôle de l'Etat

Dans le programme de réforme et de changement proposé par le gouvernement d'alternance, l'Etat se trouve en quelque sorte réhabilité par rapport au rôle secondaire que lui avait assigné le Programme d'ajustement structurel des années quatre-vingt. Ce choix se trouve de surcroît légitimé par le retour à la planification inscrit dans la nouvelle constitution, votée presque à l'unanimité en septembre 1996 dans un contexte marqué justement par l'élaboration et la négociation politique de l'alternance.

La prise en compte à la fois de l'anachronisme des modalités classiques (keynésiennes) d'interventionnisme de l'Etat (nationalisations, développement du secteur public, planification impérative, nationalisme économique, etc., prônées par exemple dans l'expérience A. Ibrahim) et des nouvelles donnes engendrées par les processus complexes de la mondialisation aboutit à combiner des fonctions selon une formule de *mix-governance* : effort pour faire concorder les préférences individuelles et collectives ; concertation sur l'élaboration des règles du jeu économique et social ; encouragement du jeu coopératif entre les acteurs ; optimisation du rapport efficacité/équité ; coordination des ajustements internes et externes.

Une telle fonction stratégique de régulation impose à l'Etat d'inscrire sa démarche dans un horizon temporel de long terme : elle peut entraîner un déphasage entre l'urgence des besoins et l'exacerbation des attentes majoritaires, d'un côté, le cheminement de la réforme et les lenteurs de sa mise en œuvre par suite de l'inertie des processus économiques et sociaux, de l'autre. Ce paradoxe, inséparable de toute action réformiste, est en l'occurrence renforcé par l'ambivalence de la demande sociale. Celle-ci semble en effet renvoyer, quant aux objectifs de la réforme, à deux ordres différents :

- un ordre symbolique et éthique où l'action réformiste, mobilisant des ressources essentiellement politiques, implique une rupture avec les modes de gestion publique et privée imprégnés par la "grandeur makhzénienne" et "domestique" ;

- un ordre économique et social centré sur des objectifs de satisfaction des biens primaires et de réduction des inégalités. Sur ce terrain, outre le dilemme des choix collectifs, la difficulté réside dans les limites réelles, matérielles et financières, de l'engagement économique et social de l'Etat.

C'est cette "posture paradoxale" que condense la formule attribuée au Premier ministre A. Youssoufi : « Les réformes économiques sont trop coûteuses, les réformes politiques sont difficiles à entreprendre. »

C'est précisément en se référant aux limites imposées à l'activisme économique de l'Etat par les "contraintes" externes et internes (un déficit budgétaire annuel de 9 milliards de dirhams par an depuis 5 ans, soit 3 % du PIB, financé depuis 1992 sur les ressources internes ; une dette interne de 12 milliards de dirhams par an) qu'il faut interpréter le rôle assigné par le nouveau gouvernement au secteur privé : en témoignent les séries de rencontres qu'il a organisées d'entrée de jeu avec la CGEM et le GPBM afin d'instaurer de nouveaux rapports Etat/entreprises bâtis sur des arrangements de type contractuel et conventionnel (amnistie fiscale, mise à niveau des bilans, etc.).

La réorganisation de la relation Etat-économie remonte aux années de mise en œuvre du Programme d'ajustement structurel. Toutefois, la faiblesse du secteur privé a rendu inefficaces les critères de gestion introduits au début de la décennie quatre-vingt par le modèle standard du FMI. A son tour, le "spontanéisme compétitif de marché", fondement du programme de mise à niveau, qui privilégie l'entreprise comme acteur (hypothèse de la rationalité individuelle), a achoppé aussi sur la difficulté de coordonner les restructurations d'entreprises et sur les insuffisances de la représentation professionnelle de certaines catégories (PME, entreprises informelles, etc.).

L'"interactionnisme stratégique" est une visée dont les chances de succès dépendent de la façon dont est défini le jeu intentionnel et explicite des acteurs ; le problème réside dans les liens entre les formes institutionnelles et les comportements spécifiques de ces acteurs, caractérisés par des pratiques liées à l'économie informelle ou par des conduites de type "passager clandestin" dont l'efficacité est reconnue. Ces spécificités de la société sont déterminantes et mobilisent des principes supérieurs communs (à la fois culturels et symboliques) justifiant que le jeu des interactions reste implicite, mais elles contrarient l'action publique et, au-delà, affaiblissent l'activisme institutionnel de l'Etat. C'est pourquoi il nous faut étudier maintenant une des constantes des trajectoires de réforme examinées : la modernisation sociale.

La transformation du rapport salarial comme moyen de modernisation sociale

La modernisation des rapports sociaux, autre principe de *justification* des réformes économiques, devient dans le programme du gouvernement d'alternance une méthode plus explicite et fait prévaloir la "grandeur civique et industrielle" sur la "grandeur domestique" dominante et la "grandeur marchande" associée à l'ajustement structurel et à la mise à niveau.

Les perspectives de transformation du rapport salarial ouvertes dans le projet réformiste de A. Youssoufi prennent appui sur une dynamique sociale, syndicale notamment, qui a été réactivée par les tensions apparues au long des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix avec l'extension des processus de libéralisation et de privatisation : celle-ci avait débouché sur la conclusion de l'Accord social du 1^{er} août 1996 (voir encadré) entre les centrales syndicales, la confédération patronale et le gouvernement. Il s'agit d'un compromis salarial institutionnel, le premier du genre dans l'histoire du Maroc ; il englobe les aspects essentiels constitutifs du rapport salarial (35) : amélioration des salaires et des revenus, emploi, protection sociale et couverture sanitaire, logement social, etc. Le caractère institutionnel de ce compromis salarial est défini par deux procédures essentielles (déjà présentes dans le modèle fordien de régulation) :

- la procédure de négociation collective qui s'articule autour des principes de régularité des sommets tripartites, de décentralisation des négociations au niveau sectoriel, de suivi des résultats des négociations ;
- le système des conventions collectives qui permet de mobiliser les règles et les habitudes en vigueur dans les entreprises tout en limitant les pratiques informelles et les effets de l'absence de normes légales liée aux insuffisances de la codification du rapport salarial.

Les objectifs de transformation sociale et de modernisation du rapport salarial rencontrent cependant, d'un point de vue rationnel, deux séries de limites :

- La première a trait, on l'a souligné, aux pratiques ("domestiques" et "néo-patrimoniales") des acteurs et aux déficiences des structures représentatives et managériales des entreprises et des organisations professionnelles qui ne favorisent guère les interactions que cherche à promouvoir la dynamique institutionnelle. Pour le gouvernement, l'"esprit salarial" ("civique" et "industriel") doit engendrer des comportements d'entreprises incluant un engagement citoyen sur l'emploi, notamment celui des jeunes diplômés en chômage (environ 200 000), et en matière fiscale. Toutefois, un tel pari semble difficile à tenir en raison des logiques micro et macro-économiques de flexibilité compétitive qui gouvernent l'entreprise et qui se fondent sur l'avantage "coût salarial" et sur le dumping social (36). Les signaux adressés par le gouvernement à la CGEM (amnistie fiscale et mise à niveau des bilans) n'ont guère débouché jusqu'à présent, sinon sur des résistances de type corporatiste (par exemple les réactions négatives des industriels face à la décision du gouvernement d'abolir les subventions sur le sucre).

(35) Sur le concept de rapport salarial voir : R. Boyer, *la Théorie de la régulation. Une analyse critique*, Paris, la Découverte, coll. "Agalma", 1986 ; N. el Aoufi (1992, 1998), *op. cit.*

(36) Banque mondiale, *Maroc : stratégie d'assistance pour le Maroc. Education et formation au XXI^e siècle. Questions relatives à*

l'Administration marocaine, octobre 1995 ; S. Belghazi (éd.), *Concurrence et compétitivité de l'industrie marocaine*, Rabat, Publications du CERAB, 1997.

(37) Ministère de la Prévision économique et du Plan, 1999.

(38) Ministère de la Prévision économique et du Plan, novembre 1998.

• La seconde limite réside dans la fragilité structurelle des finances publiques : « Cette fragilité s'explique par la structure des recettes et des dépenses. Concernant les recettes, leur fragilité est, en partie, due au fait qu'elles comportent des recettes non pérennes (telles que celles générées par les opérations de privatisation) et aux insuffisances qui entachent encore le système fiscal (élargissement de la base fiscale, réduction des exonérations spécifiques, amélioration du recouvrement...). Quant à la structure des dépenses, elle est marquée par une certaine rigidité puisqu'elle reste dominée par les dépenses relatives aux traitements des fonctionnaires (plus de 11 % du PIB) et la dette publique (37). » L'engagement social de l'Etat demeure, au terme des quatre lois de finances présentées par le gouvernement d'alternance, à la fois modéré et insuffisant : cela donne lieu à une montée des épreuves critiques et des conflits dans le secteur public (santé, transport, poste, diplômés au chômage, etc.). Dans ces conditions d'orthodoxie financière (déficit budgétaire contenu dans les limites de 3 %), les difficultés de mise en œuvre du compromis salarial du 1^{er} août 1996 sont contournées par l'élaboration d'un second accord salarial le 23 avril 2002 (Accord du 19 moharrem) (voir encadré) à la fois plus substantiel et plus procédural.

Cette dernière limite conduit, au-delà des contraintes financières, à s'interroger, de façon moins contingente, sur la façon de maîtriser des processus considérés par ailleurs comme irréversibles. Dans cette optique, l'"institutionnalisme réformiste" implique, à moyen terme, de combiner des logiques (ajustement, mise à niveau) différentes, voire incompatibles avec la logique régulationniste. L'option "réaliste" du gouvernement est de reformuler les principes d'action propres à l'ajustement structurel et à la mise à niveau (réforme de l'administration, de la justice, de l'éducation) en privilégiant en dernier ressort les effets que produiront l'interactionnisme et l'institutionnalisme stratégiques. Bref, tenter de rendre réversibles certaines évolutions irréversibles, de sortir de l'ajustement par l'ajustement, de la mise à niveau par la mise à niveau. Les axes prioritaires inscrits dans le Plan quinquennal (2000-2004) traduisent cette inflexion (38) :

- « une nouvelle méthode de gestion du développement, dont la pièce maîtresse est la création d'un cadre institutionnel propice, notamment à travers la réforme de la justice et de l'administration ;
- une croissance forte et génératrice d'emplois, confortée par la mise à niveau de l'économie ;
- le développement rural ;
- la valorisation des ressources humaines et la réforme du système d'enseignement et de formation ; le développement social et la réduction des inégalités ;
- l'aménagement du territoire et la réduction des disparités régionales. »

Cet infléchissement est cependant conditionné par la mise en œuvre, sur la période 2000-2004, d'une politique macro-économique volontariste centrée sur la croissance forte et durable (5,5 % par an), sur des taux

d'investissement brut global et d'épargne portés respectivement à plus de 25 % et à près de 24 % du PIB au terme du Plan, sur un taux d'inflation de l'ordre de 2,5 %, sur un déficit du budget et du compte courant de la balance des paiements ne dépassant pas 1,5 % du PIB.

Le nouveau cycle de réforme amorcé avec le gouvernement d'alternance semble crédité par un contexte favorable marqué par : sur le plan national, une maturation du processus désigné depuis 1975 (date de la Marche verte) comme le "processus démocratique", ce qui devrait favoriser les conditions d'élaboration d'un compromis institutionnalisé ; sur le plan international, par une lame de fond réformiste liée aux mutations de l'économie mondiale.

Dès lors, en perspective stratégique, on peut poser l'hypothèse d'une poursuite du cycle réformiste en cours et d'un engagement du pays sur un sentier irréversible de développement économique et social. Toutefois, une série de facteurs pourrait provoquer une cessation de ce cycle ; ce pourrait être l'inefficacité des procédures d'*at-tarchid* et d'*at-takhlik* face aux contraintes économiques et aux pressions exercées par la demande sociale (dette interne et externe, atonie de l'investissement, chômage de masse, pauvreté, etc.) ; ce pourrait être aussi l'incapacité des acteurs collectifs à jouer le jeu, c'est-à-dire à s'organiser et à s'inscrire dans des stratégies de coopération ; enfin, une rupture résultant, comme lors du premier cycle réformiste, d'une épreuve critique au niveau de la sphère politique aurait les mêmes conséquences.

L'Accord général du 1^{er} août 1996...

Mécanismes du dialogue et de la négociation collective	<ul style="list-style-type: none"> • Principe de rencontres tripartites régulières : une réunion conjointe tous les six mois au moins (septembre et mars). • Négociations sectorielles directes entre les partenaires sociaux. • Constitution d'un comité national tripartite de suivi des décisions et engagements pris. • Elaboration d'un ordre du jour précisant chaque réunion avec tenue d'un procès-verbal des travaux et éventuellement communiqué conjoint. • Accès des syndicats et des employeurs à la radio et télévision publiques.
Questions d'intérêt commun	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir l'exercice des libertés syndicales au sein des entreprises conformément au Code du travail et aux conventions internationales. • Instaurer des relations de coopération et de dialogue direct et permanent (une fois par an) entre employeurs et travailleurs sur les dossiers d'intérêt commun : Code du travail, CNSS, OFPT *. • Encourager la conclusion de conventions collectives, relancer le Conseil supérieur des conventions collectives, repenser la procédure de réconciliation et d'arbitrage. • Parvenir à un texte consensuel de Code du travail dans le cadre d'un comité tripartite spécialisé. • Respecter le droit de grève, d'une part, la liberté au travail et l'intégrité de l'entreprise, d'autre part. • Réintégrer les personnes licenciées ou suspendues ayant bénéficié de la grâce royale et régulariser leur situation matérielle et administrative. • Réintégrer les ouvriers licenciés pour des raisons syndicales dans le cadre d'un comité tripartite d'examen et de réconciliation. • Examiner et rechercher des solutions en préalable à toute réduction d'effectifs, d'heures de travail ou fermeture d'établissement. • Respecter la représentativité syndicale dans la négociation.
Protection sociale et couverture sanitaire	<ul style="list-style-type: none"> • Elargir la couverture sociale à tous les secteurs et à l'ensemble des salariés. • Revoir les lois régissant les caisses de protection sociale et les mutuelles. • Assurer la représentativité des salariés dans les instances de décision de la Caisse interprofessionnelle marocaine de retraite (CIMR). • Réviser les allocations familiales. • Examiner le projet d'assurance obligatoire sur les maladies.
Logement social	<ul style="list-style-type: none"> • Constitution d'une commission mixte chargée du logement social. • Construction de 100 000 logements sociaux avec la contribution de l'Etat, des collectivités locales, du patronat et des salariés. • Affectation chaque année de 3 % des bénéfices des entreprises au financement de la construction de logements sociaux au profit des salariés. • Affectation de 2 % du budget de l'Etat pour aider les fonctionnaires à acquérir leur propre logement. • Participation des salariés à hauteur de 1 % de leur salaire à la Caisse de solidarité nationale pour l'habitat social. • Création d'un régime social de logement à l'image des caisses immobilières de logement.
Salaires et revenus	<ul style="list-style-type: none"> • Amélioration du SMIG et du SMAG à partir de juillet 1996 : <ul style="list-style-type: none"> – secteur public : 3,22 milliards de Dh pris dans le budget de l'Etat et 500 millions sur celui des collectivités locales ; – secteur privé : 10 %. • Institution d'un seuil minimum de 500 Dh des pensions versées mensuellement par la CNSS à partir du 1^{er} janvier 1996. • Augmentation des allocations familiales : 150 Dh pour les trois premiers enfants, 36 Dh pour les trois autres. • Poursuite de l'opération d'insertion des jeunes diplômés. • Emploi des titulaires de décisions d'affectation dans le cadre du service civil. • Priorité dans l'octroi des marchés publics aux entreprises créant des emplois.. • Renforcement de la formation continue.

* CNSS : Caisse nationale de Sécurité sociale ; OFPT : Office de formation professionnelle.

... et du 23 avril 2000 (19 moharrem)

Principes généraux et mécanismes du dialogue et de la négociation collective	<ul style="list-style-type: none"> • Engagement sur le principe d'un développement orienté par la dimension sociale et le souci de l'équité dans le partage des richesses • Reconnaissance du rôle de la paix sociale comme une responsabilité commune et un facteur essentiel de mise à niveau de l'économie nationale • Reconnaissance de la nécessité de la solidarité sociale avec le monde rural. • Activation des mécanismes de dialogue et de négociation sociale (commission d'arbitrage des conflits difficiles présidée par le Premier ministre ; commission nationale d'enquête et de réconciliation présidée par le ministre de l'Emploi ; commissions régionales d'enquête et de réconciliation sous la responsabilité des walis ; commission tripartite hebdomadaire pour l'identification, le suivi et la prévention des conflits). • Activation du dialogue social sectoriel dans tous les secteurs de la fonction publique et semi-publics à partir du 8 mai 2000. • Création d'une commission nationale tripartite (gouvernements, employeurs et syndicats) pour veiller à l'application des dispositions de l'accord du 19 moharrem (23 avril 2000), qui se réunit deux fois par an ou chaque fois qu'un des partenaires sociaux en fera la demande. • Création de commissions techniques tripartites sous la supervision de la commission nationale pour suivre l'un des domaines de l'accord.
Libertés syndicales et du travail	<ul style="list-style-type: none"> • Assainir le climat par social par la résolution immédiate des conflits collectifs (en particulier pour ICOZ). • Accord pour une procédure de détachement aux fonctions syndicales et différents soutiens au mouvement syndical, en application de l'accord du 1er août 1996. • Encouragement des conventions collectives du travail avec l'étude des possibilités d'établissement de lois relatives au salaire minimum sectoriel. • Renforcement de l'inspection et de la médecine du travail pour améliorer les relations professionnelles. • Poursuite de la discussion sur le Code du travail suite aux efforts déployés au CCDH, au Parlement et dans la commission de suivi du dialogue social. • Soutien de l'Etat aux établissements et associations d'œuvres sociales, pour réformer les textes relatifs à leur gouvernance, démocratiser leur gestion et renforcer leurs moyens humains et matériels. • Exécution des jugements prononcés en faveur des salariés. • Accélération du rythme des jugements sociaux et de leur exécution, en ce qui concerne les conflits collectifs et individuels, les accidents de travail et les maladies professionnelles. • Réactivation des instances sociales en appelant à nommer des représentants des salariés au sein des chambres sociales près des tribunaux de première instance, conformément à la loi en vigueur. • Programmation de rencontres entre les services du ministère de la Justice et les syndicats pour l'examen de l'exécution des jugements relatifs aux conflits du travail et de tous les problèmes en suspens, immédiatement après la signature de l'actuel accord.
Protection sociale et couverture sanitaire	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en place d'un régime d'assurance maladie obligatoire pour les salariés. • Réforme du régime de sécurité sociale. • Révision du montant des indemnités et utilisation de l'épargne de la CNSS pour des projets au profit des salariés. • Révision du plafond des salaires comme base pour la fixation des cotisations pour l'augmentation des indemnités à long terme. • Mise au point d'un régime d'assurance des salariés contre la perte d'emploi pour raisons économiques, en liaison avec l'indemnité de licenciement. • Elaboration d'une loi rendant obligatoire l'assurance contre les accidents de travail et les maladies professionnelles et renforcer les efforts dans ce domaine. • Revoir le nombre de journées de travail ouvrant droit à la perception d'une pension de retraite. • Révision du régime de retraite pour le secteur privé. • Examen de la possibilité de création de la retraite anticipée pour les femmes et les marins pêcheurs, d'un régime de retraite proportionnelle et d'un régime de retraite progressive.

Logement social	<ul style="list-style-type: none"> • Prêt de 15000 Dh/ans intérêt. • Consacrer 2 % du budget de l'Etat au soutien du logement social. • Réactivation du rôle des banques. • Encouragement des promoteurs immobiliers engagés dans le logement social dans un cadre contractuel avec l'Etat.
Salaires et revenus	<ul style="list-style-type: none"> • Généralisation de la promotion interne, en dehors du régime des quotas annuels, des fonctionnaires à tous les secteurs de la fonction publique. • Création d'une commission mixte pour définir les critères de la promotion interne et mettre sur pied un nouveau régime. • Suppression des échelles 1 à 4 de rémunération des fonctionnaires. • Titularisation en 4 ans des ATP (agents temporaires de l'Etat) avec priorité aux plus âgés. • Augmentation du SMIG de 10 %, à partir du 1er juillet 2000. • Révision de la fiscalité sur les salaires pour encourager l'emploi et améliorer les revenus des travailleurs.
Promotion de l'emploi et solution du problème du chômage	<ul style="list-style-type: none"> • Création et soutien d'institutions régionales pour la promotion de l'emploi et la lutte contre le chômage des diplômés. • Intégrer dans la fonction publique les titulaires de décisions d'engagement du ministère de l'éducation nationale en application de l'accord du 1^{er} août 1996. • Appliquer toute mesure allant dans l'esprit de la charte de l'investissement et de la réduction du coût des facteurs gênant la compétitivité des entreprises. • Apporter tout soutien à l'auto-emploi et aux pépinières d'entreprises. • Préparation des partenaires sociaux pour des actions complémentaires pour la promotion de l'emploi.
Formation professionnelle	<p>Engagement du gouvernement</p> <ul style="list-style-type: none"> • Un million de dirhams, à partir du 1er juillet 2000, pour des programmes de formation préparés par les centrales syndicales. • Encourager les programmes de formation-insertion et de mise à niveau visant la création de nouvelles opportunités d'emploi. • Multiplication des programmes de formation professionnelle et de formation continue en offrant aux salariés la possibilité d'améliorer leur niveau de formation et leur expérience technique tout au long de leur carrière professionnelle, pour améliorer leur situation et leurs compétences dans l'entreprise. • Présentation par le gouvernement d'un plan triennal de formation professionnelle, notamment pour les secteurs à forte intensité en main-d'œuvre. • La préservation des postes d'emploi existant en adaptant les ressources humaines aux mutations que connaît le tissu productif à travers l'encouragement de la formation continue, la mobilité professionnelle au sein de l'entreprise et la formation-reconversion des salariés menacés de licenciement pour des raisons économiques ou techniques. • La mise au point d'un large programme d'alphabétisation parmi les salariés, avec la participation de tous les partenaires sociaux. <p>Engagement des syndicats</p> <ul style="list-style-type: none"> • Participation à toutes les commissions de suivi de l'application de l'accord du 19 moharrem, ainsi qu'aux commissions sectorielles et thématiques. • Participer à toutes les commissions chargées de gérer les conflits collectifs de travail. • Encadrer leurs adhérents et œuvrer à diffuser la culture du dialogue et des négociations collectives entre eux. • Participer activement et d'une manière efficiente aux programmes d'alphabétisation fonctionnelle au profit des salariés. • Inciter les salariés à s'inscrire aux programmes de formation et de perfectionnement. • Inciter leurs adhérents à redoubler d'effort pour augmenter la productivité et la qualité. • Contribuer activement à améliorer les relations professionnelles au sein de l'entreprise.

Engagement du patronat

- Encadrer ses adhérents en veillant à diffuser parmi eux la culture du dialogue et des négociations collectives, dans le respect des droits syndicaux .
 - Veiller à préserver le potentiel d'emploi des entreprises.
 - Inciter ses adhérents à soutenir les œuvres sociales et les dynamiser au sein de l'entreprise au profit des salariés et employés et les inciter à favoriser la promotion sociale des salariés.
 - Participer activement et d'une manière efficiente au programme d'alphabétisation fonctionnelle des salariés et soutenir les programmes de formations et de perfectionnement.
 - Participer à toutes les réunions nationales et aux commissions techniques créées pour suivre l'application des dispositions de l'actuel accord.
-