

L'opérationnalisation de la Constitution : quels impacts sur la gouvernance des politiques publiques ?

Juin 2014

Coordinateur du rapport

Abderrahim El MASLOUHI, Professeur à l'Université Mohammed V, Rabat-Agdal, Secrétaire Général de l'Association Marocaine de Science Politique

Groupe de recherche

- Rajae NAJI MEKKAOUI, Professeur à l'Université Mohammed V-Agdal, ancien membre de la Commission Consultative de Révision de la Constitution
- Abdelhamid BENKHATTAB, Professeur à l'Université Sidi Mohamed Ben Abdellah, Fès
- Taoufiq YAHYAOUI, Professeur à l'Université Mohammed V-Agdal, Vice-doyen de la Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales de Rabat-Agdal

Propriété de l'IRES, ce rapport sur l'opérationnalisation de la Constitution, de par les opinions qui y sont exprimées, engage la responsabilité de ses auteurs et pas nécessairement l'IRES

Table des matières

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCTION | 7 |
| CHAPITRE I : ASPECTS METHODOLOGIQUES D'OPERATIONNALISATION DE LA CONSTITUTION | 13 |
| 1. Les apports de la légistique : une dimension capitale de la gouvernance législative | 13 |
| 1.1. Rehausser la qualité de la loi via une maîtrise des processus législatif | 14 |
| 1.2. Rehausser l'utilité fonctionnelle de la loi à travers des études d'impact | 19 |
| 2. Le suivi-évaluation du processus d'opérationnalisation de la Constitution | 22 |
| 2.1. Le suivi-évaluation à l'aide d'un cadre logique | 23 |
| 2.2. Le suivi-évaluation à l'aide d'un logigramme | 25 |
| 2.3. Une simulation : le suivi-évaluation de la politique linguistique | 26 |
| 3. Les groupes de discussion | 30 |
| CHAPITRE II : MISE EN CONTEXTE STRATEGIQUE DU PROCESSUS D'OPERATIONNALISATION DE LA CONSTITUTION | 31 |
| 1. Caractéristiques du processus d'opérationnalisation de la Constitution et ses principaux requis | 31 |
| 2. L'opérationnalisation de la Constitution : entre atouts et gestion des risques | 36 |
| 2.1. Des atouts contextuels à investir | 36 |
| 2.2. Des risques à anticiper | 38 |
| 2.3. Un syndrome persistant : le providentialisme | 41 |
| 3. La gouvernance des politiques publiques sous la nouvelle Constitution | 44 |
| 3.1. Le nouveau cadrage constitutionnel des modes de production des politiques publiques | 44 |
| 3.2. Trois chantiers structurants : l'argumentaire de l'illustration | 50 |
| CHAPITRE III : LES NOUVELLES PREROGATIVES DE LA SOCIETE CIVILE : QUELLE GOUVERNANCE DES POLITIQUES PUBLIQUES ? | 52 |
| 1. La démocratie participative au prisme du benchmark international | 52 |
| 1. 1. Le Code de bonnes pratiques du Conseil de l'Europe | 52 |
| 1. 2. La régulation comparée de l'initiative législative citoyenne | 57 |
| 2. La participation citoyenne organisée : quels impacts sur la gouvernance des politiques publiques au Maroc ? | 61 |
| 2. 1. Le nouveau statut constitutionnel de la société civile | 61 |
| 2. 2. De nouveaux défis pour la gouvernance des politiques publiques | 64 |
| CHAPITRE IV : LA POLITIQUE LINGUISTIQUE : ENTRE DIVERSITE CULTURELLE ET CONTRAINTES DE L'OPERATIONNALISATION | 68 |
| 1. La politique linguistique au prisme du benchmark international | 69 |
| 2. Le bilinguisme officiel au Maroc : une composante structurante du nouveau projet sociétal | 72 |
| 2.1. Les enjeux stratégiques de la politique linguistique | 74 |
| 2.2. L'aménagement juridique de la politique linguistique au Maroc | 81 |
| 3. Impacts et contraintes du processus d'opérationnalisation du bilinguisme | 86 |
| 3.1. De quelques indicateurs de performance de la politique linguistique | 87 |
| 3.2. Les contraintes afférentes au bilinguisme | 88 |

| | |
|--|------------|
| CHAPITRE V : LA POLITIQUE JUDICIAIRE : UN LEVIER DE CONFIANCE ET DE DEVELOPPEMENT | 92 |
| 1. Caractéristiques et piliers de la réforme judiciaire : une évaluation rétrospective | 93 |
| 1.1. Caractéristiques de la politique judiciaire : tension référentielle et réformisme graduel | 94 |
| 1.1.1. La tension entre le registre régalien et le registre libéral | 94 |
| 1.1.2. Le gradualisme de la réforme judiciaire | 97 |
| 1.2. La revalorisation constitutionnelle de la fonction judiciaire : contenu et portée | 102 |
| 1.2.1. Le contenu | 102 |
| 1.2.2. La portée | 103 |
| 2. Le Dialogue national, une nouvelle gouvernance de la politique judiciaire | 107 |
| 2.1. L'état des lieux de la politique judiciaire : un bilan critique | 108 |
| 2.1.1. Au niveau de l'indépendance de la justice | 108 |
| 2.1.2. Au niveau des mécanismes de moralisation du système judiciaire | 108 |
| 2.1.3. Au niveau de la protection des droits et libertés par la justice | 109 |
| 2.1.4. Au niveau de l'efficacité et de l'efficience de la justice | 109 |
| 2.1.5. Au niveau des capacités institutionnelles du système judiciaire | 109 |
| 2.1.6. Au niveau des méthodes de gestion du service de la justice | 109 |
| 2.2. Le plan de réforme du système judiciaire : une stratégie multi-échelles | 109 |
| 2.3. De quelques défis persistants de la politique judiciaire | 111 |
| CHAPITRE VII : SCENARIOS D'AVENIR ET RECOMMANDATIONS | 113 |
| Les scénarios d'avenir | 113 |
| Le scénario souhaitable | 113 |
| Le scénario pessimiste | 114 |
| Le scénario tendanciel | 115 |
| PROPOSITIONS D'ORIENTATIONS STRATEGIQUES | 117 |
| Bibliographie | 128 |

« Le projet officiel de Constitution va bien au-delà d'une loi suprême pour le Royaume (...). Toute Constitution, quel qu'en soit le degré de perfection, ne saurait constituer une fin en soi. Elle est plutôt un moyen d'instaurer des institutions démocratiques ».

Sa Majesté Le Roi Mohammed VI¹

INTRODUCTION

Conformément à ses missions d'étude et de veille stratégique qui visent à participer à l'éclairage des choix de politiques publiques, ayant un impact sur la trajectoire de développement du Maroc, l'IRES a lancé la présente étude dans le but de contribuer à l'accompagnement et au suivi du processus d'opérationnalisation de la Constitution. Trois objectifs structurent cette étude :

- Clarifier certains enjeux de l'opérationnalisation de la nouvelle Constitution, notamment au regard de ses répercussions sur les modes de production et de gouvernance des politiques publiques.
- Identifier les projets législatifs structurants et explorer leurs impacts potentiels, sectoriels ou globaux, sur le développement du pays, tout en se focalisant sur les voies, à même d'assurer une convergence optimale entre processus législatif et gouvernance des politiques concernées.
- Elucider certains enjeux spécifiques du processus d'opérationnalisation de la Constitution, notamment en termes de configuration d'acteurs et de système décisionnel : société civile et démocratie participative, diversité culturelle et conflits de valeurs, rapports entre l'administration et les citoyens usagers...

Avec la Constitution de 2011, une page décisive de l'histoire du Maroc contemporain est entamée. Véritable feuille de route pour l'avenir, le nouveau dispositif constitutionnel renferme une vision de l'avenir pour le moins proactive : pacte politique reformulé, référentiels et identité de la nation balisés, moyens de gouvernement réaménagés, modes de production des politiques publiques explicités...

Ce dernier point mérite considération. De toutes les chartes fondamentales du Royaume, la Constitution de 2011 se distingue par la place accordée aux modes d'élaboration des politiques publiques. Nul doute en effet que les modes de communication entre l'Etat, la société et les territoires et, chemin faisant, les normes et les dispositifs de gouvernance de la chose publique ont connu des réaménagements profonds ces dernières années, si bien que la question devient légitime de savoir sous quelles conditions la communauté nationale pourrait préserver sa cohésion et sa capacité de faire face aux nouveaux défis qui l'interpellent.

Le management des risques, la consolidation des liens sociaux, la mobilisation de l'intelligence collective et la compétitivité globale constituent, dès lors, autant d'objectifs plus que jamais indispensables à réaliser. Chemin faisant, la régulation par le droit et la clarification des modes de production des politiques publiques fournissent des réponses partielles, mais nécessaires, pour triompher des défis et réinventer le vivre-en-commun national.

Autant dire qu'avec la nouvelle Constitution, le Royaume du Maroc se dote d'un levier majeur pour affronter les défis du troisième millénaire dont, en premier lieu, la gouvernance des politiques publiques. Celle-ci présente la particularité d'être à la fois un objectif et un instrument :

- un objectif dans la mesure où la gouvernance publique est l'horizon stratégique vers lequel tendent toutes les stratégies nationales en matière de développement, de démocratisation et de management des risques ;
- un instrument car la gouvernance des politiques publiques offre de puissants leviers pour consolider les liens sociaux de confiance, légitimer et rationaliser l'action des institutions, mobiliser les synergies collectives et renforcer la compétitivité globale du pays.

Une gouvernance saine des politiques publiques contribuerait donc à réduire les coûts des transactions entre l'Etat et la société, d'un côté, et l'Etat et les territoires de l'autre. Non seulement parce que les politiques publiques sont censées fournir un meilleur remède aux demandes sociales et aux impatiences citoyennes, mais surtout parce que leur gouvernance aiderait à refonder le vivre-en-commun national sur des bases solides et mutuellement assumées. Pierre Muller a raison de le souligner : « l'objet des politiques publiques n'est pas seulement de résoudre des problèmes, mais de construire des cadres d'interprétation du monde »².

Cela dit, quels pourraient être les impacts du processus d'opérationnalisation de la nouvelle Constitution sur la gouvernance des politiques publiques ? La question est digne d'intérêt. La Constitution y invite clairement. D'essence plutôt programmatique, elle projette le Royaume dans l'avenir à travers le projet sociétal dont elle est porteuse, mais aussi à travers les nouveaux modes de gouvernance publique dont la mise en œuvre refaçonnera à terme les articulations majeures entre l'Etat et les citoyens, l'Etat et la société civile et l'Etat et les territoires. Moyen de régulation juridique par excellence, la Constitution de 2011 pose donc la question du comment faire et, par là même, celle des responsabilités incombant respectivement à l'Etat, comme pouvoir régulateur et à ses partenaires constitutionnellement consacrés.

En effet, tout comme le modèle français³, le système marocain de production des politiques publiques se caractérise par la concentration de l'expertise technique légitime au sein de l'Etat, le rôle moteur de l'administration dans le développement des secteurs publics et le contrôle de l'agenda par l'élite politico-administrative. Ces allures régaliennes de la gouvernance publique sont notamment perceptibles au niveau des privilèges dont se prévaut l'Etat à la fois en tant que fournisseur de référentiels et maître des agendas de réforme.

Aujourd'hui, ce modèle relativement rigide serait remis en cause par la nouvelle Constitution, laquelle préconise une certaine diversification des échelons de la décision. A l'examiner au prisme du système de prise de décision, la Constitution fait ressortir trois échelons complémentaires : l'échelon proprement décisionnel qui correspond aux prérogatives accordées aux pouvoirs constitués, l'échelon consultatif qui renvoie au domaine des avis rendus par les instances de gouvernance et de régulation et l'échelon participatif qui concerne le domaine des initiatives attribué aux citoyens et à la société civile.

L'émergence de nouvelles normes en matière de production des politiques publiques n'est pas sans déterminer ces mutations. D'un côté, l'Etat pressé par les effets conjugués de la libéralisation et de la démocratisation se voit appelé à partager la décision publique au profit d'acteurs jusque-là secondaires, comme la société civile, les territoires, les opérateurs économiques, les mouvements sociaux... De l'autre, les transformations de l'action publique ont cristallisé de nouvelles exigences, telles l'inclusion, la participation, la solidarité, la durabilité, la reddition des comptes... que la gouvernance des politiques publiques se doit désormais d'intégrer.

Si la Constitution de 2011 semble bien au diapason de ces nouvelles exigences normatives et procédurales, il n'en demeure pas moins que la capacité des acteurs à s'approprier ces nouvelles normes et à gérer les éventuels conflits de valeurs qui pourraient en découler soulève des questions de fonds. Domaine de l'action étatique organisée, la gouvernance des politiques publiques aidera certainement à résorber ces questions en favorisant de nouveaux modes de mobilisation et d'interaction entre les acteurs. Ceci pourra se réaliser à un triple niveau :

- au confluent de l'articulation ternaire entre l'Etat, la société et les territoires, les politiques publiques constituent un ressort puissant de légitimation, de mobilisation et d'intégration civique, comme l'indique l'étude réalisée par l'IRES sur la corrélation entre confiance institutionnelle et politiques publiques au Maroc.
- au contact des exigences techniques de l'action de l'Etat, les politiques publiques constituent un mécanisme d'anticipation et de management des risques. La rationalisation des choix publics, des allocations budgétaires et des modes d'intervention de l'Etat y trouvent un terrain naturel d'expérimentation et d'opérationnalisation.
- interface entre l'Etat et son environnement extérieur, les politiques publiques représentent un vecteur crédible d'image et de confiance à l'échelle internationale. Les indices de risques pays, de bonne gouvernance et de qualité des institutions sont mesurés à l'aune des politiques sectorielles et de leurs performances respectives.

Cela dit, il est possible d'identifier, dans le contexte actuel de transition et d'opérationnalisation de la Constitution, quatre défis stratégiques au relèvement desquels une bonne gouvernance des politiques publiques pourrait contribuer :

- Stabiliser les repères du nouveau vivre-ensemble national et prévenir les crispations identitaires et les conflits de valeurs à travers les politiques publiques de socialisation : politique linguistique, éducative, culturelle, religieuse, de la communication...
- Améliorer la réactivité des institutions et des administrations publiques pour amortir la fréquence des actes protestataires dont certains trouvent désormais leur fondement dans la Constitution. La loi portant Charte des services publics peut constituer, à cet égard, une plateforme stratégique à même de contribuer à la fluidification des rapports entre l'administration et les citoyens-usagers.
- Maîtriser les nouveaux clivages entre l'Etat et la société civile, d'un côté, et l'Etat et les territoires, de l'autre, à travers une guidance stratégique et opérationnelle des deux chantiers structurants relatifs à la société civile et à la régionalisation avancée.
- Conforter la compétitivité globale et régionale du Royaume en renforçant les capacités des acteurs et en articulant l'action publique sur des objectifs de gouvernance des risques et de détection des opportunités, à travers la mise à contribution du secteur privé et des acteurs associatifs comme acteurs de veille et d'alerte stratégique.

Une importance de taille devrait, par ailleurs, être accordée à la dimension législative du processus d'opérationnalisation de la Constitution. Parce que l'essentiel – sinon la totalité – de l'opérationnalisation de la Constitution passera par le canal législatif, l'attention devrait porter particulièrement sur les chantiers législatifs structurants aux conséquences décisives en termes de lien social, de qualité des institutions et de compétitivité globale du Royaume. Ceci plaide pour un management prévisionnel des processus législatifs et de leurs impacts sur la trajectoire générale du Royaume et les modes d'interaction entre l'Etat et la société.

A présent, la mise en œuvre de la nouvelle Constitution est forte de trois ans environ. Ceci donne à la présente étude de l'IRES la signification d'un suivi à mi-parcours ne restituant que des constats provisoires qui restent à affiner le long du processus d'opérationnalisation. Les premiers chantiers législatifs ont concerné notamment les mécanismes de la démocratie représentative : lois organiques et ordinaires concernant les partis politiques, les deux chambres du Parlement, l'organisation des élections législatives, l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales... Plus tard, en octobre 2012, le Gouvernement a élaboré un agenda législatif où il affiche le référentiel, la méthodologie et les mécanismes qui, à son jugement, devraient présider à la mise en œuvre de la Constitution.

Dans la foulée, des projets législatifs ont été adoptés dont, en particulier, la loi organique relative à la nomination aux emplois supérieurs et celle relative au Conseil économique, social et environnemental. Il se trouve que d'autres projets législatifs non moins structurants sont en instance ou en cours d'adoption par les autorités compétentes. Il s'agit particulièrement des quatre chantiers suivants : l'institutionnalisation des nouveaux rôles constitutionnels de la société civile, l'officialisation de la langue amazighe, l'organisation du pouvoir judiciaire et la gouvernance des collectivités territoriales. Autant de chantiers détonateurs réclamant une gouvernance législative tenant compte à la fois des exigences :

- **de légitimité**, au regard notamment de la démocratie constitutionnelle et de la démocratie participative.
- **de convergence** afin d'éviter les conflits de normes à l'intérieur du système juridique national.
- **de qualité** par le biais de lois claires, accessibles et adaptées aux situations qu'elles sont censées régler.
- **d'utilité** en faisant de la loi un vecteur de sécurité juridique et de développement économique et social.

Cela dit, la gestion des décalages de perception entre les différentes parties prenantes du processus, la mise à niveau des acteurs institutionnels et des administrations marocaines, les contraintes d'ordre temporel (article 86 de la Constitution), le renforcement des capacités de la société civile, la fluctuation de la conjoncture économique, la montée des demandes sociales et des impatiences nourries par la consécration constitutionnelle de certaines normes, comme l'officialisation de l'amazigh, la parité hommes/femmes, l'abolition de la peine de mort au vu du droit à la vie... semblent constituer des facteurs contextuels susceptibles de peser lourdement sur le processus d'opérationnalisation de la Constitution.

Comme souligné au niveau de la première partie relative aux aspects méthodologiques, la présente étude se veut une contribution au suivi-évaluation du processus d'opérationnalisation de la Constitution. Elle comporte, à ce titre, deux volets complémentaires : une étude transversale dont le présent rapport restitue les principaux résultats, et des groupes de discussion qui, constituant le volet empirique de l'étude, sont censés fournir des matériaux de première main pour le décryptage des différents enjeux de l'opérationnalisation à travers des panels représentatifs de responsables publics, politiques, associatifs et académiques marocains.

Le présent rapport restitue les principales séquences de l'étude et focalise, par conséquent, sur les aspects censés être problématiques ou révélateurs d'opportunités pour la trajectoire générale du Royaume. L'accent a été toutefois mis de façon significative sur les questions touchant davantage aux impacts, avérés ou présumés, sur la gouvernance des politiques publiques au Maroc. Le rapport se penchera ainsi sur les questions suivantes :

- La problématisation et la mise en contexte stratégique du processus d'opérationnalisation de la Constitution à la lumière des projections démocratiques et des défis politiques et économiques de la période post-constitutionnelle. Il s'agira, dans cette partie de l'étude, de procéder à une pondération des atouts et des défis caractéristiques de la période post-constitutionnelle au Maroc comparativement au voisinage arabe et, surtout, à l'identification des principaux défis découlant de la consécration constitutionnelle de nouvelles normes en matière de participation, d'autonomie territoriale, de la reconnaissance d'intérêts et de droits divers et de la persistance du providentialisme...
- Un état des lieux de la légistique et du benchmark international comme outils visant à augmenter la qualité des lois et à pré-évaluer leur impact en termes de politiques publiques. Sans chercher à se substituer au législateur, cette partie de l'étude souligne le caractère programmatique de la Constitution qui nourrit d'énormes attentes sociales et politiques et incite, par conséquent, le législateur à user de la loi comme vecteur de développement socioéconomique, de partage rationalisé des responsabilités, de promotion des secteurs clés de la vie publique et d'anticipation des risques collectifs.
- L'élaboration d'indicateurs de suivi-évaluation du processus d'opérationnalisation de la Constitution : la qualité du suivi-évaluation dépendra principalement de celle des indicateurs choisis. Comme l'indique l'exemple du bilinguisme officiel, la technique du cadre logique est de nature à permettre un suivi-évaluation en amont, au cours et en aval de la manière dont sont conduits les différents chantiers législatifs et d'anticiper, en temps utile, les contraintes qui pourront surgir lors de l'opérationnalisation de chaque chantier.
- La nouvelle ingénierie constitutionnelle des politiques publiques : l'objet de cette partie de l'étude est d'examiner en quoi les nouveaux modes définis par la Constitution de 2011 en matière de gestion publique pourraient contribuer à la mise en place d'une bonne gouvernance des politiques publiques au Maroc. Car, à la différence des anciennes constitutions qui gardaient le silence sur les modes d'élaboration des politiques publiques, le constituant de 2011 a innové en la matière en explicitant les principes, les circuits, les organes et les responsabilités respectives de l'Etat et de ses partenaires.
- Enfin, l'étude de l'IRES a investi trois chantiers structurants : Ne pouvant prétendre à l'exhaustivité compte tenu du caractère transversal et problématique du processus d'opérationnalisation de la Constitution, l'étude a retenu trois chantiers législatifs emblématiques. Il s'agit successivement des nouvelles prérogatives constitutionnelles de la société civile, du bilinguisme officiel et de la réforme du système judiciaire. Le propre de ces trois chantiers est de mettre à l'épreuve la capacité du Maroc à gérer deux grands défis de la période post-constitutionnelle : le rythme et les contraintes de progression vers la normalité démocratique et la capacité des acteurs à construire des compromis normatifs.

CHAPITRE I : ASPECTS METHODOLOGIQUES D'OPERATIONNALISATION DE LA CONSTITUTION

Le processus d'opérationnalisation de la Constitution, notamment au regard de ses impacts sur le système de production des politiques publiques, peut être appréhendé selon trois méthodes :

- La légistique qui présente un intérêt évident pour la gouvernance législative. Science appliquée ayant pour objet d'éclairer les parties prenantes du processus d'opérationnalisation sur les enjeux et les contraintes de ce dernier, elle apporte des pistes opérationnelles dont il conviendrait de tenir compte pour rehausser la qualité de la loi et son utilité sociale et économique.
- La technique du suivi-évaluation qui permettra d'évaluer en amont, in itinere et en aval la manière dont sont conduits les différents chantiers législatifs et d'anticiper ou résorber, s'il y a lieu, les problèmes qui auront surgi lors de l'opérationnalisation de ces chantiers.
- Les groupes de discussion : technique de résolution créative de problèmes sous la direction d'un animateur, cette méthode fréquemment utilisée par l'IRES consiste à provoquer des réunions soigneusement préparées pour soulever et traiter un nombre important d'idées et de pistes de solutions.

1. Les apports de la légistique : une dimension capitale de la gouvernance législative

Compte tenu de l'ampleur des enjeux sous-jacents aux chantiers législatifs mis à l'agenda du Parlement et du Gouvernement, ces chantiers méritent d'être accompagnés d'une réflexion approfondie sur les choix et les contraintes d'ordre technique qui se posent d'ordinaire au niveau de la rédaction et de la structure des textes juridiques.

Comme définie par Jacques Chevallier⁴, la légistique est une science appliquée de la législation, qui cherche à déterminer les meilleures modalités d'élaboration, de rédaction, d'édiction et d'application des normes juridiques. Art de rédiger des lois intelligibles, cohérentes et socialement utiles, la légistique se présente, de nos jours, comme un outil d'accompagnement incontournable du processus d'opérationnalisation de la Constitution marocaine. Dans le contexte actuel d'opérationnalisation, la légistique peut remplir une double fonction : rehausser la qualité de la loi et augmenter son utilité fonctionnelle.

1.1. Rehausser la qualité de la loi via une maîtrise des processus législatif

De quelques contraintes techniques du processus d'opérationnalisation de la Constitution

Le processus d'opérationnalisation de la Constitution présente une série de contraintes techniques. Ci-après un inventaire non exhaustif des principaux défis que la légistique pourra contribuer à relever :

❖ Le caractère avant-gardiste de certaines normes

Ces mesures sont introduites par la Constitution qui impose à l'Etat de droit marocain une discipline normative et procédurale sans précédent : participation, pluralisme, bonne gouvernance, primauté du droit international, démocratie participative, subsidiarité territoriale, principe de constitutionnalité, de hiérarchie et d'obligation de publicité des normes juridiques. Ces règles imposent un formalisme et une discipline qui soulèvent la question de la capacité d'appropriation des acteurs politiques, d'un côté et des administrations, des citoyens et des organisations de la société civile, de l'autre.

La Constitution est censée déterminer les comportements et les choix pratiques des acteurs sociaux et institutionnels. C'est la raison pour laquelle, les juristes utilisent la formule « sujets du droit » plutôt que celle d'acteurs. A la longue, la Constitution est porteuse d'effets de socialisation impactant les représentations, voire les valeurs des acteurs.

D'une manière générale, c'est au prix d'un long processus que l'interaction avec les normes constitutionnelles finira par produire du civisme et de la confiance institutionnelle et concrétiser la normalité démocratique. Ces observations liminaires visent à souligner que l'appropriation effective de la Constitution par les acteurs est à envisager sur le long terme et que la Constitution et les chantiers législatifs y afférents sont de nature à accélérer ce processus.

❖ Le management du timing législatif

L'article 86 impose au législateur un seuil temporel qui est la fin de l'actuelle législature pour adopter les différentes lois organiques prévues par la Constitution. Une bonne gouvernance du processus d'opérationnalisation législative implique d'intégrer la contrainte temps dans la gestion de l'agenda législatif. Une contrainte d'autant plus lourde que, à mi-intervalle de l'échéance fixée par le constituant, seulement cinq lois organiques sur les 19 prévues par la Constitution ont été effectivement adoptées, sans compter les centaines de textes, comme les lois ordinaires, les décrets d'application... qu'il conviendrait d'adopter ou de mettre en harmonie avec la Constitution.

La contrainte temporelle pose un autre problème : le travail de priorisation et de programmation qui devrait tenir compte de la hiérarchie et de la cohérence interne du système juridique national. Sur ce plan, non seulement il faudrait avoir une visibilité à moyen terme de l'ordre du jour des prochaines sessions législatives, mais aussi, il s'imposerait d'examiner la pertinence de l'échéancier proposé par le Gouvernement au regard des critères d'opportunité politique et économique et des priorités nationales⁵.

Une troisième contrainte enfin est relative au coût temporel de la concertation, le Gouvernement s'étant engagé, dans le document portant agenda législatif, à observer strictement les exigences de la démocratie participative, laquelle porte le risque d'alourdir la cadence de la production législative. Cette contrainte est d'autant plus réelle que l'agenda législatif proposé par le Gouvernement en octobre 2012 s'est fait un devoir d'élaborer les textes d'application : décrets, arrêtés ministériels..., concomitamment aux lois organiques et ordinaires, devoir qui risquerait de ralentir le rythme de la production législative d'ici novembre 2016, fin de la législature en cours.

❖ **La division du travail législatif : qui fera quoi ?**

La clarification des responsabilités respectives des différentes parties prenantes qui sont le Roi, le Parlement, le Gouvernement, les organes de gouvernance, les organisations de la société civile pose la question du conflit de compétence. La controverse soulevée au sujet des projets de lois organiques illustre cette problématique. Dans un premier temps, une interprétation étroite de la Constitution a exclu l'initiative parlementaire en matière de lois organiques en arguant que les projets de ce type devraient d'abord faire l'objet d'une délibération en Conseil des Ministres comme le stipule expressément l'article 49. Dans un second temps, un Message Royal a donné raison au Parlement qui, en tant que pouvoir législatif, peut de plein droit avoir l'initiative des lois organiques⁶.

La Constitution, pour sa part, préconise la séparation, mais aussi la collaboration des pouvoirs. Déterminer qui fera quoi, aidera donc à anticiper les conflits de compétence tout en donnant leur plein sens au pluralisme et à la démocratie participative comme référentiels à la base du processus d'opérationnalisation.

❖ **La refonte de certains aspects majeurs de la procédure législative**

Cette refonte a accentué le caractère parlementaire du régime constitutionnel marocain, provoquant ainsi un déplacement de l'équilibre en faveur de la majorité parlementaire au nom et sous le contrôle de laquelle le Gouvernement gère les affaires publiques. Politiquement, la crainte est légitime qu'une application étroite de la loi de la majorité se fasse contre l'impératif du consensus que réclament le contexte de transition et le caractère pluraliste du paysage politique marocain.

Les deux premières années d'opérationnalisation du texte constitutionnel dégagent, en outre, un autre état de fait : la tendance du pouvoir exécutif à s'approprier l'essentiel de l'initiative législative comme le montre l'antécédent de l'agenda législatif, document présenté par le Gouvernement en novembre 2012 et dévoilant les référentiels, les priorités et la méthodologie devant présider à l'opérationnalisation de la Constitution.

L'initiative prise par certaines instances de proposer des mémorandums législatifs conformément à leurs statuts, comme c'est le cas pour le Conseil national des droits de l'Homme et l'institutionnalisation prochaine de l'initiative législative citoyenne et des prérogatives constitutionnelles de la société civile, se solderont, à terme, par une pluralisation des intervenants en matière législative. Cette situation soulève une remarque : au moment où le Parlement a été, pour la première fois, institué pouvoir législatif, selon le libellé de l'article 70 de la Constitution, la fonction législative est l'objet d'interventions multiples.

❖ **La mise à contribution du benchmark législatif et de l'expertise nationale**

Il s'agit là de mesures d'accompagnement destinées à éclairer le législateur, mesures indispensables compte tenu de la nouveauté des problématiques apportées par la Constitution, d'un côté et des déficits en compétences humaines adéquates, de l'autre. Pourront contribuer à la réalisation de cet objectif les études d'impact portant sur les lois envisagées, des exercices de benchmark législatif pour saisir l'impact de ces lois en contexte étranger, la technique des sondages délibératifs qui consiste à discuter des projets législatifs avec un panel ciblé de citoyens pour mesurer le degré d'acceptabilité des nouvelles normes par leurs destinataires finaux.

Les actions d'accompagnement s'entendent aussi de l'ensemble des dispositions à prendre pour s'assurer de l'état de préparation de chacun des secteurs visés à s'approprier la réforme projetée : l'Etat dispose-t-il de ressources humaines, financières et techniques suffisantes pour supporter une restructuration en profondeur du secteur de la justice ? Les départements ministériels disposent-ils, chacun en ce qui le concerne, de plans sectoriels de mise à niveau législative et réglementaire ? Les organisations de la société civile disposent-elles réellement de capacités de proposition en matière législative ?...

La qualité de la législation : de quelques critères tirés de la légistique

❖ **La transparence du discours juridique**

Ce principe, traduit dans la jurisprudence française par l'exigence d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, est d'une importance telle que le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat français ont fini par le hisser au rang d'un objectif à valeur constitutionnelle⁷. Cette exigence renvoie à la nécessité pour le législateur d'exercer sa compétence normative de façon suffisamment claire et précise pour que les lois édictées par lui ne soulèvent plus de problèmes d'usage ou d'interprétation.

En effet, l'accessibilité et l'intelligibilité de la loi trouvent leur fondement comme objectif à valeur constitutionnelle, d'un côté, dans la référence à la « garantie des droits », laquelle suppose une rédaction juridique sans ambiguïtés et, de l'autre, dans l'impératif de « sécurité juridique » qui implique que la loi a pour objet de sécuriser les transactions sociales et de maintenir la confiance des citoyens dans la capacité de l'Etat à réguler les différents espaces de la vie nationale.

C'est dans ce sens que le Conseil d'Etat français a jugé, dans sa décision du 17 décembre 1997, que « la mise à disposition et la diffusion de textes constituent une mission de service public au bon accomplissement duquel il appartient à l'Etat de veiller ».

L'exigence d'intelligibilité et d'accessibilité répond enfin au souci d'éviter que le juge ou le pouvoir réglementaire ne se substituent, à coups d'interprétations fréquentes, au législateur, seul habilité à exprimer la volonté authentique de la nation. Selon l'article 6 de la Constitution, la loi est l'expression suprême de la volonté de la nation.

Le contexte actuel d'opérationnalisation de la Constitution plaide plus que jamais pour une traduction effective de l'exigence de transparence des normes juridiques compte tenu de la dimension sociétale des chantiers mis à l'agenda du législateur et des conflits de valeurs y associés. Exigence d'autant plus justifiée que le constituant a choisi de surseoir à la clarification de la portée normative de certaines dispositions comme le droit à la vie, le rythme de progression vers la parité hommes/femmes, la liberté des cultes...

❖ **L'alignement de la législation en vigueur sur les nouvelles normes acquises**

Cette opération découle de l'article 6 de la Constitution affirmant les principes de constitutionnalité et de hiérarchie des normes. Qu'elle réponde à une obligation juridique ou à un choix d'opportunité, la réforme de la loi passe d'abord par une analyse, aussi précisément que possible, des dispositions devenues contraires ou difficilement adaptables avec une norme supérieure. Ce travail de revue de l'Etat de droit en vigueur est plus encore nécessaire s'agissant des mesures de transposition des normes constitutionnelles et internationales.

L'initiateur de la loi par le Parlement ou le Gouvernement gagnera à examiner, sur la base des travaux préparatoires (Constitution) ou des réflexions menées dès le stade de la négociation (traité international), le degré de convergence ou de distorsion entre le droit national en vigueur et les nouvelles dispositions. Pour ce faire, il incombe d'établir un tableau de concordance afin d'identifier les ajouts, les modifications et les contradictions qu'il conviendra de lever.

❖ La clarification des domaines respectifs du législateur et du pouvoir réglementaire

Bien que le Parlement dispose du pouvoir législatif, conféré par l'article 70, la rédaction de la loi devrait tenir compte du partage du domaine respectif de la loi et du règlement opéré par la Constitution et la jurisprudence du juge constitutionnel. Généralement, le Gouvernement tient ses compétences de la loi à travers des renvois explicites à des décrets d'application. Toutefois, le Gouvernement peut toujours, sans renvoi, prendre un décret, dit autonome lorsque la compétence du législateur n'est pas explicitement prévue par l'article 72 de la Constitution.

Lorsque le domaine à réglementer recouvre des normes relevant respectivement du pouvoir législatif et du pouvoir réglementaire, la rédaction simultanée de la loi et des décrets pourrait aider à anticiper les conflits de compétences entre le législateur et le Gouvernement.

La question présente, par exemple, un intérêt évident s'agissant de la mise en œuvre des nouvelles prérogatives constitutionnelles de la société civile, laquelle présente des aspects relevant du domaine de la loi, comme le droit d'association, le droit de pétition, l'appel à la générosité publique... et du domaine réglementaire, s'agissant des conditions et des procédures de reconnaissance d'utilité publique au profit des associations. A priori, le problème ne se posera pas, le Gouvernement s'étant engagé, dans le document portant agenda législatif à œuvrer pour l'élaboration simultanée des lois et des textes réglementaires y afférents.

❖ La proportionnalité de la loi ou l'adéquation entre droits et obligations et entre moyens et objectifs

La conception de la norme nouvelle doit obéir à un principe de proportionnalité. La proportionnalité signifie d'abord que seules les règles strictement indispensables pour atteindre les objectifs recherchés doivent revêtir un caractère impératif. La réglementation proposée devrait, en tous cas, tenir compte de l'ensemble des droits et garanties accordés aux citoyens, sous quelque rapport que ce soit : administrés, contribuables ou justiciables. La proportionnalité s'entend aussi de l'adéquation entre moyens et objectifs. Les prérogatives des organes chargés de l'opérationnalisation de la loi en question doivent tenir compte de l'étendue des objectifs arrêtés par le législateur et des fonctions assignées à chaque organe.

Cette exigence de proportionnalité semble bien prise en considération par le constituant de 2011, s'agissant de la nouvelle politique territoriale du Royaume. L'article 141 de la nouvelle Constitution précise à cet effet que tout transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales doit s'accompagner d'un transfert des ressources correspondantes. Autant dire que, pour les autres secteurs clés de la vie publique, le législateur gagnera à intégrer, en les combinant de façon optimale et équilibrée, les quatre cadrages classiques d'une politique publique : le cadrage référentiel, juridique, budgétaire et organisationnel.

1.2. Rehausser l'utilité fonctionnelle de la loi à travers des études d'impact

Comme indiqué ci-dessus, l'élaboration d'une loi est généralement soumise au respect de règles juridiques de fond et de procédure et à des principes de bonne rédaction. Son principal objet est néanmoins de résoudre un problème clairement identifié en vue d'atteindre un résultat précisément défini.

Apporter une solution juridique à un problème public serait donc la finalité première d'une loi. Pour ce faire, la connaissance précise de l'Etat de droit en la matière constitue un préalable nécessaire, mais non suffisant. Car au-delà de la connaissance du droit existant, une réflexion doit être menée sur l'utilité fonctionnelle de la loi, au regard des objectifs du secteur à régler.

L'on comprend dès lors pourquoi chacun des chantiers législatifs prévus par la Constitution de 2011 doit faire l'objet d'une étude d'impact, même sommaire, destinée à présenter les problèmes à résoudre, la solution recherchée et les avantages et limites respectifs des différentes options envisageables. A défaut de cette analyse, il est à craindre que les dispositions nouvelles ne se heurtent aux mêmes difficultés que les textes précédents.

L'instabilité d'un cadre législatif, en raison des modifications incessantes des lois, est souvent le résultat d'un déficit d'étude prospective. Ceci indique pourquoi l'essentiel des législations sectorielles doit trouver son inspiration dans le pouvoir exécutif, lequel dispose d'une maîtrise technique des données et des contraintes caractéristiques de chaque secteur.

Contrairement à la France où le Gouvernement est désormais sommé de rédiger, au stade de l'élaboration des projets de loi, ses projets de réforme à l'aide d'une étude d'impact, la Constitution et le droit public au Maroc ne prévoient pas une telle obligation. Dans le cas français, il s'agit d'anticiper la myopie du Gouvernement en l'obligeant à « porter des lunettes »⁸.

C'est ainsi que, par renvoi de l'article 39/3 de la Constitution française, la loi organique du 15 avril 2009 impose au Gouvernement de déposer ses projets de loi devant le Parlement accompagné d'un document définissant, notamment, les objectifs poursuivis par le projet de loi, faisant ressortir les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles ou encore présentant les motifs du recours à une nouvelle législation.

Dans le contexte marocain, cette obligation est d'autant plus impérative qu'il s'agit de chantiers législatifs structurants engageant lourdement la trajectoire future du Royaume. Comme le montre la pratique institutionnelle marocaine depuis l'Indépendance, le recours à des études d'impact pour éclairer le législateur est très rare, et cela même lorsque le projet législatif porte sur des enjeux stratégiques comme ceux relatifs à la politique territoriale du Royaume. Comparons, à titre d'illustration, deux processus de législation concernant la région au Maroc.

La première expérience législative, qui remonte au milieu des années 1990, n'a fait l'objet ni d'étude prospective, ni de débat public inclusif. La loi n° 47-96 relative à l'organisation de la région a constitué une sorte d'écho tardif et, somme toute, timide à la réforme constitutionnelle de 1992 qui avait hissé la région au rang de collectivité locale. Elle a aussitôt révélé ses limites comme le prouve son incapacité à faire de la région un levier de développement et de démocratie locale.

Le législateur a beau intégrer, au niveau du préambule et du dispositif de cette loi, un certain nombre d'exigences et de mots d'ordre qui passaient pour être novateurs à l'époque : mieux-être économique et social, concertation», administration de proximité, développement régional intégré, diversité géographique, humaine, culturelle... Il se trouve que, faute d'étude prospective et de concertation réelle avec toutes les parties prenantes, le cadre législatif régissant la région n'avait pas prévu de mécanismes adéquats susceptibles de donner corps à ces exigences. Excepté sa fonction d'unité électorale et statistique, la région est demeurée, en fin de compte, une collectivité territoriale incapable d'assumer toutes les finalités pour lesquelles elle a été créée.

Quant au second processus législatif, il a été lancé avec une volonté assumée de réinventer l'articulation entre territoire et développement, d'un côté, et territoire et démocratie, de l'autre. La nouvelle dynamique régionale enclenchée en janvier 2010 a, de ce fait, intégré l'exigence d'expertise, à travers une commission rassemblant juristes, géographes, sociologues et autres et celle de concertation puisque le dialogue national a été conduit par la Commission Consultative de la Régionalisation. Ceci a permis d'identifier les tensions structurantes de la problématique régionale au Maroc : disparités spatiales, diversité culturelle, finances de la région, planification régionale, participation citoyenne, approche genre, mécanismes de solidarité et de péréquation territoriale... Les travaux de la Commission consultative sur la régionalisation, enrichis par le débat public qui les a accompagnés, ont, de ce fait, revêtu les caractéristiques d'une étude d'impact à la lumière de laquelle le législateur pourra arrêter ses choix.

La procédure de l'étude d'impact constitue, en effet, l'un des outils majeurs des politiques publiques et d'amélioration de la qualité de la réglementation. Tout projet de réforme présentant une certaine ampleur ou complexité appelle ainsi un travail d'évaluation préalable comprenant une analyse de la nature des difficultés à résoudre, la définition de l'objectif assigné à la réforme et l'examen des différentes options envisageables dans la conduite de cette dernière.

La pratique consistant à faire l'impasse sur cette dimension cruciale de la procédure législative, en se limitant à soumettre directement l'avant-projet de texte à la concertation interministérielle ou inter-partisane, comporte des risques importants. Très souvent, ce type de concertation pêche par la propension des acteurs consultés à faire prévaloir leur éclairage politique, idéologique... sur l'utilité fonctionnelle du texte, lequel devient un texte de compromis où la prise en compte des considérations fragmentaires des différentes parties prenantes conduit souvent à « tordre le texte », au détriment de sa cohérence interne et de sa raison d'être première qui est l'utilité fonctionnelle.

A l'inverse, lorsque les objectifs et les effets du dispositif législatif envisagé ont pu être exposés avec une précision suffisante, la mise en œuvre de la réforme juridique se trouve largement facilitée à chacune des étapes de son cheminement opérationnel. L'évaluation a priori d'une loi ne saurait s'analyser, toutefois, comme un exercice technocratique qui viendrait se substituer aux acteurs politiques, comme le Parlement en apportant une solution prédéterminée, mais bien une méthode d'aide à la décision législative, destinée à éclairer les choix possibles et à apporter les éléments d'appréciation nécessaires, sur des bases aussi précises et objectives que possible.

Matériellement, l'étude d'impact peut être conduite selon différentes séquences, ce qui appelle la mise en place d'un calendrier.

- Dans la première séquence, une étude dite d'options permettra à l'initiateur du projet d'apprécier en quoi le recours à une nouvelle loi est pertinent au regard de l'objectif recherché. Cette étape a aussi pour objet de permettre l'évaluation des avantages et des limites attachés à chacune des différentes options envisageables ;
- Une fois retenue l'option de principe, l'étude d'impact proprement dite est confiée à un organe techniquement habilité, le service d'étude ou de prospective au sein d'un Ministère, un bureau d'étude national ou étranger, un comité d'experts désignés par l'autorité compétente... Dans cette étape, l'étude d'impact devra permettre d'évaluer l'ensemble des effets prévisibles de cette dernière et de rédiger un avant-projet sur la base de l'option finalement retenue ;
- Une phase de concertation et d'affinement du dispositif : l'initiateur du projet se chargera de diffuser la plateforme ainsi élaborée auprès des différentes parties prenantes, comme les partis, les politiques, les partenaires sociaux, la société civile, les médias.... Le débat public sur le projet est de nature à favoriser l'appropriation collective de la réforme envisagée, à anticiper les résistances éventuelles et à attirer l'attention des pouvoirs publics sur d'éventuelles omissions avant transmission du projet de loi au législateur.

2. Le suivi-évaluation du processus d'opérationnalisation de la Constitution

Compte tenu de la nature même du processus d'opérationnalisation, une évaluation ex post ou rétrospective serait par définition inopérante, car elle priverait l'agent ou l'organe évaluateur d'intervenir en temps utile pour suggérer des mesures correctives ou signaler des risques méconnus ou mal appréciés par les acteurs institutionnels. Pour y remédier, les intervenants institutionnels recourent le plus souvent au procédé d'évaluation in itinere, dit aussi évaluation chemin faisant ou suivi-évaluation⁹.

Le mérite de ce procédé est non seulement de permettre le suivi et l'évaluation du processus d'opérationnalisation de la Constitution, mais aussi d'influencer sa réalisation à travers des indicateurs de performance et de risques¹⁰. La technique du suivi-évaluation est donc pertinente pour chacun des projets législatifs, de par le retour d'informations régulier qu'il fournira aux responsables, lesquels disposeront d'indicateurs fiables pour déterminer si l'avancement du projet est conforme au référentiel et à la programmation convenus et, le cas échéant, réorienter les actions.

En bonne théorie du management public, chaque projet dispose d'un cycle de vie à six séquences distinctes¹¹ :

- **La problématisation** qui correspond à la prise de conscience par les autorités politiques de l'existence d'un problème public et de la nécessité de lui apporter des solutions.
- **La concertation** qui permet de consulter toutes les parties prenantes via un dialogue national, par exemple pour explorer leur point de vue sur le problème en question et négocier le référentiel et les solutions destinées à le résoudre.
- **La mise sur agenda** qui marque la prise en charge par les autorités politiques du problème public en l'inscrivant à l'ordre du jour des instances compétentes : Parlement, Conseil des ministres...
- **La formulation** qui correspond au moment où les autorités publiques se chargent de formuler des solutions officielles au problème sous forme d'une loi ou d'un programme d'action à court, moyen ou long terme.
- **La mise en œuvre** qui renvoie à l'exécution des décisions prises aux stades antérieurs et à la concrétisation des solutions adoptées via une série d'opérations dont l'application des textes, l'affectation des crédits financiers et la réalisation des travaux programmés.
- **La terminaison** qui annonce la réalisation du programme et l'évaluation de ses effets pratiques. Pour évaluer un programme ou une politique publique, on dispose généralement d'indicateurs objectivement vérifiables et l'on se pose les trois questions suivantes : quels sont les effets de cette politique ? Ces effets correspondent-ils aux objectifs fixés au départ ? Que faut-il changer dans la politique en question pour atteindre ces objectifs ?

Le suivi de chaque séquence permettra au maître d'ouvrage du chantier, le Ministère des relations avec le Parlement et la société civile, par exemple, pour ce qui est de l'opérationnalisation des nouvelles prérogatives de la société civile, d'avoir une maîtrise globale du cycle de vie du projet dont il a la charge. De par sa nature même, le suivi-évaluation ne peut porter que sur la séquence 5, relative à la mise en œuvre qui constitue une étape charnière entre la formulation des solutions et la terminaison du chantier. Cela est aussi vrai de la majorité des chantiers législatifs majeurs découlant de la nouvelle Constitution marocaine.

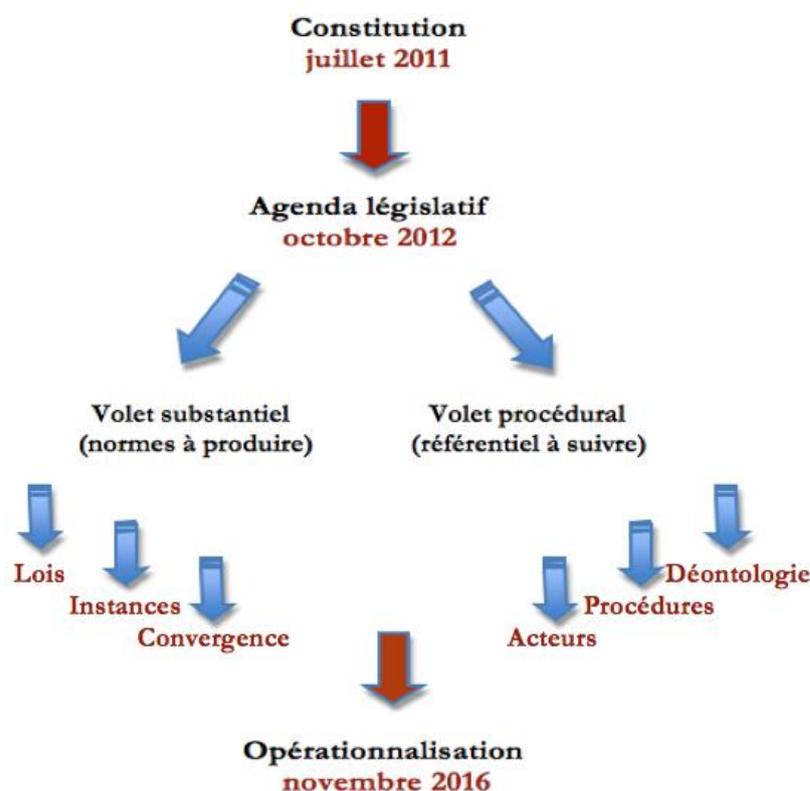
Qu'il s'agisse de la régionalisation avancée, de la réforme du système judiciaire, de la réforme du code de la presse, des prérogatives constitutionnelles de la société civile et, à un degré moindre, du bilinguisme officiel, les réformes envisagées ont franchi des étapes avancées en termes de problématisation, de concertation, de mise sur agenda et de formulation. Comme on le verra plus loin, l'étape actuelle étant par excellence celle de l'opérationnalisation, le suivi-évaluation appelle la mobilisation d'indicateurs objectivement vérifiables à l'aide d'un cadre logique.

2.1. Le suivi-évaluation à l'aide d'un cadre logique

La méthode dite du cadre logique présente le mérite de fournir un schéma d'intelligibilité globale d'un projet en identifiant les facteurs clés conditionnant sa réalisation : hypothèses, objectifs, acteurs, ressources, étapes, tâches à effectuer... Matrice facile à utiliser et à interpréter par les agents ou organes chargés du suivi d'un projet, cet outil fournit une feuille de route adaptée à une multiplicité de projets. Elle permettra ainsi aux différents acteurs du processus d'opérationnalisation de la Constitution d'observer in vivo le comportement des acteurs de l'opérationnalisation, le rythme d'avancement, le respect des échéances arrêtées, la survenance de difficultés plus ou moins fortuites et, le cas échéant, d'intervenir pour remédier en temps utile aux dysfonctionnements éventuels.

Le suivi se fait à ce niveau sur la base d'indicateurs objectivement vérifiables quantitatifs comme la durée ou le coût financier de l'opérationnalisation d'un chantier ou qualitatifs, tels que la qualité du texte ou le niveau de participation des parties prenantes. Comme le fait ressortir la figure ci-après, il s'agit d'une modélisation matricielle résumant de façon logique et schématique le plan général et les facteurs clés censés conditionner la bonne marche du processus d'opérationnalisation.

Figure 1
Cadre logique de l'opérationnalisation



L'examen du cadre logique ci-dessus indique que la Constitution remplit vis-à-vis de l'agenda législatif une double fonction :

- ✓ Sur le plan substantiel, elle indique, échelonne et hiérarchise l'ensemble des normes à produire : les lois organiques et ordinaires à adopter (Article 86 et autres dispositions de la Constitution), organes à créer ou à harmoniser avec la Constitution (articles de 161-171) et l'harmonisation, sur le plan interne, des lois nationales avec la Constitution, à travers des mesures législatives visant à assurer une convergence globale du système juridique national ainsi que sur le plan externe, de la législation nationale avec le droit international, comme prévu par le préambule de la Constitution.
- Sur le plan procédural, la Constitution fournit le référentiel global devant guider le processus d'opérationnalisation :
 - ✓ **Référentiel** : qui implique notamment le respect et la mise en œuvre des principes de constitutionnalité et de hiérarchie des lois, de pluralisme, de concertation, démocratie participative et de bonne gouvernance.
 - ✓ **Procédures** : nouvelles règles régissant l'ensemble du circuit et des navettes établis par le constituant en matière législative : procédure législative (Titre IV), contrôle de constitutionnalité (Titre VIII), consultation des organes de gouvernance et autres (articles 159 à 171), motion en matière législative et droit de pétition (articles 14 et 15).

- ✓ **Acteurs** : l'ensemble des parties prenantes de l'opérationnalisation : Roi, Parlement, Gouvernement, Cour constitutionnelle, instances de gouvernance, société civile.

2.2. Le suivi-évaluation à l'aide d'un logigramme

Outil d'analyse et de suivi, le logigramme aidera à modéliser de façon plus concrète et simplifiée les intrants, illustrés par les apports, les extrants par les résultats ainsi que les indicateurs clés susceptibles d'optimiser le suivi-évaluation du processus d'opérationnalisation de la Constitution.

Comme l'indique la figure 2 ci-après, il s'agit d'un schéma visuel mettant en corrélation :

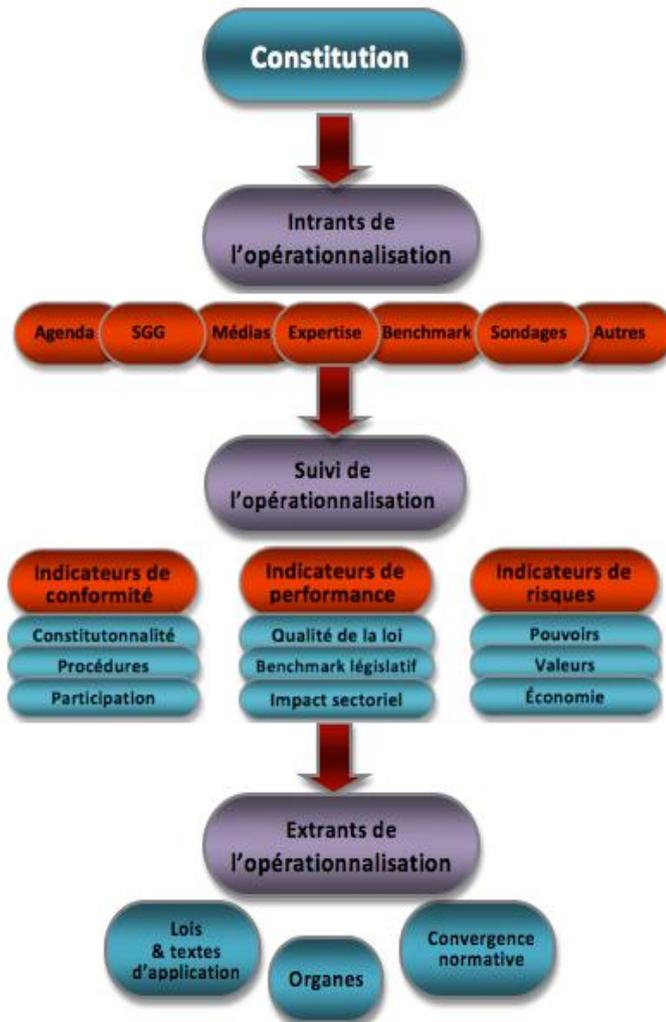
- Les principaux intrants apportés ou qu'il serait souhaitable d'apporter pour réussir le processus d'opérationnalisation : agenda législatif, accompagnement médiatiques, études d'impact, benchmark législatif, consultations publiques, sondages...
- Les indicateurs clés du suivi-évaluation, lesquels devraient s'articuler autour de trois critères : conformité, performance, risques.
- Les extrants attendus tels que les lois et les organes à créer ou à mettre à jour conformément au cadre référentiel : Constitution et à l'agenda législatif.

Le suivi-évaluation de chacun des différents intrants ou extrants se fera en fonction de son incidence sectorielle : impact sur le secteur visé par le projet de loi et globale : impacts collatéraux sur l'économie, les valeurs et les liens sociaux. Ce deuxième type d'incidence dite globale explique pourquoi il serait souhaitable d'axer les opérations de suivi-évaluation sur les projets législatifs structurants qui présentent au moins l'une des caractéristiques suivantes :

- Les projets jugés sensibles à l'aménagement et au partage constitutionnels des pouvoirs : par exemple : le projet de loi organique fixant les conditions dans lesquelles les citoyens marocains pourraient exercer le droit d'initiative en matière législative devrait tenir compte des prérogatives constitutionnelles des autres pouvoirs, notamment celles du Parlement qui est le Pouvoir législatif.
- Les projets impliquant ou susceptibles d'impliquer des recompositions profondes au niveau du système de valeurs et du projet sociétal marocain tels que définis par la Constitution : pluralisme, Islam tolérant, identité nationale immuable, comme énoncés dans le préambule et le 1er titre de la Constitution.
- Les projets susceptibles d'avoir des incidences significatives sur le système économique national, qu'il s'agisse de l'option libérale de marché ou des plans nationaux de développement ou encore des engagements souscrits auprès des partenaires internationaux du Royaume.

Figure 2

Logigramme du processus d'opérationnalisation de la Constitution



2.3. Une simulation : le suivi-évaluation de la politique linguistique

Concrètement, le suivi-évaluation de chaque projet mobilisera une panoplie d'outils dont notamment la collecte et l'exploitation des données, l'analyse et le reporting, le chronogramme d'exécution, le bilan d'étape, la construction d'outils informatiques de suivi... On distinguera à ce niveau entre deux opérations :

- Le suivi proprement dit qui aura pour objet d'accompagner de façon continue la réalisation d'un chantier, moyennant des actions ciblées de veille et de monitoring visant la qualité des interventions, le profil des intervenants, la convergence vers les objectifs, le rythme de progression... ;

- L'évaluation, elle, revêtira une dimension synthétique et réflexive et se fera à l'aide d'indicateurs sélectionnés. On distinguera plus loin entre trois types d'indicateurs : indicateurs de conformité, de performance et de risques.

Par ailleurs, il incombe de rappeler que la qualité d'un exercice de suivi-évaluation dépend en dernière analyse de celle des indicateurs sélectionnés. Un indicateur arbitraire ou mal conçu risque de biaiser le suivi-évaluation. A titre d'illustration, il serait, par exemple, vain de retenir comme indicateur la loi d'autonomie, largement utilisée en droit constitutionnel du fédéralisme, pour juger de la qualité et du rythme de progression vers la régionalisation avancée au Maroc.

L'hypothèse de l'autonomie territoriale, telle que formulée dans la charte constitutionnelle du Royaume, étant celle de l'Etat régional unitaire, il serait arbitraire de la rattacher à la loi d'autonomie applicable aux structures fédératives, avec des parlements et des gouvernements locaux aux pouvoirs quasi étatiques.

Pour un suivi-évaluation précis et optimal, les spécialistes en management public conseillent d'articuler le cadre logique sur quatre paramètres qui correspondent chacun à une dimension clé du projet ou de la politique publique en question : les objectifs, les indicateurs, les sources de vérification et les hypothèses critiques. L'illustration peut se faire à partir du cas de la politique linguistique du Royaume sous la nouvelle Constitution : voir le tableau de simulation ci-dessous).

Des objectifs hiérarchisés (1^{ère} colonne)

Les objectifs d'une politique publique ne relèvent pas tous du même registre. L'agent ou l'organe du suivi-évaluation doit d'abord hiérarchiser les objectifs de la politique en question et les répertorier en allant du stratégique à l'opérationnel en passant par les objectifs intermédiaires dits aussi spécifiques. Appliqué à la nouvelle politique linguistique du Royaume suite à l'officialisation de la langue amazighe, ce travail de hiérarchisation devra permettre d'identifier trois niveaux d'objectifs distincts :

- Exemple d'objectif stratégique dit aussi global : consolider l'Etat de droit dans sa dimension culturelle ;
- Exemple d'objectif intermédiaire dit aussi spécifique : avoir une politique de communication institutionnelle qui tienne compte de la diversité linguistique du Royaume ;
- Exemple d'objectif opérationnel qui est généralement le résultat des objectifs spécifiques ou globaux : adopter une législation linguistique qui soit conforme aux exigences de l'Etat de droit dans sa dimension culturelle.

Des indicateurs objectivement vérifiables (2^{ème} colonne)

La construction d'indicateurs intelligents et objectivement vérifiables obéit généralement à la méthode SMART. Celle-ci définit cinq variables, de nature quantitatives ou qualitatives, pour apprécier la performance d'une action ou d'un acteur. Ces indicateurs doivent être conçus de façon rigoureuse et S.M.A.R.T :

- **S**pecific (spécifique) : l'indicateur ne doit mesurer qu'une seule dimension de la politique, par exemple, la proportion des manuels scolaires réalisés dans les deux langues officielles du Royaume.
- **M**asurable (mesurable) : l'indicateur doit être quantifiable, en pourcentage ou en valeur absolue et empiriquement vérifiable, de telle manière que deux évaluateurs trouveraient le même résultat.
- **A**chievable (atteignable) : l'indicateur devrait exprimer des objectifs réalisables : atteindre la généralisation de l'amazighe comme langue officielle dans les administrations marocaines sur une durée raisonnable calculée sur la base des moyens humains, logistiques et financiers disponibles.
- **R**eliable (fiable) : la mesure de l'indicateur doit être indépendante de la personne qui effectue l'évaluation. Par exemple, l'évaluation de la fréquence des programmes diffusés dans les médias publics en langue amazighe est basée sur les données fournies par les instruments de mesure d'audience, appelés en jargon technique médiamétrie.
- **T**ime-bound (temporellement défini) : l'atteinte de l'objectif exprimé par l'indicateur devrait être limitée dans le temps. Exemple, la réalisation de la parité linguistique entre l'arabe et l'amazigh dans les administrations marocaines ne peut être laissée indéterminée dans le temps, mais projetée dans une échéance datée.

Sources de vérification (3^{ème} colonne)

L'existence de sources de vérification fiables conditionne la qualité du suivi. En effet, le cadre logique doit indiquer toute source d'information ou document à caractère référentiel, tels que la Constitution, les lois, la charte nationale, la déclaration gouvernementale, les standards universellement reconnus, de façon à permettre à l'agent chargé du suivi de vérifier la conformité du processus de mise en œuvre aux normes, chiffres et objectifs recherchés par les initiateurs du programme ou de la politique.

Hypothèses critiques (4^{ème} colonne)

Les hypothèses critiques correspondent à l'ensemble des facteurs susceptibles d'influencer l'évolution du programme ou de la politique en question. Il s'agit principalement des risques sur lesquels les gestionnaires du programme n'ont aucune prise et qui pourraient sérieusement affecter la réalisation des objectifs. La simulation ci-après propose un cadre logique destiné au suivi-évaluation de la politique linguistique et des contraintes qui pourraient l'accompagner sous la nouvelle Constitution :

**Cadre logique
de la politique linguistique sous la nouvelle Constitution
(Simulation indicative)**

| Objectifs | Indicateurs objectivement vérifiables | Sources de vérification | Hypothèses/risques |
|--|--|---|--|
| <p>Objectifs globaux</p> <ul style="list-style-type: none"> - Consolider l'Etat de droit dans sa dimension culturelle - Faire de la diversité culturelle un vecteur de lien social et d'intégration nationale | | <p>Objectifs globaux définis par référence à :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la Constitution (préambule et article 5) - les engagements internationaux du Royaume - la Charte nationale de la culture | <ul style="list-style-type: none"> - Dérive éventuelle de la régionalisation linguistique du fait de la radicalisation de la demande de reconnaissance identitaire - Amélioration peu significative de l'indice du Royaume en matière de diversité culturelle |
| <p>Objectifs spécifiques</p> <ul style="list-style-type: none"> - Une politique linguistique explicite, inclusive et juridiquement régulée - Une communication institutionnelle sensible à la diversité des affluents culturels de l'identité marocaine | <p>Objectifs spécifiques mesurés (quantité, qualité, délais...), sur la base :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de médiamétrie (mesure d'audience) - d'indicateurs de production culturelle et artistique - de stratégies sectorielles des départements concernés (culture, éducation, communication...) | <p>Objectifs spécifiques définis par référence :</p> <ul style="list-style-type: none"> - à la loi organique relative à l'officialisation de la langue amazighe - à la loi organique relative au Conseil national des langues et de la culture marocaine - à la loi organique relative à la régionalisation avancée - aux stratégies sectorielles des départements concernés (culture, éducation, communication) | <ul style="list-style-type: none"> - Insertion imparfaite ou superficielle du bilinguisme dans les politiques publiques du fait de la résistance des administrations et des départements concernés - Crispation des liens sociaux avec les usagers et les ONG œuvrant pour la diversité culturelle et linguistique |
| <p>Activités (dites aussi objectifs opérationnels)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lois et textes d'application tenant compte de la diversité culturelle - Budgétisation sensible au bilinguisme - Formation de profils humains adéquats (enseignants, agents publics...) | <p>Résultats évalués sur la base des :</p> <ul style="list-style-type: none"> - rapports d'activité du Conseil national des langues - statistiques fournies par les ministères concernés - rapports périodiques des ONG nationales et internationales œuvrant pour la diversité culturelle | <p>Résultats évalués par référence :</p> <ul style="list-style-type: none"> - à la Constitution et aux lois afférentes - aux stratégies sectorielles des départements concernés - aux standards et indicateurs internationaux en matière de diversité culturelle | <ul style="list-style-type: none"> - Législation peu préventive des contraintes liées à la mise en œuvre du bilinguisme - Coût de l'opérationnalisation du bilinguisme plus élevé que prévu - Inadéquation entre les besoins des administrations et les ressources humaines disponibles |

3. Les groupes de discussion

L'étude de l'IRES, dont le présent rapport présente la synthèse, l'étude thématique sur le processus d'opérationnalisation de la Constitution a été marquée par l'organisation de focus groupes mettant en présence des personnalités appartenant au monde politique, administratif, académique et associatif. Cette démarche prolonge en réalité une modalité d'échange et de réflexion fort pratiquée par l'IRES qui tient habituellement, dans le cadre de ses fonctions de suivi et de veille stratégique, à réunir des forums thématiques pour faire le point sur des questions d'importance majeure.

La méthode inductive, qui est à la base de la présente étude thématique, n'a pas été sans déterminer le choix du focus groupe comme instrument méthodologique complémentaire. En effet, le propre de l'induction est de rendre possible la construction d'un jugement général à partir de données et de matériaux patiemment ramassés. La qualité des panels réunis et des thématiques traitées ont, de ce fait, constitué une ressource de première main pour le décryptage des différentes problématiques soulevées par l'opérationnalisation de la Constitution.

Les intervenants ont été choisis pour la majorité parmi les acteurs qui sont, directement ou indirectement concernés par une dimension particulière du processus d'opérationnalisation. De par le jeu de confrontation et de débat contradictoire, les échanges intervenus ont pu enclencher une dynamique d'intelligence collective décryptant et affinant les différents enjeux du processus d'opérationnalisation de la Constitution.

Le présent rapport reprend, dans ses différentes parties, des séquences importantes des débats qui ont eu lieu dans le cadre de l'étude. Il compte aussi des annexes portant chacune une synthèse des cinq forums organisés entre le 6 juin 2013 et le 23 octobre 2013 à l'IRES. Les thèmes traités sont les suivants :

- L'opérationnalisation de la Constitution : impact sur la gouvernance des politiques publiques au Maroc
- Les modes de production des politiques publiques sous la nouvelle Constitution
- L'opérationnalisation de la Constitution : quels impacts sur la reconfiguration du champ politique marocain ?
- L'opérationnalisation des prérogatives constitutionnelles de la société civile : quels impacts sur la gouvernance des politiques publiques au Maroc ?
- Le bilinguisme officiel : quels impacts sur la communication institutionnelle et sociétale au Maroc.

CHAPITRE II : MISE EN CONTEXTE STRATEGIQUE DU PROCESSUS D'OPERATIONNALISATION DE LA CONSTITUTION

Les développements qui suivent ont pour objet de présenter de façon schématique et exploratoire les atouts et les risques identifiés au terme de deux années et demie d'opérationnalisation de la nouvelle Constitution.

1. Caractéristiques du processus d'opérationnalisation de la Constitution et ses principaux requis

De toutes les Constitutions antérieures, celle du 29 juillet 2011 est assurément la plus novatrice en termes de réforme globale de l'Etat et de modes de production des politiques publiques nationales. En effet, avant 2011, les référentiels et les procédures de la gouvernance des politiques publiques étaient quasiment absents de l'architecture constitutionnelle du Royaume et faiblement traduits dans la pratique institutionnelle et dans les relations entre l'Etat et ses démembrements d'un côté, l'Etat, l'économie et les espaces de citoyenneté, de l'autre. Ces déficits étaient perceptibles à plusieurs niveaux :

- D'abord, au niveau de la fonction civique des politiques publiques qui n'étaient que faiblement perçues comme un espace générateur d'engagement citoyen et de lien social à travers les mécanismes de concertation et de participation citoyenne.
- Ensuite, en termes de degré d'ancrage des référentiels et des acquis universels qui sont au fondement de la gouvernance des politiques publiques dans les démocraties avancées, comme la gestion axée sur les résultats, la transparence, la solidarité, la participation, la durabilité, la reddition des comptes...
- Enfin, en termes de degré d'institutionnalisation et de clarification des modes de production des politiques publiques. Sous ce rapport, non seulement le principe de régulation sectorielle, à travers des autorités aux pouvoirs quasi-judiciaires, ne figurait pas dans l'ancien texte constitutionnel, mais aussi le Parlement ne pouvait évaluer les politiques publiques.

Certes, la constitutionnalisation avancée des principes de bonne gouvernance comme fondement des politiques publiques représente un acquis de taille sur la voie de la consolidation démocratique au Maroc. A la différence de ses prédécesseurs, le constituant de 2011 n'a pas jugé pertinent d'enfermer la charte fondamentale du Royaume dans sa seule fonction classique, dite normative, consistant à poser des normes pour réguler les relations entre les pouvoirs constitués. Plutôt que de se limiter à cette dimension normative, le constituant a pris le parti d'étendre les fonctions de la Constitution à sa dimension programmatique, dite aussi fonctionnelle, en tant que charte fondamentale :

- organisant et explicitant les fondements du vivre-en-commun national : identité nationale immuable, pluralisme, diversité culturelle, démocratie participative...

- déterminant les « créances » des citoyens sur l'Etat en termes de services et de prestations à produire par l'administration et les pouvoirs publics, créances qui sont au fondement de la majorité des libertés fondamentales consacrées par la Constitution sous forme de droit à l'éducation, à la santé, à l'emploi, à l'information... et qui justifient l'élaboration de politiques publiques censées faire écho à ces droits.
- clarifiant les règles procédurales de fonctionnement de ces politiques en termes de rôles et d'attributions, de circuits décisionnels, de mécanismes de concertation et de participation, d'instances de régulation, de voies judiciaires et d'arbitrage des conflits.

En élevant les droits fondamentaux au rang de créances et les institutions de l'Etat en prestataires de services, le constituant semble se placer dans une perspective d'Etat social assumant une obligation de résultat vis-à-vis des citoyens. L'article 31 et les dispositions constitutionnelles relatives au fonctionnement des services publics annoncent un fait lourd de conséquences : la formalisation des engagements en termes d'Etat social. Cette dimension fonctionnelle de la Constitution explique, pour partie, les tensions auxquelles est aujourd'hui confronté le Gouvernement qui se voit obligé de composer avec une spirale ascendante des attentes socioéconomiques, notamment au lendemain des mesures prises en termes d'indexation des prix.

Sur un autre registre, la dimension fonctionnelle de la Constitution trouve son prolongement dans la nature de certains chantiers législatifs qui renvoient, directement ou indirectement, à des politiques publiques destinées à prendre en charge des problématiques sectorielles telles que la politique linguistique, la politique judiciaire ou la politique de l'information.

Une autre caractéristique du nouveau dispositif constitutionnel est d'opter pour la pluralisation délibérée des parties prenantes des politiques publiques, pluralisation portée au-delà des sphères institutionnelles classiques : pouvoirs constitués, administration, collectivités territoriales... pour intégrer de nouvelles catégories d'acteurs, tels les citoyens, les organisations de la société civile, les instances de gouvernance et de régulation, les Marocains du monde, les mouvements sociaux... A terme, le propre de cette pluralisation des acteurs ne sera pas sans réduire la marge discrétionnaire des pouvoirs publics, voire de créer des zones de tension entre acteurs institutionnels et acteurs sociaux.

La troisième caractéristique principale du processus d'opérationnalisation de la Constitution est d'être largement soumise à des défis réels à court et à moyen terme. L'impréparation et les dissonances entre acteurs, les divergences persistantes sur la portée de certaines normes apportées par la nouvelle Constitution, l'inconstance de la conjoncture économique et la montée des demandes sociales et des impatiences qui en résultent semblent constituer autant de facteurs qui soulèvent la question de la capacité des acteurs, institutionnels et sociaux, à conduire le processus d'opérationnalisation de la Constitution dans les formes et délais prescrits par celle-ci.

Certes, la trajectoire de deux années d'opérationnalisation de la Constitution est assurément trop courte pour juger des capacités d'appropriation des acteurs. Il se trouve que les développements récents de la scène politique du Royaume permettent d'identifier une série de défis, dont en particulier ceux relatifs à :

- l'appropriation et l'interprétation plus ou moins convergente par les acteurs des nouveaux référentiels établis par la Constitution.
- la mise à niveau des administrations et des services publics et le renforcement de leurs capacités humaines, organisationnelles et managériales.
- la capacité des politiques économiques à suivre de façon appropriée et convergente les nouvelles exigences de la Constitution, en particulier celles liées aux droits fondamentaux et à la diversité culturelle.
- l'impact à court et à moyen terme des réformes inscrites à l'agenda public sur les stratégies nationales sectorielles, les engagements internationaux du Royaume et la compétitivité globale de l'économie nationale.

Au-delà donc des schémas normatifs et procéduraux, certes cruciaux, l'opérationnalisation du corpus constitutionnel plaide pour une évaluation prévisionnelle :

- de la possibilité de construire des compromis axiologiques autour de certaines problématiques qui semblent soulever des questions en termes de diversité culturelle et de pluralisme politique : le bilinguisme officiel pour les politiques linguistique, éducative et territoriale, le droit à la vie pour les politiques judiciaire et pénale, la liberté des cultes pour la politique religieuse, le droit à l'information pour les rapports entre administration et administrés...
- des moyens organisationnels, financiers, techniques et humains de l'Etat et de sa capacité à piloter et accompagner le processus d'opérationnalisation de la Constitution : ceci pose principalement la question de la mise à niveau des structures techno-administratives de l'Etat, mise à niveau qui ne devrait pas être conduite à la seule aune de la Constitution, mais aussi à la lumière des moyens disponibles, du benchmarking et des pratiques internationales les plus performantes.
- de la capacité des acteurs sociaux à s'impliquer de façon constructive et volontariste dans le processus d'opérationnalisation : ceci pose principalement la question du renforcement des capacités des citoyens des organisations de la société civile, des élus et des collectivités territoriales, des acteurs médiatiques... Le lancement de dialogues nationaux sectoriels, la mise en place d'instances de concertation et la médiatisation de plus en plus fréquente des problématiques sociétales sont de nature à améliorer l'appropriation du processus d'opérationnalisation.
- des impacts sectoriels et globaux des chantiers législatifs structurants et des indices à retenir pour mesurer leurs incidences sur le système marocain de production des politiques : indices de conformité, de performances et de risques.

Par ailleurs, bien des chantiers sont susceptibles de susciter, à court terme, des réticences parmi certains acteurs institutionnels et sociaux dont une bonne partie ne possède ni les moyens, ni les valeurs ni les compétences requises pour les opérationnaliser. D'autres réticences pourront se former pour des raisons de type corporatiste. Parce qu'elles auront du mal à se reconnaître dans certains chantiers législatifs, des catégories sociales ne manqueront pas d'exprimer leurs réserves sur ces chantiers, ce qui engendrera des cycles de négociation et d'ajustement pour concilier les intérêts en jeu. Il pourrait en être ainsi, par exemple, des projets de lois relatifs à la réforme judiciaire où les conflits d'intérêts sont fréquents parmi les différents corps appartenant à la profession judiciaire, magistrats, barreau, greffiers...

Coté administration, le processus d'opérationnalisation de la Constitution appellera un travail de coordination interministérielle qui, en l'état, ne semble pas engagé de façon appropriée. Une structure comme la commission interministérielle chargée de coordonner l'action du Gouvernement relativement à l'opérationnalisation de la Constitution n'existe pas encore, la mise en œuvre de l'agenda législatif du Gouvernement connaît des difficultés et les différents projets législatifs programmés sont enfermés dans une logique sectorielle, chaque département ministériel s'occupant d'un ou des chantiers législatifs qu'il croit le concerner.

Cela dit, la coordination interministérielle suppose le renforcement des capacités humaines, techniques et financières des administrations concernées dont en particulier les services du Chef du Gouvernement, le Secrétariat Général du Gouvernement, le Ministère chargé des relations avec le Parlement et le Parlement lui-même. Elle suppose, en outre, la mise en place d'un fichier unique et d'une interface électronique multi-utilisateurs pour toutes les administrations et départements concernés, qui disposeront ainsi des mêmes informations et des mêmes données pour agir de concert, ce qui réduira de façon substantielle les coûts de coordination et les distorsions d'ordre managérial.

La mise en application des dispositions constitutionnelles se soldera enfin par un coût budgétaire qu'il appartiendra d'estimer au moyen de projections et d'indicateurs précis. L'opérationnalisation du bilinguisme officiel, des droits sociaux et économiques, des instances nouvellement créées par la Constitution, des dialogues nationaux : justice, parité, presse, société civile... ou des principes de régionalisation avancée dont celui de proportionnalité qui implique des transferts de ressources en faveur des régions à la mesure des attributions dévolues à celles-ci aura, à court et à moyen terme, des incidences financières qui devraient être imputées et prises en charge dans les projections budgétaires des années à venir.

Certes, dans un contexte international de crise et de raréfaction des ressources, la mobilisation de fonds adéquats pour l'opérationnalisation de la Constitution pourrait se révéler aléatoire. L'Etat marocain ne devra ménager aucun effort en vue d'accéder, dans le cadre de ses partenariats pour la démocratie et l'Etat de droit, à des facilités financières pour la mise en œuvre des politiques relatives à la diversité culturelle, à la gouvernance locale ou au renforcement des capacités institutionnelles.

Cependant, plutôt que d'être appréhendé comme une simple charge financière, le coût financier de l'opérationnalisation est évidemment à placer sous le signe d'investissements porteurs. La dynamique économique que le processus d'opérationnalisation avancée est censé déclencher ne manquera pas d'impacter l'articulation entre territoire et développement et, par là même, la compétitivité globale du Royaume. Sur le volet international, l'amélioration des indices du Maroc en termes de mise à niveau et de bonne gouvernance se soldera pour le moins par deux effets : un plus grand capital confiance auprès des partenaires internationaux et la consolidation de la place du Royaume, en tant que véritable pays émergent.

2. L'opérationnalisation de la Constitution : entre atouts et gestion des risques

L'opérationnalisation de la nouvelle Constitution présente des aspects relevant du management des risques. Conduire le pays et les politiques publiques sous de nouvelles normes qui n'ont jamais été expérimentées s'accompagnera nécessairement de risques. La capacité d'appropriation des acteurs, le degré de mise à niveau des administrations et des secteurs visés par les réformes structurantes, les conflits de valeur découlant de l'interprétation de certaines normes constitutionnelles, la gestion du temps législatif, la qualité des textes d'application... constituent autant de défis à maîtriser. Mais avant de broser un tableau succinct des risques sous-jacents au processus d'opérationnalisation de la Constitution, une mise en situation de ce dernier implique d'abord d'identifier les atouts du Maroc dans le contexte régional du « printemps arabe ».

2.1. Des atouts contextuels à investir

Schématiquement, les atouts du Royaume dans le contexte actuel renvoient à l'ensemble des avantages comparatifs dont dispose le Royaume du Maroc confronté aux autres pays du monde arabe et aux atouts propres découlant du processus constituant et du contenu même de la Constitution :

La permanence du consensus national autour de l'institution monarchique

L'existence d'une institution monarchique fédératrice constitue un atout majeur et donne son sens au particularisme marocain dans un contexte arabe marqué par l'absence de figures ou d'institutions consensuelles capables de fédérer les synergies nationales et d'ôter par là même à la compétition politique ses allures violentes, chaotiques et radicales qui singularisent la dynamique politique de certains régimes de la région. La permanence du consensus autour de la Monarchie fait du Maroc une société de consensus où les clivages s'expriment sur des choix de politique générale davantage que sur la nature du régime. Dans les autres pays du « printemps arabe » comme la Tunisie, la Libye, l'Égypte, le Yémen, la Syrie..., la question se pose en des termes quasi existentiels où le débat national tend à se polariser autour des questions de survie de la communauté nationale et de continuité des institutions publiques.

L'apolitisme des forces armées

A la différence de plusieurs régimes arabes où le pouvoir politique est dominé par l'armée, le Maroc n'est pas une « stratocratie »¹². Confinée à bon escient dans ses fonctions de défense nationale et d'action humanitaire à l'étranger, l'armée marocaine ne joue aucun rôle politique dans la conduite des affaires de l'Etat, lesquels sont confiées à des institutions proprement civiles.

Indice de démocratisation à l'échelle internationale, la dépolitisation des forces armées conforte l'intégration du Maroc dans le giron des démocraties saines, une des caractéristiques essentielles d'un régime démocratique étant d'abord le contrôle des armées par le pouvoir civil. Cette dépolitisation présente, par ailleurs, un atout majeur en termes de management des crises : la neutralité politique de l'armée aide le pays à faire l'économie des affrontements récurrents entre mouvements civils et forces armées, réduisant ainsi les coûts de la conflictualité politique.

Un traitement préventif des crispations identitaires

Ce troisième atout renvoie à la capacité de l'Etat marocain à traiter, de façon anticipée, les demandes sociales exprimées en termes de reconnaissance identitaire, culturelle et linguistique. A la différence de bien des pays de la région où les clivages d'ordre ethnolinguistique ou confessionnel soulèvent de sérieuses interrogations en termes d'unité nationale, l'amorce au Maroc de politiques sensibles aux spécificités culturelles, linguistiques et territoriales et l'inscription constitutionnelle des principes de pluralisme et de diversité culturelle sont de nature à éloigner le Maroc de la spirale des violences communautaires et identitaires.

Des indices de confiance internationale et de risques-pays maîtrisés

En dépit des signes de marasme économique, les partenaires internationaux du Royaume, les bailleurs de fonds et les agences de notation financière maintiennent généralement leur confiance dans le potentiel de reprise de l'économie nationale et surtout la capacité de l'Etat et des entreprises à honorer leurs engagements. A la différence de certains pays arabes ou africains qui voient leur indice de risque-pays rétrogradé à cause des incertitudes politiques comme la Tunisie ou sociales comme l'Afrique du Sud, la notation du Maroc se maintient à un niveau raisonnable¹³.

Dans le jargon des agences mondiales de notation, être classé A 4 signifie que la situation économique et financière peut être marquée par des fragilités, mais le risque paiement reste convenable¹⁴. Selon les données de la Coface, un leader mondial de notation des risques pays, les atouts du Maroc restent liés à l'abondance de ressources naturelles, au vaste potentiel touristique, à la proximité de l'Europe, à la diversification soutenue de la production, à la politique de stabilisation macroéconomique et, surtout, aux effets d'entraînement positifs des réformes constitutionnelles. Dans son appréciation du risque, cette agence considère, sur son site électronique officiel, que la « mise en œuvre de la nouvelle Constitution semble sur la bonne voie »¹⁵.

2.2. Des risques à anticiper

Fort de ses atouts, le Maroc devra faire face à des risques qui sont, en réalité, des défis susceptibles d'accroître le coût politique de l'opérationnalisation de la Constitution :

Les coûts politiques et symboliques du partage du pouvoir institutionnel

Des travaux de science politique montrent que dans les sociétés multi-ethniques ou multi-confessionnelles, le partage du pouvoir institutionnel « power-sharing institutions » incite les groupes concurrents ou exclus à devenir des partenaires coopératifs¹⁶. A contrario, la concentration du pouvoir institutionnel les conduit à développer des attitudes négatives. Dans le premier cas, ils se placent dans une configuration gagnant-gagnant. Dans le second, ils ont tendance à percevoir leur statut sociopolitique comme un jeu à somme nulle : gagnant-perdant¹⁷. Mais, le partage du pouvoir institutionnel a un coût.

Au Maroc, la reconnaissance constitutionnelle de principes comme ceux de subsidiarité territoriale, de diversité culturelle, de bilinguisme officielle et de démocratie participative pourra conduire à terme, éventuellement, soit à la résurgence des localismes, soit à un infléchissement du rapport vertical entre centre et périphérie, obligeant l'Etat à faire des concessions et à perdre une partie de son pouvoir régalien, ou à se maintenir dans ses positions et s'exposer à la vindicte internationale, cas des provinces sahariennes¹⁸.

Pluralisation des référentiels et tensions axiologiques :

Le texte constitutionnel souligne l'adhésion solennelle du Royaume du Maroc à une série de référentiels dont la mise en œuvre ne sera pas sans distorsions au niveau axiologique (entendre : en termes de valeurs). L'Islam, l'identité nationale immuable, le choix démocratique, le droit international, les droits de l'Homme... fournissent les principaux repères du système de valeurs tel qu'accrédité par le constituant marocain. Le préambule constitutionnel rappelle, certes, la prééminence accordée à la religion musulmane dans le référentiel national qui va de pair avec l'attachement du peuple marocain aux valeurs d'ouverture, de modération, de tolérance et de dialogue. Il se trouve que les usages faits par les acteurs de certains principes consacrés par la Constitution comme, par exemple, le droit à la vie et le libre exercice des cultes risquent de soulever d'insolubles interrogations en termes d'accommodement entre le référentiel religieux et le référentiel des droits humains :

- Le droit à la vie : L'article 20 de la Constitution annonce-t-il l'abolition de la peine de mort au Maroc ? Abolir celle-ci au nom du référentiel des droits de l'Homme ne s'inscrit-il pas en faux contre le caractère islamique de l'Etat qui est insusceptible de révision selon l'article 175 de la Constitution ? Maintenir la peine capitale au nom de la Charia ne fait-il pas fi de l'adhésion solennelle du Royaume aux droits de l'Homme tels qu'ils sont universellement reconnus ?

- Le libre exercice des cultes garanti par l'Etat : L'article 6 autorise-t-il les citoyens marocains à adopter des pratiques confessionnelles autres que celles de l'Islam sunnite ? Quelle incidence aura sur la politique religieuse la notion d'Islam tolérant introduite par l'article 41 de la Constitution ? Comment concilier un usage providentialiste de la politique religieuse qui est de veiller à la sécurité spirituelle des citoyens avec le référentiel universel des droits de l'Homme en la matière : libertés de croyance et de conscience ? Quelle position adopter vis-à-vis des mouvements sociaux plaidant pour les libertés religieuses ?

La maîtrise des glissements éventuels des chantiers législatifs structurants

Des projets de lois structurantes, comme celles relatives à l'officialisation de l'amazigh, à la parité, au droit de pétition, à la justice et à la régionalisation avancée présentent une acuité politique et idéologique évidente et sont, par-delà leur dimension législative, capables de polariser la société et les acteurs politiques marocains autour de choix de société lourds de conséquences pour l'avenir du pays. Le constituant a anticipé pour partie ces risques en soulignant les principes de pluralisme et de démocratie participative ainsi que les droits de l'opposition parlementaire et le statut du Roi en sa qualité d'arbitre suprême et de garant de la pérennité de l'Etat et des institutions ;

Le dissensus institutionnalisé ou la routinisation de la protestation

Le texte de la Constitution a désormais conféré une base juridique incontestable au droit des citoyens, des groupes sociaux et des organisations de la société civile de contre-argumenter, voire d'imposer la prise en compte de leur point de vue sur des questions qui relevaient naguère du seul ressort des autorités administratives et politiques du Royaume. Qu'il s'agisse des libertés à vocation protestataire comme la liberté de rassemblement et de manifestation pacifique, le droit de grève, la liberté d'expression, l'exception d'inconstitutionnalité, le droit à l'information, des mécanismes de la démocratie participative, comme le droit de pétition et la motion en matière législative, ou des exigences de bonne gouvernance comme la transparence, la reddition des comptes, les droits des usagers, la charte des services publics et les instances de gouvernance, la mise en œuvre de ces mécanismes aboutira, à terme, à une routinisation de la protestation, notamment dans sa dimension relative aux rapports entre l'administration et ses usagers.

Le dissensus ainsi institutionnalisé n'en constitue pas pour autant un facteur de tensions. Utilisés dans les limites raisonnables de la Constitution et des textes d'application, les mécanismes susmentionnés pourront se révéler un facteur d'intégration des groupes protestataires et, partant, de légitimation et d'enrichissement des décisions publiques.

Les effets de la procéduralisation des politiques publiques

Corollaire de l'Etat de droit tel que défini par la Constitution, la procéduralisation renvoie à l'ensemble des normes et procédures devant régir le mode de production et le cycle de vie des politiques publiques. La prise de décision institutionnelle n'étant plus confinée dans le cercle des seuls pouvoirs constitués, la pluralisation des parties prenantes telles que la société civile, les instances de gouvernance, les collectivités territoriales, les Marocains du Monde... imposera des circuits et des contraintes qui vont alourdir le coût procédural, temporel et financier de la prise de décision. Comme l'enseignement des études en management public, l'analyse coût-efficacité fait ressortir que la concertation et la mise en œuvre des dispositifs de gouvernance multi-acteurs et multi-niveaux augmentent la légitimité de la décision publique, mais génèrent collatéralement de sérieuses déperditions en termes d'efficacité décisionnelle¹⁹.

La promotion constitutionnelle des corporatismes

Une des caractéristiques marquantes du processus constituant de 2011 a été de privilégier une approche en termes d'agrégation des intérêts exprimés. La pression conjoncturelle de la rue et la teneur des mémorandums déposés auprès de la Commission consultative de révision de la Constitution ont marqué le contenu et l'économie générale du texte constitutionnel qui se caractérise par :

- la reconnaissance constitutionnelle de catégories et de groupes sociaux porteurs d'intérêts particuliers : Marocains résidant à l'étranger, employeurs, salariés, groupes ethniques (amazighs, saharo-hassanis, hébraïques...), personnes handicapées, femmes, jeunes...
- la composition et le fonctionnement des institutions représentatives, consultatives ou de gouvernance, lesquelles sont appelées à observer une certaine pondération des intérêts et des sensibilités concernées.

Ce dernier aspect est l'indice le plus révélateur de l'institutionnalisation du corporatisme comme tendance lourde du régime politique marocain dans les années à venir. L'allocation et la distribution des ressources se faisant de moins en moins d'une manière verticale – hypothèse de l'Etat néo-patrimonial selon laquelle le centre politique exercerait un monopole quasi exclusif sur les ressources publiques qu'il distribue de façon discrétionnaire –, la tendance aujourd'hui est de donner un caractère négocié et de moins en moins vertical au processus d'allocation des ressources, et ce dans le cadre d'arènes institutionnelles représentatives des catégories sociales porteuses d'intérêts particuliers.

La question se pose de savoir si ce déclin présumé du patrimonialisme étatique au Maroc annonce un passage vers une configuration plutôt néo-corporatiste où les intérêts collectifs et fragmentaires sont fondamentalement négociés. Comme l'indique une littérature abondante, le passage vers le néo-corporatisme serait l'expression la plus éloquente de l'institutionnalisation des rapports économiques au sein d'une société²⁰.

Cette hypothèse se vérifie dans le cas marocain. Le Conseil économique, social et environnemental, mais aussi certains organes de régulation comme le Conseil de la concurrence, semblent, autant par leur composition que par leur mode de fonctionnement, être programmés pour fonctionner à l'image d'une institution de négociation et d'arbitrage des intérêts organisés promus par les différents secteurs de la société.

2.3. Un syndrome persistant : le providentialisme

Le pouvoir explicatif de la notion de « path dependence »

La notion de « *path dependence* » ou dépendance au chemin emprunté s'est développée en science politique au cours des années 1990, pour souligner le poids des choix politiques et institutionnels effectués dans le passé sur les décisions présentes, autrement dit comment un ensemble de décisions passées peut influencer sur les décisions futures. Cette notion est centrale pour les approches néo-institutionnalistes qui cherchent à rendre compte des difficultés de transition d'un mode de gouvernance à un autre.

La notion de *path dependence* est si pertinente pour l'analyse du changement en politiques publiques qu'elle a été utilisée par des chercheurs pour montrer les difficultés qu'a le modèle de l'Etat-providence à s'adapter avec les nouvelles dynamiques néo-libérales en Europe. Comme l'a montré le politiste américain Paul Pierson dans son ouvrage *Dismantling the welfare state*²¹, le désengagement de l'Etat dans le sillage des politiques de privatisation s'est révélé un processus très difficile.

Que ce soit aux Etats-Unis ou en Grande Bretagne, le passage d'un nouveau mode de production des politiques publiques et la construction d'une nouvelle image du rôle de l'Etat au sein de la société se sont fortement heurtés aux modèles anciens de mobilisation politique, aux règles du jeu institutionnel et aux façons de se représenter le service public. Dans ces deux pays, le démantèlement de l'Etat-providence n'a pas été sans engendrer des résistances qui ont souvent contraint les autorités politiques à trouver des dosages et des compromis pour composer avec les réalités persistantes.

La Constitution de 2011 : un facteur de providentialisme ?

La question qui se pose est de savoir comment le constituant marocain a-t-il traité la question du providentialisme, dont on sait qu'il joue un rôle amplificateur des demandes sociales autant qu'un facteur latent de tension entre l'Etat et certaines catégories sociales comme les jeunes et les populations jugées pauvres ou vulnérables. A ce sujet, il est possible d'identifier deux options contradictoires.

D'un côté, l'inventaire des droits sociaux et économiques ainsi que les nouvelles exigences du service public telles que définies par la nouvelle Constitution, cet inventaire et ces exigences laissent apercevoir une certaine volonté de renforcer la consistance juridique de l'Etat social au Maroc.

Chemin faisant, le constituant met à la charge des pouvoirs publics l'obligation de garantir l'accès égal et sans discrimination pour tous les citoyens à un type de droits figurant pour la première fois dans une Constitution marocaine. Il s'agit d'une série de droits sociaux et économiques dont on sait qu'ils sont à la racine même des penchants providentialistes des populations.

L'article 31 les énumère de façon détaillée comme suit : soins de santé, « protection sociale et couverture médicale, éducation moderne, accessible et de qualité, logement décent, travail, accès aux fonctions publiques, accès à l'eau et à un environnement sain... La doctrine de droit public les désigne sous l'expression de libertés-créances, par différenciation des libertés-résistances qui renvoient plutôt aux droits civils et politiques. La consécration de ces nouvelles libertés indique que le constituant marocain de 2011 a tranché en faveur d'une définition exigeante du pacte citoyen qui comporte, entre autres exigences, l'obligation pour l'Etat de subvenir de façon effective et universelle aux besoins élémentaires des citoyens.

Le caractère exigeant du nouveau pacte citoyen ainsi consacré transparaît également dans la teneur des dispositions constitutionnelles traitant de la gouvernance des services publics, lesquels devraient s'organiser, comme le stipule l'article 154, sur la base de l'égal accès, de la couverture équitable du territoire national et de la continuité des prestations et être soumis aux normes de qualité, de transparence, de reddition des comptes et de responsabilité. Exigences accentuées par l'article 156 qui met à la charge des services publics l'obligation d'être à l'écoute de leurs usagers et d'assurer le suivi de leurs observations, propositions et doléances.

Bref, en ajoutant le projet de Charte des services publics prévue par l'article 157, force est de se demander si la définition extensive du pacte citoyen n'est pas en passe de conforter le providentialisme au Maroc en lui donnant une assise juridique sans précédent dans l'histoire constitutionnelle du Royaume ?

Il semble cependant inexact de pouvoir tirer de la consécration constitutionnelle des droits sociaux et économiques un quelconque constat de providentialisme inconditionné au Maroc. Les freins à ce dernier ne manquent pas dans le nouveau texte constitutionnel qui semble avoir introduit à bon escient des dispositions allant dans le sens d'une atténuation des penchants providentialistes et d'un conditionnement plus ou moins implicite de l'Etat social marocain.

Tour à tour, le texte constitutionnel lie l'engagement de l'Etat en termes de droits sociaux et de prestations publiques à des conditions comme celles figurant à l'article 31 : l'Etat, les établissements publics et les collectivités territoriales œuvrent à la mobilisation de tous les moyens à disposition pour faciliter l'égal accès des citoyennes et des citoyens aux conditions leur permettant de jouir des droits.

Le fragment de phrase souligné ci-dessus suggère l'idée que la jouissance des droits sociaux mentionnés à l'article 31 est conditionnée par l'existence de moyens à disposition, ce qui sous-entend qu'il s'agit simplement d'une obligation de moyen et que l'inscription constitutionnelle de ces droits ne donne pas automatiquement lieu à une obligation de résultat.

Cette interprétation minimaliste de l'article 31 ne cadre pas, il est vrai, avec la thèse des libertés-créances soulignée ci-dessus, mais semble fondée au regard de l'existence nécessaire, au niveau de l'Etat, de capacités matérielles d'allocation et de distribution des ressources. Autrement dit, à la différence des libertés-résistances dont l'effectivité ne suppose pas la mobilisation de moyens matériels : libertés d'expression, d'association, de grève..., les libertés-créances : droit au travail, au logement, à la santé... n'ont de sens que dans la mesure où elles sont effectivement prises en charge par le budget de l'Etat.

3. La gouvernance des politiques publiques sous la nouvelle Constitution

Contrairement aux anciennes constitutions qui ne faisaient pas directement référence aux politiques publiques et à leurs modes d'élaboration, le nouveau texte constitutionnel de 2011 s'illustre par une clarification poussée de la base juridique et des modes de gouvernance des politiques publiques au Maroc. Loin de s'en tenir à une formulation abstraite des normes de bonne gouvernance en matière de politiques publiques, le constituant a choisi d'intégrer une série d'exigences contextuelles, dont en particulier :

- la capitalisation des avancées réalisées par le Maroc en termes de recomposition des modes de production des politiques publiques et d'interaction entre l'Etat et ses partenaires, comme le montre l'expérience, amorcée il y a plus d'une décennie, des dialogues nationaux et des consultations publiques au sujet de certaines questions d'intérêt national.
- la nature des demandes sociales formulées dans le sillage du processus constituant et qui insistaient sur la clarification des modes de prise de décision, d'élaboration des politiques publiques et de reddition des comptes ;
- les préconisations des bailleurs de fonds et partenaires internationaux mettant l'accent sur l'implantation des exigences procédurales de l'action publique ;

Le chapitre relatif à la mise en contexte stratégique du processus d'opérationnalisation de la Constitution s'intéresse au nouveau cadrage constitutionnel des modes de production des politiques publiques, consécutif à la mise en œuvre de trois chantiers structurants révélateurs des opportunités et des défis d'opération de la Constitution.

3.1. Le nouveau cadrage constitutionnel des modes de production des politiques publiques

A la différence des anciennes Constitutions, la lecture du texte de 2011 permet de dégager le cadre référentiel devant régir le système marocain de production des politiques publiques, à savoir :

- Les fondements et les règles de gouvernance de l'action publique : démocratie participative, diversité culturelle, reddition des comptes...
- Les libertés et droits fondamentaux qui sont au fondement de l'existence de ces politiques : droits à l'éducation, au travail, à la santé, à l'information...
- les responsabilités et domaines de compétence respectifs des pouvoirs publics en matière de production des politiques publiques.
- les instances et mécanismes de concertation, de régulation et de gouvernance des politiques publiques.

L'exigence de définir des règles constitutionnelles devant régir le système de production des politiques publiques au Maroc trouve son fondement dans un constat de plus en plus évident : la consolidation du lien social, notamment le lien de confiance institutionnelle, ne peut faire l'économie d'une adéquation entre demandes sociales et performances des institutions. Cela dit, savoir comment faire du processus d'opérationnalisation de la Constitution une opportunité historique pour améliorer le système marocain de gouvernance des politiques publiques, revient notamment à :

- identifier les lignes de rupture et de continuité entre les anciens et les nouveaux modes de production des politiques publiques.
- clarifier les domaines de compétences et les responsabilités des différents intervenants institutionnels.
- s'assurer de la capacité des acteurs à s'approprier et à donner corps aux principes de participation, de transparence, de reddition des comptes et d'évaluation des politiques publiques.
- évaluer l'impact des nouvelles prérogatives constitutionnelles de la société civile sur les modes de production des politiques publiques nationales.
- identifier les besoins de mise à niveau des administrations marocaines en termes de capacité organisationnelle et de profils humains nécessaires.
- évaluer l'impact potentiel de l'opérationnalisation de la Constitution sur les engagements extérieurs et la fiabilité du Royaume à l'échelle internationale.

Des modes de production explicites

Le constituant de 2011 a pris soin de clarifier les fondements juridiques des politiques publiques. Considérée sous cet angle, l'architecture constitutionnelle des politiques publiques semble reposer sur quatre piliers :

- **le pilier éthique** qui renvoie à l'ensemble des principes devant régir la gouvernance des politiques publiques : principes de légalité, d'égalité des chances, de qualité, de transparence, de participation, de reddition des comptes, d'égal accès et de couverture équitable du territoire national.
- **le pilier légal** qui englobe les libertés et les droits fondamentaux : au travail, à la santé, à l'éducation, à l'emploi... qui constituent autant de créances à la charge de l'Etat vis-à-vis des citoyens.

- **le pilier procédural** qui se rapporte aux mécanismes conditionnant le cycle de vie des politiques publiques : procédure législative, charte des services publics, droit de pétition, motion en matière législative, évaluation parlementaire, contrôle juridictionnel.
- **le pilier institutionnel** qui concerne l'ensemble des instances contribuant à la production des politiques publiques : Conseil des Ministres, Conseil du Gouvernement, Parlement, instances de gouvernance et de régulation, collectivités territoriales, organisations de la société civile.

Par ailleurs, l'innovation majeure apportée par la Constitution marocaine de juillet 2011 est de transcender les trois fonctions classiques assignées traditionnellement à une Constitution : définir l'identité politique du pays, spécifier les libertés et les droits fondamentaux accordés aux citoyens et fixer les règles de fonctionnement des organes de l'Etat. L'originalité novatrice du nouveau texte constitutionnel est d'avoir apporté une quatrième dimension pouvant être qualifiée de fonctionnelle ou programmatique et ce, par l'introduction de nouveaux référentiels et espaces d'action se rattachant directement aux politiques publiques, à la bonne gouvernance, à la démocratie participative, au territoire et à la société civile.

Sur ce plan, le nouveau paradigme constitutionnel a eu le mérite de réinventer le socle de la légitimité politique des institutions. Celles-ci ne sont légitimes et dignes de confiance qu'autant qu'elles sont capables de traiter et de répondre aux demandes sociales dont elles sont saisies (légitimité fonctionnelle). L'étude thématique réalisée par l'IRES en 2012 sur « Confiance, politiques publiques et demandes sociales » a montré que le rapport des citoyens marocains aux politiques publiques demeure profondément marqué par le providentialisme et le matérialisme des demandes sociales. Les références dans la nouvelle Charte constitutionnelle du Royaume aux libertés et droits fondamentaux à caractère social et économique (titre 2) à la gouvernance et à l'éthique et à la qualité des services publics (titre 12) prolongent ce registre.

Deux raisons plaident pour que ce nouveau paradigme de la Constitution, mettant plutôt l'accent sur une légitimité fonctionnelle axée sur des politiques publiques performantes, soit priorisé et traité avec volontarisme dans le sillage du processus d'opérationnalisation de la Constitution :

- L'amplification des demandes sociales en termes d'accès à l'emploi, à l'éducation, au logement..., ce qui sous-entend la centralité des politiques publiques à caractère socioéconomique comme vecteur de confiance institutionnelle et d'intégration civique des Marocains.
- Le contexte international de crise caractérisé par la raréfaction des ressources, l'amplification transfrontalière du risque contestataire et l'urgence des stratégies d'adaptation. Ceci imposera, à court terme, une flexibilisation accrue des politiques et stratégies sectorielles existantes pour faire face à l'urgence des demandes sociales et, à moyen terme, un approfondissement des réformes pour renforcer la compétitivité globale du Royaume.

La question se pose, dans le sillage de cette double contrainte, de savoir si le système marocain de production des politiques publiques est doté d'une convergence interne qui lui permette à la fois de s'inscrire en harmonie avec le schéma constitutionnel : gouvernance, participation, efficience... et de relever les défis socioéconomiques qui interpellent le Maroc d'aujourd'hui.

Cette question est légitime à plus d'un titre. D'abord, si le texte constitutionnel de 2011 est plus explicite que ses prédécesseurs sur les procédures et circuits de production des politiques publiques, force est de noter que les frontières entre les pouvoirs constitués sont à peine perceptibles comme le montre la rédaction des articles 49 et 92 qui attribuent des compétences connexes au Conseil des ministres et au Conseil du Gouvernement en matière de politique générale de l'Etat. Au niveau opérationnel, il est à remarquer que le système national de production des politiques publiques fait ressortir trois étages différents d'interventions publiques qui répondent chacun à une logique particulière.

On relèvera d'abord les stratégies nationales sectorielles dont l'horizon temporel dépasse souvent deux décennies : Plan Emergence, Plan Maroc Vert, Plan Halieutis, Stratégie énergétique... Ces plans structurants s'inscrivent dans une ambition de long terme, qui est d'approfondir la mise à niveau et la compétitivité globale du pays.

Le second étage renvoie à des programmes pluriannuels qui visent, à moyen terme, à résorber un déficit social ou territorial censé handicaper la dynamique du développement national : Initiative nationale pour le développement humain, Programme national des routes rurales, Régime d'assistance médicale... Bien que gérés directement par le Gouvernement, ces programmes transcendent l'horizon temporel d'une seule législature ou mandat gouvernemental et sont, par conséquent, difficiles à intégrer dans le schéma constitutionnel qui établit des règles précises en termes de logiques d'intervention et de responsabilité.

Le dernier étage renvoie aux politiques publiques sensibles aux tensions du social et qui répondent pour la majorité à des logiques de pacification sociale et de désamorçage des dynamiques protestataires à court terme : éducation, emploi, politique des prix, transport urbain, habitat... C'est précisément à ce niveau que la responsabilité gouvernementale et la pression sur les élites politiques se font ressentir le plus clairement.

Autant dire que l'un des défis majeurs à relever dans la période post-constitutionnelle est d'assurer la convergence la plus grande possible entre demandes sociales et gouvernance des politiques publiques. Les institutions ont dès lors comme mission primordiale de créer du bien-être social, sinon de favoriser sa création par l'intermédiaire des partenaires de l'Etat, la société civile et le secteur privé en particulier.

Cette dynamique, déjà enclenchée il y a au moins deux décennies, ne se fera pourtant pas dans l'immédiat. Bien que le Maroc constitutionnel soit vieux de plusieurs décennies, l'édification de son modèle démocratique s'est opérée dans une logique d'apprentissage et d'accumulation échelonnée dans le temps. Autant dire que le processus d'opérationnalisation de la nouvelle Constitution, dans sa dimension relative aux modes de gouvernance des politiques publiques notamment, appelle des exercices, du volontarisme et de la persévérance de la part de toutes les parties prenantes.

Des incertitudes persistantes

Le rapport du cinquantenaire sur le développement humain avait clairement signalé la difficulté du système marocain de production des politiques publiques à s'inscrire dans une vision systémique basée sur la capitalisation et la convergence stratégique des projets. Il existe certes des politiques conjoncturelles. La question se pose néanmoins de savoir si la nouvelle Constitution a jeté les prémises d'un système de production des politiques publiques doté de cohérence et de convergence stratégique.

La question se pose aussi de savoir si le nouveau paradigme constitutionnel est capable d'améliorer le système marocain d'évaluation des politiques publiques au vu des différentes problématiques du développement et de la régionalisation.

Une des innovations majeures à cet égard est la nouvelle prérogative dont dispose le Parlement en matière d'évaluation des politiques publiques. La mise en œuvre de cette prérogative aura pour le moins deux conséquences fondamentales sur le système marocain de production des politiques publiques. Elle contribuera, d'un côté, au renforcement du contrôle démocratique sur l'action de l'Etat. Elle renforcera, de l'autre, l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques et des programmes publics.

Certes, cette compétence a fait l'objet d'une interprétation restrictive par le juge constitutionnel qui a estimé que la Constitution n'habilite pas les chambres du Parlement à exercer cette prérogative dans le cadre des commissions permanentes, mais seulement dans les limites de l'article 101 de la Constitution selon lequel une séance annuelle est réservée par le Parlement à la discussion et à l'évaluation des politiques publiques.

Le système marocain en matière d'évaluation des politiques publiques peut tout aussi prendre appui sur les compétences attribuées au Conseil économique, social et environnemental, à la Cour des comptes ainsi qu'aux instances constitutionnelles indépendantes qui contribueront, chacun dans les limites de sa sphère d'intervention respective, à l'institutionnalisation du réflexe d'évaluation des différents secteurs de la vie publique.

Cette institutionnalisation est d'autant plus requise que le Maroc gère, de nos jours, une panoplie de programmes et de stratégies nationales sectorielles (Plan Maroc Vert, Plan Halieutis, Plan solaire marocain, Maroc Numeric 2013, Vision 2020 du tourisme...) qui requièrent, en plus de l'audit technocratique, une diversification des dispositifs publics d'évaluation.

Cette dernière exigence renvoie directement à la problématique de l'évaluation inclusive des politiques publiques qui trouve son fondement dans la Constitution à travers deux types de dispositions. Le premier type souligne la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes (articles premier et 154 de la Constitution) et le deuxième se rapporte aux nouvelles prérogatives des citoyens et des organisations de la société civile en matière d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques publiques (articles 13, 14 et 15 de la Constitution).

Se posera aussi la question de la mise en convergence de l'action des instances de gouvernance qui sont censées jouer un rôle moteur en matière de coordination des politiques publiques nationales. Le fonctionnement de ces instances, qui ne disposent d'aucune coordination entre elles, pose dès lors la question de l'instance nationale habilitée à mettre en convergence l'action de ces organes : le Parlement ? Le Conseil économique, social et environnemental ?

Il ne s'agit pas d'une question de pure forme, car la capacité des pouvoirs publics à intégrer les exigences de continuité, de capitalisation et de synchronisation en matière de politiques publiques demeure relativement limitée face à la prévalence des approches sectorielles. Certes, les systèmes démocratiques souffrent de plusieurs défaillances en la matière. Les caprices de l'alternance engendrent souvent une discontinuité au niveau des programmes et des politiques adoptées. Pour y faire face, ces systèmes ont imaginé des règles constitutionnelles destinées à garantir un minimum de stabilité au niveau des programmes gouvernementaux.

Cela dit, le système marocain de production des politiques publiques s'illustre, au niveau des performances sectorielles, par son manque d'homogénéité. Il existe, par exemple, des politiques avancées, voire avant-gardistes, comme celle du secteur financier et des énergies renouvelables et d'autres fragiles, comme celles de l'enseignement, de la santé et de la recherche scientifique.

Une leçon capitale pourrait être tirée de la politique de l'aménagement du territoire pour mettre en lumière certains déficits en matière de capitalisation des politiques sectorielles. Les spécialistes ont observé, à ce sujet, une certaine discontinuité au niveau des stratégies nationales relatives à l'aménagement du territoire d'autant par le Conseil supérieur de l'aménagement du territoire ne se réunit plus depuis plusieurs années.

Le système marocain de production des politiques publiques est, par ailleurs, appelé à intégrer davantage les impératifs de convergence stratégique des politiques nationales avec les politiques régionales qui émergeront du fait de l'opérationnalisation de la nouvelle Constitution. Laquelle convergence posera deux questions principales : la première est celle de la territorialisation en termes de rythme : graduel ou immédiat et d'étendue : sélective ou intégrale ? La seconde est celle de la contractualisation et des formes de partenariat avec les territoires concernés.

Au final, il faut souligner le décalage entre les prescriptions constitutionnelles et le comportement des acteurs. De nouveaux concepts ont déjà fait leur entrée dans le lexique institutionnel et politique sans pour autant que les conditions de leur appropriation réelle par les acteurs soient réunies. Au final, si les mentalités et la culture des acteurs changent plus lentement que les textes, il incombe de mettre en place des programmes ciblés en matière de mise à niveau et de renforcement des capacités.

Il serait donc vain de considérer les problèmes rencontrés sur la voie de l'opérationnalisation de la Constitution comme un signe de dysfonctionnement. Ces problèmes s'inscrivent dans la normalité puisqu'il est question ici d'apprentissage et d'adaptation progressive des acteurs aux nouvelles situations posées par la Constitution.

3.2. Trois chantiers structurants : l'argumentaire de l'illustration

Qu'est-ce qui fait que la mise en œuvre des nouvelles prérogatives de la société civile, du bilinguisme officiel et de la réforme du système judiciaire représente un terrain de prédilection assez révélateur pour appréhender les opportunités et les défis que soulève le processus d'opérationnalisation de la Constitution ? Le choix de ces trois chantiers se justifie à plus d'un titre. Ils représentent des secteurs d'action publique qui impacteront de façon durable et structurante la trajectoire de l'Etat marocain à divers titres.

Leur opérationnalisation mettra, par conséquent, à l'épreuve la capacité de l'Etat marocain à composer avec les nouvelles exigences démocratiques découlant de la nouvelle Constitution.

Ces chantiers présentent, en effet, des indices pertinents pour mesurer :

- **Le rythme de progression vers la normalité démocratique** : La mise en œuvre des nouveaux rôles de la société civile, le bilinguisme officiel et la gouvernance judiciaire interpellent l'avenir de l'Etat de droit au Maroc. Dans le cas de l'opérationnalisation du bilinguisme officiel, par exemple, la question se pose de savoir dans quelle mesure l'Etat marocain est capable de souscrire effectivement aux normes de pluralisme, de diversité culturelle et de libertés linguistiques. Sur le volet judiciaire, la mise en œuvre de la Constitution donnera à mesurer le rôle de la justice comme vecteur de transparence, de reddition des comptes et de gouvernance judiciaire et administrative au Maroc.
- **La capacité des acteurs à gérer le conflit de valeurs** : l'opérationnalisation des trois chantiers susvisés n'est pas sans cristalliser des conflits de valeurs et, de ce fait, polariser le débat public autour de visions sociétales plus ou moins antagoniques. Ceci met évidemment à l'épreuve la capacité des Marocains à construire des compromis normatifs et à les transformer en source d'enrichissement des modes de production des politiques publiques. La société civile, par exemple, sera tour à tour source de conflits de valeurs et espace de régulation de ces conflits qui ne manqueront pas d'impacter les modes d'interaction entre la société et l'Etat.

De même, la question linguistique fait ressortir une pluralité de positionnements linguistiques qui, tout en s'alimentant de conflits de valeurs, ne manquera pas de façonner le modèle sociétal et de le polariser autour de clivages connus et reconnus. De son côté, le débat sur certaines libertés judiciaires nouvellement consacrées, dont en premier lieu le droit à la vie, dévoilera nettement le clivage persistant entre modernistes et traditionalistes. La question se posera dès lors de savoir quelles limites raisonnables faudrait-il définir entre le conflit de valeurs, nécessaire à l'expression du pluralisme et les exigences d'unité et d'intégration nationales.

- **La qualité du lien social et de la confiance institutionnelle** : les trois chantiers présentent des aspects comparables en termes d'impact présumé sur les relations entre l'administration et ses usagers. Qu'il s'agisse des services publics ou des tribunaux, l'officialisation de la langue amazighe et l'amélioration de la gouvernance judiciaire pourraient contribuer à réduire les tensions entre l'administration et ses usagers et, par conséquent, à améliorer l'indice de confiance institutionnelle. Cette hypothèse optimiste pourra tout autant être contrebalancée par une autre moins favorable. Comme souligné plus haut, l'articulation des nouvelles prérogatives de la société civile : pétition, motion, instances de concertation... aux nouveaux dispositifs qui régiront désormais le fonctionnement des politiques linguistique et judiciaire pourra être à l'origine de certaines crispations : les exigences en matière de participation, de transparence et de reconnaissance identitaire sont, par exemple, susceptibles d'aboutir à une routinisation des protestations à l'égard des services publics qui n'auront pas réussi à intégrer l'usage de l'amazighe dans leur mode de communication avec le public.

CHAPITRE III : LES NOUVELLES PREROGATIVES DE LA SOCIETE CIVILE : QUELLE GOUVERNANCE DES POLITIQUES PUBLIQUES ?

1. La démocratie participative au prisme du benchmark international

Le benchmark international est riche en enseignements pour ce qui est de l'éclairage des modalités de mise en œuvre des prérogatives constitutionnelles de la société civile. Depuis la redécouverte de l'idéal participatif au début des années 1990, on ne compte plus les forums, les chartes et les références bibliographiques, à vocation académique ou pratique, dont l'objet est de promouvoir le recours à ce type d'intervention civique pour enrichir les processus publics²².

L'institutionnalisation de ce nouveau mode d'intervention citoyenne et son insertion dans les dispositifs de décision et de gestion publique posent néanmoins des problèmes sérieux. Comment promouvoir l'usage des mécanismes participatifs sans faire ombre aux registres classiques de la démocratie représentative qui fait de la représentation et des institutions élues le socle de l'exercice de la souveraineté ? Plus concrètement, comment les différents pays ont procédé pour réguler les rapports entre la société civile et les pouvoirs publics ? La réponse à cette question appelle un double éclairage :

- Un éclairage juridique basé sur un exercice de benchmark législatif, et qui a pour objet de confronter les solutions normatives retenues par des législateurs étrangers. L'exemple de l'initiative législative populaire est édifiant à cet égard ;
- Une entrée extra-juridique basée sur l'appropriation des bonnes pratiques préconisées par les organismes internationaux, dont le Conseil de l'Europe.

1. 1. Le Code de bonnes pratiques du Conseil de l'Europe

Le Conseil de l'Europe fournit une synthèse référentielle majeure en la matière. Le Code de bonnes pratiques pour la participation au processus décisionnel adopté par la Conférence des Organisations internationales non gouvernementales du Conseil de l'Europe lors de sa réunion le 1er octobre 2009²³ dégage quatre principes fondamentaux censés structurer la participation civile à la décision publique :

Une ingénierie multi-niveaux des processus participatifs

Les quatre principes fondamentaux des processus participatifs sont les suivants :

- **L'indépendance** : ce principe suppose que les ONG soient reconnues comme des instances libres et indépendantes en ce qui concerne leurs buts, décisions et activités. Elles ont le droit d'agir en toute indépendance et de défendre des positions différentes de celles des autorités avec lesquelles elles peuvent coopérer, par ailleurs.

- **La participation** : pour ce faire, les organisations de la société civile sont habilitées à recueillir et à relayer les opinions de leurs membres et des groupes de citoyens-usagers concernés pour les répercuter aux pouvoirs publics. Cette contribution confère une valeur essentielle au processus décisionnel politique, en renforçant la qualité, la compréhension et l'applicabilité à plus long terme de l'initiative politique. Toutefois, l'application de ce principe suppose que les processus de participation soient ouverts, accessibles et fondés sur des mécanismes de participation définis par la loi : pétition, comité ad hoc...
- **La confiance** : l'interaction entre les pouvoirs publics et les organisations de la société civile doit s'appuyer sur un rapport de confiance mutuelle. La confiance joue ici le rôle d'un mécanisme de réduction des coûts de l'interaction et incite les acteurs sociaux à jouer ouvertement le jeu dans un esprit civique et de responsabilité.
- **La reddition des comptes** : ce principe permet de remédier aux abus qui pourraient résulter d'un mauvais usage de la confiance. Agir dans l'intérêt public exige ouverture, responsabilité, clarté et obligation de rendre des comptes tant de la part des ONG que des pouvoirs publics. Pour ce faire, la loi doit prévoir des dispositifs de reddition des comptes et de sanction.

Conformément à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, la participation de la société civile organisée requiert notamment la liberté d'expression (article 10) et la liberté de réunion et d'association (article 11). Le Code sus-évoqué souligne d'autres exigences : la non-discrimination qui permet d'intégrer les contributions essentielles des ONG dans le processus décisionnel politique, le respect de l'Etat de droit et des principes démocratiques fondamentaux, la volonté politique, une législation appropriée, des procédures claires et précises, un soutien et des ressources à long terme pour une société civile durable et des espaces partagés pour dialoguer et coopérer²⁴.

Compte tenu de la multiplicité des formes que pourrait revêtir la participation de la société civile, le Code du Conseil de l'Europe indique trois dimensions étroitement imbriquées de l'interaction entre les acteurs associatifs et les pouvoirs publics :

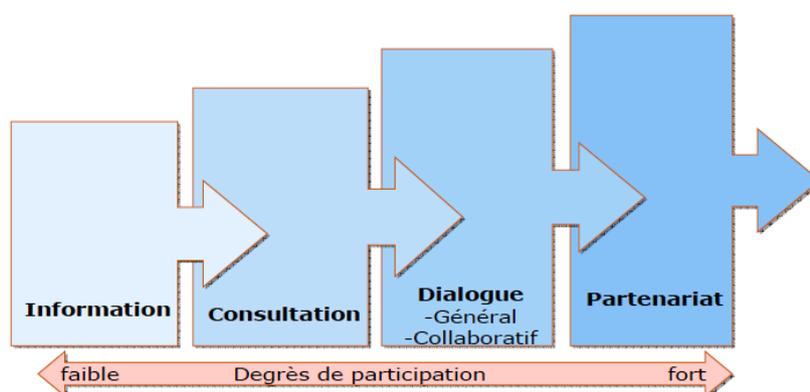
- La première décrit les niveaux de participation par ordre d'intensité croissante allant de la simple mise à disposition d'informations au partenariat entre les associations et les pouvoirs publics en passant par la consultation et le dialogue.
- La deuxième dimension expose les phases du processus décisionnel politique, à savoir les six étapes allant de l'établissement du programme à son application en passant par le suivi et la reformulation.
- La troisième dimension propose des outils applicables aux diverses étapes en vue d'un soutien transversal au processus de participation.

La combinaison de ces éléments forme une matrice de participation civile qui permet de visualiser la nature interdépendante du processus.

Le Code distingue quatre degrés de participation pouvant s'appliquer indifféremment à toutes les étapes du processus décisionnel, bien que chaque situation semble privilégier un degré de participation plus ou moins intense. Cités par ordre croissant, ces degrés se présentent comme suit :

- **L'information** : c'est un degré de participation relativement faible, mais décisif car l'accès libre à l'information est le fondement de toutes les étapes ultérieures. Elle consiste généralement en une offre unilatérale d'information par les pouvoirs publics sans exigence ou attente d'interaction avec les acteurs associatifs ni d'implication de ces derniers.
- **La consultation** : les pouvoirs publics prennent l'initiative de demander aux associations leur avis sur l'élaboration d'une politique spécifique et sur une question d'intérêt public. Elle consiste, de ce fait, à informer les associations concernées des développements de la question et à leur demander des commentaires et des avis. A ce niveau, l'initiative et les thèmes sont fixés unilatéralement par les pouvoirs publics, mais les associations peuvent reformuler, dans leurs réponses, les termes de la question.
- **Le dialogue** : L'initiative d'un dialogue peut émaner de l'une ou l'autre partie prenante. Selon le Code, il existe deux modalités pour ce faire : le dialogue général qui renvoie à un processus de communication bidirectionnel fondé sur des intérêts réciproques et des objectifs communs. L'échange de vues peut prendre la forme d'une audition publique ouverte ou d'un panel de brainstorming. La discussion conserve un caractère général et n'est pas forcément liée à une question spécifique. Le dialogue est dit collaboratif lorsqu'il se fonde sur un intérêt réciproque pour l'élaboration d'une politique spécifique et se solde généralement par des recommandations, une stratégie d'action ou des projets de lois. Ce type de dialogue est plus dynamique car il se déploie en plusieurs réunions conjointes, fréquentes et régulières. Général ou collaboratif, le dialogue bénéficie à tous les niveaux du cycle d'élaboration d'une politique, mais revêt plus d'importance dans les phases de formulation et de définition des programmes d'action.
- **Le partenariat** : forme de participation la plus élevée, le partenariat suppose des responsabilités partagées à chaque étape du processus décisionnel. Il se traduit par des réunions et une coopération étroite entre les acteurs associatifs et les pouvoirs publics, sans que cette situation n'empêche les associations de conserver leur indépendance, leur droit de faire connaître leurs opinions et d'agir en conséquence. Le partenariat peut donner lieu à des activités comme la délégation d'une tâche concrète à une association (par exemple, fourniture d'une prestation) ou à la mise en place d'instances co-décisionnelles. Il s'agit là du niveau d'institutionnalisation le plus élevé. Au Maroc, le Conseil consultatif de la jeunesse et de l'action associative relève de ce registre.

Intensité de la participation selon le Code du Conseil de l'Europe



Source : *Code de bonnes pratiques pour la participation au processus décisionnel*, Conseil de l'Europe, 2009, p. 8

S'agissant des outils et mécanismes transversaux pour la participation civile, l'ingénierie proposée par le Code du Conseil de l'Europe en définit un certain nombre qui est le fruit d'une large consultation menée par le Conseil pour l'élaboration du Code. Ces outils offrent un soutien transversal à la participation civile tout au long du processus décisionnel :

- **La participation électronique :**

Parce que les supports électroniques offrent de larges opportunités pour améliorer la pratique et la qualité de la participation citoyenne, cet outil peut contribuer de façon significative à la transparence, à la non-discrimination, à l'obligation de rendre compte. Il peut également améliorer la réactivité des institutions et favoriser la valorisation de l'engagement des citoyens et le renforcement de leurs compétences civiques.

- **Le renforcement des capacités :**

Afin qu'elles puissent être activement associées à la formulation, à l'élaboration et à l'évaluation d'une politique ou d'un projet public, les acteurs associatifs, notamment ceux opérant à l'échelle des territoires, ont besoin d'acquérir un ensemble de capacités. Cela peut se déployer à travers des sessions de formation visant à améliorer la compréhension des rôles réciproques de la société civile et des pouvoirs publics ainsi que par la mobilisation de programmes d'échange et de coopération pour le développement destinés à faciliter la compréhension réciproque des contextes nationaux et régionaux.

- **Les structures pour la coopération entre société civile et pouvoirs publics :**

Faciliter les rapports entre ces deux parties prenantes se traduit, dans plusieurs pays, par la mise en place d'instances de coordination. Celles-ci peuvent comprendre des instances gouvernementales. Par exemple, un interlocuteur unique ou un service de contact avec la société civile au sein d'un ministère. Plus participatives sont les structures de concertation qui se présentent sous forme de comités multipartenaires, de groupes de travail permanents ou ad hoc ou de comités d'experts.

- **Les documents cadres sur la coopération entre société civile et pouvoirs publics :**

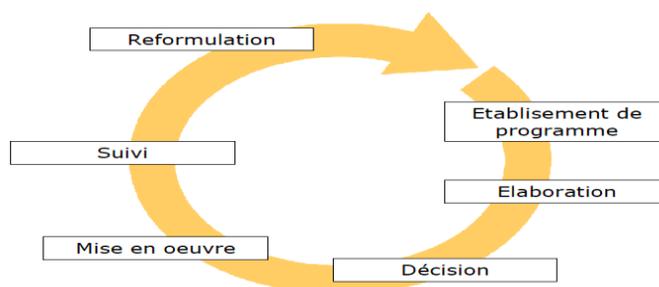
Cet outil transversal renvoie à une pratique courante dans les pays européens qui élaborent des accords-cadres pour définir, dans les grandes lignes, les initiatives, les rôles, les responsabilités et les procédures de concertation avec la société civile. Concrètement, chaque administration ou département ministériel élabore une plateforme spécifique où sont clairement définies les bases, les objectifs et les formes de concertation. Ces documents représentent un intérêt évident car ils facilitent la compréhension mutuelle des objectifs qui sont au fondement des actions communes et des accords bilatéraux entre les pouvoirs publics et la société civile.

Bien que pouvant être arrêtés souverainement par les autorités publiques, la mise en œuvre, le suivi et la reformulation d'une politique publique, gagneraient en pertinence si les acteurs de la société civile y étaient impliqués. Le Code indique que, quelle que soit l'étape concernée, la société civile dispose d'atouts et de mécanismes décisifs pour peser sur la décision publique. Il dénombre, à cet effet, une centaine de mécanismes destinés à influencer les décideurs au nom de l'intérêt général.

Les outils les plus pertinents au regard de l'expérience marocaine sont les actions de plaidoyer, les ateliers de concertation provoqués par les pouvoirs publics, les campagnes médiatiques d'information ou de sensibilisation, les communiqués de presse et les forums de prise de position, l'élaboration de documents sur la politique en question : affiches, brochures, guides..., la mobilisation de l'outil électronique, la pétition directe ou par voie électronique, les auditions publiques et les panels de questions et réponses, les groupes de travail ou les comités d'experts, les actions de veille et de monitoring, les séminaires d'experts, la participation active aux aspects rédactionnels d'un projet de loi, la décision conjointe dans le cadre de forums ou de conférences de consensus, la codécision, par exemple, pour l'établissement participatif d'un budget ou l'identification des priorités, les séminaires de renforcement des capacités, l'état des lieux du benchmark et des bonnes pratiques, les actions de diagnostics participatifs, l'élaboration de bilan à mi-parcours ou d'évaluation rétrospective, la fourniture de statistiques et d'indicateurs de performances...

Le Code du Conseil de l'Europe propose enfin un schéma séquentiel désignant les étapes et les modes d'interaction entre les pouvoirs publics et la société civile. Comme le fait ressortir la figure ci-après, le schéma séquentiel propose six étapes intervenant sous forme d'une boucle de rétroaction :

Modèle d'un schéma séquentiel



Source : Code de bonnes pratiques pour la participation au processus décisionnel, Conseil de l'Europe, 2009, p. 10

1. 2. La régulation comparée de l'initiative législative citoyenne

Pour s'inscrire en harmonie avec les prémisses de la démocratie participative, la mise en œuvre des nouvelles prérogatives constitutionnelles de la société civile devra prendre appui sur des mécanismes régis par la loi. Le benchmark international permet d'identifier une série de mécanismes expérimentés dans différents contextes étatiques, allant du budget législatif à la motion législative en passant par les sondages délibératifs, le droit de pétition, le référendum local ou national et les instances de concertation. Le choix s'est porté dans la présente section sur le mécanisme de la motion législative. Ce choix se justifie pour de multiples raisons :

- La transversalité de ce mécanisme participatif, la motion législative étant ouverte aux citoyens pour influencer la politique législative, laquelle est susceptible d'impacter toutes les politiques publiques de l'Etat.
- La motion législative mettra à l'épreuve la capacité des Marocains à distinguer entre participation et décision institutionnelle, ce mécanisme étant à la frontière des deux registres de la démocratie représentative et participative.
- La difficulté de mettre en œuvre de ce mécanisme participatif, le benchmark international révélant la complexité procédurale et l'absence de consensus autour d'une formule cohérente en matière d'initiative législative populaire.

La divergence des législateurs nationaux

La diversité des solutions respectives des législateurs nationaux transparaît d'abord dans les conditions formelles et procédurales exigées dans chaque pays pour la recevabilité de toute motion en matière législative. Le benchmark indique, par exemple, que chaque constituant ou législateur national fixe un seuil déterminé de signatures estimé comme raisonnable au regard des objectifs qu'il assigne à l'initiative législative citoyenne. Ainsi, certains pays comme l'Espagne, l'Italie ou le Portugal ont respectivement fixé ce seuil à 500.000, 50.000 et 35.000 signatures de citoyens majeurs inscrits sur les listes électorales et exerçant leurs droits civiques.

Le benchmark ne dégage donc pas de quorum idéal pour les signatures. Les deux options maximalistes (Espagne) et minimalistes (Italie et Portugal) présentent chacune un avantage et un inconvénient. Ainsi, un nombre de signatures trop élevé présente l'avantage de ne pas encombrer les pouvoirs publics et le Parlement par des projets improvisés ou peu structurés, mais risque de limiter ou même d'interdire l'utilisation pratique des instruments d'initiative. D'ailleurs, lorsque le nombre de signatures exigé est trop élevé, le droit de présenter des motions en matière législative risque de devenir l'apanage des seules organisations les plus puissantes : grandes ONG, partis politiques, groupes d'intérêt organisés. En toutes hypothèses, l'analyse comparée permet de constater que, dans les pays où le nombre de signatures est fixé à plus de 15 % des électeurs inscrits, presque aucune initiative citoyenne n'aboutit à une loi²⁵.

A l'inverse, un quorum faible paraît permissif, mais risque de favoriser des utilisations abusives du mécanisme et, par conséquent, un encombrement des administrations publiques.

Par ailleurs, si la quasi-totalité des législations étrangères s'accordent à exiger que les signataires d'une initiative législative doivent prouver leur qualité d'électeur, elles divergent sur bon nombre de questions. L'appui financier des initiatives citoyennes divise, par exemple, les législateurs européens où seule l'Espagne prévoit le remboursement des coûts engendrés par l'initiative lorsque celle-ci a été déclarée recevable par les Cortes generales qui est le Parlement espagnol.

Un autre point de divergence est relatif à la portée de la décision du parlement quant à la recevabilité de l'initiative populaire. Si généralement, les parlements sont habilités à statuer sur la recevabilité des propositions de lois émanant d'une initiative populaire, force est de constater que les législations sont rares qui habilitent les citoyens auteurs de l'initiative à saisir la cour constitutionnelle pour contester la décision du Parlement²⁶.

D'autres législateurs proposent des dispositifs d'appui technique aux citoyens initiateurs et aux pétitionnaires notamment pour l'élaboration de propositions de lois portant sur des aspects spécifiques de l'action publique. Au Costa-Rica, par exemple, la loi n° 84-91 relative au droit d'initiative populaire met à la charge du médiateur national, obligation d'accompagner techniquement les initiateurs d'une proposition de loi. Dans d'autres pays, l'appui technique en la matière est assuré par le service chargé de la législation au sein du Parlement.

D'autres législateurs veillent à réduire le risque de voir transformer le droit d'initiative populaire en un instrument de manipulation au service de certains groupes d'intérêts, sachant bien qu'une enquête menée par l'Institut des politiques publiques en Californie a indiqué que les propositions que font les citoyens électeurs, en tant qu'initiateurs de lois, sont bien meilleures que celles des groupes d'intérêt ou même des élus²⁷.

Enfin, pour établir un équilibre raisonnable entre démocratie participative et démocratie représentative, certains constituants ont tenu à délimiter l'objet de l'initiative populaire et d'en exclure un certain nombre d'actes législatifs. L'article 87 de la Constitution espagnole exclut, à cet égard, toute initiative populaire portant sur des matières propres aux lois organiques, les questions fiscales, les engagements internationaux de l'Etat et la prérogative de grâce.

Plus exhaustive, la loi portugaise 4 juin 2003 relative à l'initiative législative citoyenne (art. 3) précise comme suit les matières exclues du droit d'initiative : les modifications de la Constitution, les matières que la Constitution réserve au Gouvernement, les matières que la Constitution réserve aux assemblées législatives régionales des Açores et de Madère, les matières strictement réservées à l'Assemblée nationale, les amnisties et les grâces collectives et les matières qui ont une nature ou un contenu budgétaire, fiscal ou financier.

La procéduralisation poussée du modèle européen

Le modèle de l'Union européenne présente, de son côté, un cas beaucoup plus exigeant en la matière. Depuis son entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2009, le traité de Lisbonne, complété par le Règlement n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil, propose aux citoyens européens un éventail diversifié de dispositifs leur permettant de prendre pleinement part à la vie publique de l'Union. L'article 11 § 2 du traité met ainsi à la charge des instances communautaires l'obligation d'entretenir un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile.

Mieux, le traité sur le fonctionnement de l'Union étend le droit de pétition individuelle ou collective aux étrangers. Aux termes de l'article 227, tout citoyen européen ou personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un Etat membre de l'Union, a le droit de présenter, à titre individuel ou en association avec d'autres citoyens ou personnes, une pétition au Parlement européen sur un sujet relevant des domaines d'activité de l'Union et qui le ou la concerne directement.

Le traité de Lisbonne, et le règlement du 16 novembre 2011 y afférent, ont néanmoins établi des conditions procédurales strictes pour le lancement et l'organisation de toute initiative législative citoyenne. Ainsi, pour pouvoir déclencher une initiative législative, les organisateurs doivent former un comité composé d'au moins sept citoyens de l'Union européenne résidant dans au moins sept Etats membres. Ils disposent d'une année pour recueillir un million de signatures valant déclarations de soutien, le nombre devant être certifié par les autorités compétentes dans les Etats membres.

La Commission dispose alors de trois mois pour examiner l'initiative et décider de la suite à lui donner. L'alinéa 9 du préambule établit également des obligations de capacité organisationnelle et de transparence à l'égard des organisations contribuant à la formation de la conscience politique européenne et à l'expression de la volonté des citoyens de l'Union. Le règlement reconnaît en plus à la seule Commission le droit de procéder à l'enregistrement des signatures.

Selon l'alinéa 10 du préambule, toute initiative devrait impérativement être enregistrée sur un site internet mis à disposition par la Commission, avant que les déclarations de soutien nécessaires ne soient recueillies auprès des citoyens et ce, en vue d'assurer la cohérence et la transparence des propositions d'initiatives citoyennes et d'éviter la collecte de signatures pour une proposition d'initiative citoyenne qui ne satisfait pas aux conditions fixées par le présent règlement.

Force est donc de relever qu'en dépit de sa clarté procédurale, le dispositif juridique relatif à l'initiative législative citoyenne dans l'Union européenne ne semble pas suffisamment permissif pour favoriser la participation des citoyens européens à l'élaboration des lois et des politiques de l'Union²⁸.

Deux leçons majeures émergent de cet exercice de benchmark en la matière :

- L'absence de standards communs et la diversité des solutions retenues par chaque législateur national, comme l'attestent, par exemple, les écarts de chiffres au niveau des quorums exigés pour la recevabilité des propositions de lois ;
- Des conditions procédurales trop exigeantes évacuent l'initiative législative citoyenne de sa finalité ultime, à savoir qui est de promouvoir la participation citoyenne à la vie publique.

2. La participation citoyenne organisée : quels impacts sur la gouvernance des politiques publiques au Maroc ?

Comme souligné précédemment, la Constitution de 2011 a introduit une dimension inédite dans la structure décisionnelle du pays : la fonction participative fait désormais partie intégrante du processus décisionnel, naguère limité aux seuls organes publics. L'objet principal de la présente section est d'identifier les conséquences de l'institutionnalisation des nouvelles prérogatives constitutionnelles de la société civile sur le processus d'élaboration des décisions et des politiques publiques. Pour ce faire, les développements qui suivent s'attèlent à évaluer la portée et les impacts que le nouveau statut constitutionnel de la société civile et les mécanismes participatifs y afférents sont censés produire en termes de lien social, de rapport entre l'administration et les usagers-citoyens et, d'une manière générale, de modes de gouvernance des politiques publiques au Maroc.

2. 1. Le nouveau statut constitutionnel de la société civile

La lecture de la Constitution soulève d'abord un problème terminologique, à savoir, l'identification de la société civile. Le texte de 2011 ne donne pas de définition précise de la société civile et le libellé des articles 12 à 15 ne permet pas de savoir s'il s'agit de toutes les organisations non gouvernementales, y compris les partis politiques, les syndicats et les organisations patronales, ou tout simplement des associations.

Sur ce registre, il faut distinguer entre deux usages terminologiques de la société civile : l'acception extensive et l'acception restrictive. La première étend la qualité d'organisations non gouvernementales à toutes les institutions, fussent-elles les syndicats et les partis politiques. Les travaux de science politique, les écoles anglo-saxonnes notamment, privilégient ce prisme terminologique qui inclut les organisations partisans, syndicales et professionnelles.

L'Union européenne s'aligne ouvertement sur cette acception extensive comme le montre, par exemple, la définition que donne le Livre blanc de la Gouvernance, de la société civile : « La société civile regroupe notamment les organisations syndicales et patronales, les organisations non gouvernementales, les associations professionnelles, les organisations caritatives, les organisations de base, les organisations qui impliquent les citoyens dans la vie locale et municipale, avec une contribution spécifique des églises et communautés religieuses²⁹ ».

La seconde acception, dite restrictive, ne confère la qualité d'organisation de la société civile qu'aux associations car seules ces dernières relèvent réellement du registre de la démocratie participative. Les partis politiques et les syndicats, qui disposent du mécanisme électoral pour s'acquitter de leurs fonctions, relèvent plutôt du registre de la démocratie représentative.

Cette définition restrictive semble s'affirmer dans le texte constitutionnel de 2011 qui a traité séparément des deux registres. Comme on peut l'observer à la lecture de la Constitution, les articles 7 à 11 évoquent les organisations partisans et syndicales en stricte corrélation avec le mécanisme électoral, alors que les articles 12 à 15 traitent des associations et des mécanismes de la démocratie participative. La Commission nationale chargée du dialogue sur la société civile a opté pour cette définition plutôt restrictive de la société civile : les associations régies par des lois et règlements spécifiques.

Bien qu'il n'existe pas de définition standard de la société civile, deux critères déterminants sont disponibles : la poursuite de buts non lucratifs et l'indépendance vis-à-vis des gouvernements. Les objectifs de la société civile ont donc comme base la défense de l'intérêt général et le bénévolat. Dans tous les cas, force est d'admettre qu'il existe des sociétés civiles et non une société civile. La pluralité des référentiels et des domaines d'intervention plaide pour l'usage du pluriel et, par conséquent, pour une certaine flexibilité quant au traitement juridique des associations selon leurs spécificités territoriales, organisationnelles et culturelles.

Par ailleurs, l'examen du nouveau texte constitutionnel met en évidence une volonté certaine de réinventer les fondements de l'Etat de droit au Maroc considéré notamment dans ses rapports avec la société et les espaces de participation et d'engagement civique. Saisie sous ce rapport, la Constitution marocaine de juillet 2011 a eu le mérite de hisser l'idéal de démocratie participative au rang d'un référentiel fondamental. Par-delà les nombreuses références à la démocratie participative (Préambule, articles 1^{er}, 6, 12, 136), à la société civile et aux associations (articles 12, 29, 33, 111, 139, 170), quatre mécanismes qui relèvent directement de la démocratie participative peuvent être identifiés dans la nouvelle Constitution :

- L'initiative législative populaire permettant aux citoyens de déposer, auprès du législateur, des motions proposant des lois (article 14).
- Le droit de pétition que les citoyens peuvent exercer à l'échelle nationale (article 15) et régionale (article 139) en direction des pouvoirs publics.
- Les instances de concertation que les pouvoirs publics sont tenus de créer pour favoriser la participation des citoyens à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques (article 13).
- Le Conseil consultatif de la jeunesse et de l'action associative censé représenter une arène institutionnelle majeure où se cristalliseront les débats et les projets concernant la société civile (articles 33 et 170).

La finalité de la démocratie participative étant de mieux articuler l'action des pouvoirs publics et les synergies citoyennes via les organisations de la société civile, la question se pose de savoir quel usage faire des différents mécanismes participatifs prévus par la Constitution pour augmenter l'efficacité et la légitimité de l'action publique. Placer la participation des citoyens au cœur du système de gouvernance des politiques publiques au Maroc revient dès lors à une série d'opérations préalables :

- Délimiter le plus précisément possible les frontières entre participation citoyenne et décision institutionnelle : où commence la participation ? Quelle est la portée juridique des mécanismes de concertation ?
- Examiner les modalités d'insertion des mécanismes participatifs susmentionnés dans les processus d'élaboration des politiques publiques, y compris la politique législative, par le biais du mécanisme de la motion et la politique territoriale, via le droit de pétition à l'échelle des régions.
- Identifier les points d'interférence entre le chantier législatif relatif à la société civile et les chantiers connexes prévus par la Constitution, comme la régionalisation avancée, la Charte des services publics, les Marocains résidant à l'étranger, la parité et les droits des femmes...
- Faire du Conseil consultatif de la jeunesse et de l'action associative, dont la création est prévue par la Constitution, institution capable de fédérer les synergies de la société civile et de cristalliser des projets et des programmes en interaction avec les pouvoirs publics.
- Identifier les besoins de mise à niveau des départements ministériels et des administrations marocaines, par exemple, encadrer l'exercice du droit de pétition et d'accès à l'information ainsi que leur capacité à court et à moyen terme à composer avec les nouvelles normes en matière de démocratie participative et à s'impliquer dans la mise en œuvre de la Charte des services publics.
- Mettre en place un répertoire national des associations, répertorier celles-ci en fonction de la nature de leur activité et de leur implantation territoriale et initier, en concertation avec les agences internationales de développement, un vaste chantier national pour le renforcement des capacités organisationnelles, humaines et logistiques de la société civile.
- Mettre à contribution le pouvoir de médiation des organisations de la société civile pour encadrer et accompagner la routinisation des usages pétitionnaires et protestataires qui pourraient découler de la mise en œuvre des prérogatives constitutionnelles de la société civile.

2. 2. De nouveaux défis pour la gouvernance des politiques publiques

La démocratie participative étant consacrée, la question se pose de savoir comment l'insérer dans les modes de gouvernance des institutions et des politiques publiques. Ce questionnement est d'autant central que la Constitution a inscrit des normes et des mécanismes participatifs sans donner de précisions sur le cheminement procédural et les conditions pratiques de leur opérationnalisation. De plus, en dépit du consensus apparent sur certains principes et certaines bonnes pratiques en la matière, l'étude des expériences internationales ne dégage pas de solutions convergentes, chaque législateur national optant pour des formules qu'il juge les mieux appropriées.

Le Dialogue national sur la société civile et ses nouvelles prérogatives constitutionnelles, lancé en mars 2013, s'inscrit dans cette perspective : comment insérer les nouvelles exigences constitutionnelles en matière de participation citoyenne dans les dispositifs de la gestion publique. Supervisé par une Commission nationale composée d'acteurs associatifs, de parlementaires, de représentants de l'administration et d'experts universitaires, ce dialogue s'est assigné une triple visée :

- Recueillir, via des auditions et des consultations territorialisées, la force de proposition de la société civile et des autres parties prenantes en matière de participation.
- Explorer les voies à même d'articuler la participation citoyenne aux différents processus de gouvernance publique.
- Rédiger de façon concertée des avant-projets de lois relatifs à l'organisation des associations, à l'exercice du droit de pétition et de la motion législative, aux instances de concertation ainsi qu'une charte nationale de la démocratie participative.

Le dialogue ayant déposé ses conclusions, des questions restent à clarifier, qui se ramènent pour l'essentiel à la question de savoir si la mise en œuvre des prérogatives constitutionnelles de la société civile constitue une opportunité ou plutôt une contrainte à la gouvernance des politiques publiques au Maroc ? A priori, la participation citoyenne organisée ne constitue ni une opportunité absolue, ni une contrainte inévitable. Tout dépendra de la manière dont seront traités les défis que pose cette participation considérée dans son rapport à la production des politiques publiques. Pour éclairer ces défis, l'étude a identifié quelques pistes qu'il conviendrait d'explorer pour maîtriser les risques qui pourraient résulter d'une opérationnalisation expéditive des prérogatives de la société civile.

L'intensité de la participation ou l'optimum participatif

Il s'agit ici de juger à partir de quel moment la participation citoyenne organisée serait profitable à une politique publique. Le texte constitutionnel place cette participation sous le signe d'une exigence transversale qui doit s'étendre à tous les processus de gouvernance publique. Or celle-ci ne se prête pas de la même façon à la participation. Si, par exemple, la politique éducative ou culturelle peut avantageusement s'accommoder d'un degré élevé de participation, il ne saurait être de même pour la politique de défense ou de sécurité intérieure qui renvoient chacune à un domaine d'action régalien et spécifique. Autant dire qu'il incombe de déterminer pour chaque politique publique un optimum participatif.

Pour ce faire, l'Etat gagnera à emprunter l'ingénierie des processus participatifs telle que proposée par le Conseil de l'Europe dans son Code des bonnes pratiques susmentionnée, lequel distingue quatre niveaux de participation d'intensité différente. Entre l'information qui correspond à un degré de participation relativement faible, vu son caractère unilatéral et le partenariat qui implique la codécision et des responsabilités partagées, il existe des degrés intermédiaires comme la consultation qui consiste à recueillir des avis sur une question d'intérêt public et le dialogue qui est un échange bidirectionnel de vues.

Les frontières entre participation et décision institutionnelle

Le deuxième défi concerne les frontières que les citoyens et les acteurs associatifs sont appelés à établir entre domaine de la participation et celui de la décision institutionnelle. Sur ce registre, l'opérationnalisation des prérogatives de la société civile peut conduire, éventuellement, à des mésententes entre les acteurs associatifs et certaines institutions. D'où la nécessité d'un exercice de vulgarisation destiné à apprendre aux citoyens à faire usage des mécanismes participatifs sans empiéter sur les domaines réservés à l'administration et aux pouvoirs publics. Les instances de socialisation (médias, partis politiques, acteurs religieux, universités, Marocains du monde...) et les acteurs de la société civile eux-mêmes ont un rôle à jouer en la matière. Mais, il incombe d'abord de prévenir en amont ces mésententes en agissant sur le cadre législatif relatif à la société civile. Cet exercice peut s'effectuer dans deux directions complémentaires :

- Clarifier les frontières entre démocratie participative et démocratie représentative : la loi sur les motions en matière législative ne devrait pas, par exemple, nourrir l'impression que les acteurs associatifs pourraient se substituer au législateur.
- Clarifier les frontières entre participation et prérogatives de l'administration : les mécanismes de concertation et le cadre juridique régissant les relations entre l'administration et les citoyens-usagers, par exemple, de la charte des services publics, devraient strictement définir les responsabilités et les domaines d'intervention respectifs des différentes parties.

La dispersion des interlocuteurs institutionnels de la société civile

L'organigramme des différents départements ministériels indique une dispersion réelle des services gouvernementaux en charge de la société civile. Il existe au moins sept ministères qui comptent une direction ou un service central traitant directement avec les acteurs associatifs. Cet état de fait, outre qu'il met en question la capacité du Gouvernement à mener une politique convergente vis-à-vis de la société civile, soulève la question de l'interlocuteur officiel. Il existe, sur ce sujet, deux options présentant chacune des avantages et des inconvénients :

- L'option du guichet unique : cette formule aura le mérite de normaliser la politique de l'Etat vis-à-vis de la société civile. Elle privera néanmoins les acteurs associatifs d'interlocuteurs à la carte adaptés aux spécificités et aux domaines d'action de chaque type d'associations. Sauf pour certaines collectivités territoriales de pays étrangers, la comparaison internationale n'identifie aucun Etat qui a opté pour cette formule à l'échelle centrale.
- L'option multi-interlocuteurs : cette formule semble plus réaliste car conférant plus de flexibilité aux interactions entre les pouvoirs publics et la société civile. Il incombe néanmoins de la réaménager. Sur ce point, il conviendrait de distinguer entre départements de prestation de services et ceux de régulation. Si, au premier niveau, les départements ministériels peuvent garder leur sphère d'intervention respective, il conviendrait de régler les éventuels conflits de compétences à l'échelle des ministères qui ont une vocation de régulation : le Ministère de l'intérieur, direction des libertés publiques et des affaires juridiques, le Secrétariat Général du Gouvernement, direction des associations et le Ministère des relations avec le Parlement et la société civile, direction de la société civile.

Le financement des associations

Le dialogue national sur la société civile a mis en évidence deux doléances principales formulées par les associations consultées : les difficultés procédurales liées à la création des associations et le caractère jugé discriminatoire des pratiques de financement. Si les dispositions pertinentes de la Constitution et le volontarisme politique semblent aller dans le sens d'une simplification profonde des formalités de création, force est de relever que la question du financement pose toujours problème.

Une solution consistant à étendre automatiquement le statut d'utilité publique aux associations qui en font la demande est d'abord à exclure. L'Etat ne saurait devenir le principal bailleur de fonds des quelques 100.000 associations qui opèrent au Maroc et qui croissent à hauteur d'environ 8.000 unités par an.

De même, l'octroi des facilités fiscales ne peut concerner que les fondations et les associations déclarées d'utilité publique car seules ces dernières disposent d'un régime comptable et d'une traçabilité financière qui rendent possible l'audit et le suivi. Étendre ces facilités à toutes les associations fragilisera d'ailleurs sérieusement l'assiette fiscale du Royaume et favorisera les détournements et pratiques déloyales fort répandues en la matière.

Une solution médiane consistera à redistribuer le soutien de l'Etat en mettant en place un double régime d'assistance financière :

- Un régime sélectif basé sur la reconnaissance d'utilité publique avec des conditions de fond et de procédure spéciales et un apport financier de l'Etat relativement substantiel.
- Un régime accessible de subvention publique avec une procédure simplifiée et une dotation minimum de base.
- Le bilan global, qui peut être établi au terme du mandat de la Commission chargée du Dialogue sur la société civile, a permis certes de dégager des réponses et des pistes d'action concrètes. Cela dit, il s'impose d'éviter tout triomphalisme compte tenu de la nouveauté des problématiques posées par la société civile. Le particularisme marocain dans le sillage du « Printemps arabe » trouve son explication dans, entre autres facteurs, l'existence d'institutions de médiation dont les partis politiques et les organisations de la société civile. Il se trouve que l'institutionnalisation des interventions de celles-ci sous la nouvelle Constitution pourra sceller une mutation profonde dans les rapports entre l'Etat et la société civile.

Considéré sous ce rapport, la société civile pourra se présenter tour à tour comme un pouvoir et un contre-pouvoir : un pouvoir car la Constitution la reconnaît comme entité indépendante des instances de l'Etat puisqu'il existe désormais une sphère d'intervention distincte et clairement délimitée en faveur de la société civile ; un contre-pouvoir car celle-ci dispose de moyens d'action et de mécanismes qui sont le droit de pétition, par exemple, qui l'habilitent à contrebalancer les décisions des pouvoirs publics. Ce double statut de la société civile ne sera pas sans peser sur l'avenir de l'Etat marocain en termes de modèle sociétal comme évoqué ci-dessus.

CHAPITRE IV : LA POLITIQUE LINGUISTIQUE : ENTRE DIVERSITE CULTURELLE ET CONTRAINTES DE L'OPERATIONNALISATION

Le bilinguisme officiel est désormais une vérité juridique au Maroc. Au même titre que la langue arabe, l'amazigh est définitivement consacré comme langue officielle du Royaume. L'opérationnalisation du bilinguisme et l'insertion effective de celui-ci dans les dispositifs de communication publique ne sont pas sans soulever des interrogations quant à leur impact sur le fonctionnement des institutions et leurs modes de communication. Il incombe donc aux pouvoirs publics et aux autres acteurs de convenir d'un cadre définissant, avec une certaine précision, le cheminement et les règles devant présider au processus d'officialisation de la langue amazighe.

Ce questionnement est d'autant justifié que, dans le contexte sociopolitique du Maroc d'aujourd'hui, l'opérationnalisation du bilinguisme officiel a vocation à remplir trois fonctions sociales primordiales dont toute politique publique, et plus précisément celle touchant directement ou indirectement à l'aménagement linguistique et culturel, doit en tenir compte :

- Une fonction communicative qui permet aux acteurs politiques, sociaux et institutionnels d'échanger, de mettre en commun leurs visions et de concevoir les réformes à entreprendre sous la nouvelle Constitution.
- Une fonction identificatoire qui donne aux institutions et aux différents acteurs sociaux la possibilité de s'auto-identifier et d'identifier, avec une certaine précision, l'ordre social et institutionnel national.
- Une fonction cognitive puisque, grâce à ces deux langues officielles, l'Etat et les acteurs sociaux seront en mesure de véhiculer et de partager des connaissances et des informations selon le schéma de la gouvernance et du droit d'accès à l'information.

Le présent chapitre se propose d'explorer les défis que pose l'opérationnalisation du bilinguisme officiel. Pour ce faire, il faudra d'abord confronter la problématique du bilinguisme officiel au Maroc aux expériences des pays bi- ou multilinguistiques pour en extraire des pistes susceptibles d'éclairer le cas marocain. Cet exercice sera prolongé par une mise en contexte du bilinguisme marocain au regard des normes posées par la Constitution et des exigences de gouvernance linguistique. Cela impliquera l'identification des opportunités, des contraintes et des coûts induits par l'opérationnalisation d'un des chantiers les plus structurants du Maroc d'aujourd'hui.

1. La politique linguistique au prisme du benchmark international

En matière de politique et de législation linguistiques, le benchmark international n'offre aucun modèle accompli dont le Maroc pourrait s'inspirer pour aménager ses langues. Les modèles nationaux, aussi élaborés soient-ils, comme ceux du Canada, de l'Espagne, de la France, des Etats-Unis, du Paraguay, du Mexique ou du Japon demeurent strictement conditionnés par le contexte historique, sociodémographique et institutionnel propre à chaque pays. L'architecture institutionnelle de l'Etat, la nature de la culture et des élites politiques ainsi que les réalités démo-linguistiques sont des facteurs décisifs dans le processus d'aménagement et de planification linguistique.

Il s'ensuit que la forme de l'Etat qu'il soit unitaire ou fédéral, du gouvernement, centralisé ou décentralisé et la réalité démo-linguistique : Etat pluriethnique ou multinational, diglossique ou pluriglossique, déterminent le type d'aménagement linguistique dans chaque pays.

Au Maroc, l'architecture institutionnelle de l'Etat qui se veut unitaire, décentralisée et régionalisée implique a priori des choix en matière d'aménagement linguistique proches de ceux pratiqués dans des pays comme l'Italie, l'Espagne ou la France. On remarque, sur ce plan, dans ces pays à régionalisation plus ou moins avancée, un recul manifeste du monolinguisme d'Etat au profit d'un plurilinguisme méthodologique dans tous les secteurs de la vie publique³⁰.

Ainsi, en France, où il existe une forte tradition interventionniste en matière linguistique dictée par la tradition jacobine, l'article 2 de la Constitution de 1958, révisé par la loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992, dispose que la langue de la République est le français. Or, une politique linguistique au sens explicite du terme, qui réglemente et sanctionne les usages sociétaux, publics ou privés, du français n'a vu le jour en France qu'avec la loi n° 94-665 du 4 août 1994.

Par ailleurs, à partir du 23 juillet 2008, le constituant français a procédé à une atténuation de la rigidité de l'article 2 de la Constitution, en introduisant un type de monolinguisme flexible par l'article 75-1 qui affirme que les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France. Cela implique une reconnaissance officielle des langues régionales sans pour autant remettre en cause le statut du monolinguisme de l'Etat. L'on décèle ici une option minimaliste où la reconnaissance du plurilinguisme social et territorial n'entame en rien le monolinguisme d'Etat.

En toutes hypothèses, on assiste, depuis le début du XXIème siècle, à une évolution généralisée des Etats unitaires européens vers des formes plus ou moins avancées de régionalisme linguistique, notamment en France, en Espagne et en Italie.

Cette évolution consacre, d'une part, le monolinguisme au niveau central, puisque l'Etat ne reconnaît qu'une seule langue officielle sur l'ensemble de ses territoires. Elle impose, d'autre part, la reconnaissance de l'existence d'une ou plusieurs langues régionales, territorialement limitées, ou nationales, dont le statut demeure juridiquement inférieur à celui de la langue officielle de l'Etat.

Dans d'autres expériences, la reconnaissance du plurilinguisme et de l'égalité juridique entre les langues trouve souvent sa place dans les constitutions des Etats fédéraux comme : la Suisse (art. 70, al.1), le Canada (art. 16), l'Afrique du Sud (art. 6), la Belgique (art 4).

Au Maroc, le choix opéré par le constituant va dans le sens de la consécration d'une parfaite parité linguistique entre les langues arabe et amazighe en leur qualité de patrimoine commun à tous les Marocains sans exception. Mais cette parité ne s'applique pas aux autres expressions linguistiques nationales comme le hassani, le judéo-arabe, le Figuig, le Zenaga du Sahara qui demeurent certes reconnues comme des expressions linguistiques minoritaires qu'il incombe à l'Etat de protéger, non dans le cadre des territoires où elles se pratiquent, mais à l'échelle nationale, puisqu'elles font partie de l'identité culturelle du pays.

Au demeurant, l'exemple le plus proche de la situation démo-linguistique marocaine semble être celui du Paraguay. Car l'officialisation de la langue Guarani en 1992 était survenue pour reconnaître la dimension indigène de l'identité nationale paraguayenne. Cependant, cette reconnaissance n'a pas été suivie par une amélioration conséquente du statut de cette langue aux yeux même de ses pratiquants qui la considèrent comme vulgaire, à cause notamment de son handicap majeur lié à son caractère oral.

Sur ce point, les efforts déployés par l'Etat paraguayen pour standardiser, scripturaliser et améliorer le statut social de la langue guarani, depuis 1992 s'apparentent grandement à ceux entrepris par le Maroc depuis la création de l'Institut Royal de la Culture Amazighe en 2001.

Il s'agit, dans ces deux cas, d'inventer un socle scriptural des langues en question afin de surmonter leur vulnérabilité intrinsèque liée à leur oralité qui les écarte objectivement du champ des usages institutionnels et académiques et, par conséquent, de la compétition avec les autres langues dites modernes.

L'Espagne offre un autre modèle de politique linguistique, puisque la constitution de 1978 institue la co-officialité du castillan et des langues en usage dans les communautés autonomes. L'article 3 de la Constitution du 31 octobre 1978 précise que le castillan est la langue espagnole officielle de l'Etat. Tous les Espagnols ont le devoir de la connaître et le droit de l'utiliser. Les autres langues espagnoles seront également des langues officielles dans les communautés autonomes respectives conformément à leurs statuts. La richesse des différentes modalités linguistiques de l'Espagne est un patrimoine culturel qui doit être l'objet d'une protection et d'un respect particuliers. Le modèle linguistique espagnol laisse entrevoir un risque avéré de conflictualité entre l'Etat et les communautés autonomes, celles-ci réclamant plus de liberté dans leur politique linguistique au détriment de la politique centrale jugée encore imprégnée par l'idéologie nationaliste de l'ère franquiste.

En Italie, l'article 5 de la Constitution insiste sur le caractère unitariste de la République, alors que l'article 6 précise que cette dernière protège par des normes particulières les minorités linguistiques. Toutefois, il est significatif de constater qu'il n'existe aucune politique linguistique pour régir l'usage social de la langue nationale ou des langues régionales, excepté l'article 1 de la loi du 15 décembre 1999³¹ qui dispose que la République, qui valorise le patrimoine linguistique et culturel de la langue italienne, promeut également la valorisation des langues et des cultures protégées par cette loi. Il faut voir là, au titre de l'article 3 de la même loi, que l'Etat italien poursuit une politique linguistique qui repose sur le critère de la territorialité, étant donné que les mesures de protection à l'égard des minorités linguistiques ne peuvent trouver leur application qu'à l'intérieur des frontières du territoire où ces dernières existent.

En revanche, l'article 111 de la même loi offre des garanties linguistiques aux citoyens lors des procès pénaux en ce sens qu'ils sont assistés par des interprètes au cas où ils ne comprennent pas ou ne parlent pas la langue italienne employée lors du procès.

Dans les pays arabes, le monolinguisme d'Etat est toujours de rigueur, excepté le cas de l'Irak dont la Constitution insiste, dans son article 4, sur le caractère officiel des langues arabe et kurde dans la région kurde, tout en garantissant le droit des minorités turkmènes, assyriennes et arméniennes d'enseigner à leurs enfants leur langue maternelle. De plus, le plurilinguisme institutionnel et la parité entre la langue arabe et les autres langues en question s'imposent en fonction des régions et de la densité des minorités linguistique à protéger.

2. Le bilinguisme officiel au Maroc : une composante structurante du nouveau projet sociétal

Au Maroc, le bilinguisme officiel n'est pas simplement une affaire technique d'Etat ou de politique sectorielle, mais une question sociétale au sens fort du terme. De même, la langue amazighe ne saurait constituer un simple moyen de communication, mais un composant fondamental de la culture marocaine et un marqueur identitaire de la communauté nationale³².

Le bilinguisme officiel représente, de ce fait, la matérialisation institutionnelle et juridique du volontarisme affiché par l'Etat depuis la fin des années 1990, et plus précisément depuis le Discours Royal d'Ajdir du 17 octobre 2001. Comme affirmé par Sa Majesté le Roi Mohammed VI à cette occasion :

« (...) Dans la mesure où l'amazigh constitue un élément principal de la culture nationale, et un patrimoine culturel dont la présence est manifestée dans toutes les expressions de l'histoire et de la civilisation marocaine, nous accordons une sollicitude toute particulière à sa promotion dans le cadre de la mise en œuvre de notre projet de société démocratique et moderniste, fondée sur la consolidation de la valorisation de la personnalité marocaine et de ses symboles linguistiques, culturels et civilisationnels ».

Les conditions de revitalisation de l'amazighe sont celles retenues par l'UNESCO sur la base de neuf critères permettant d'évaluer le degré de vitalité d'une langue³³ :

- Les possibilités réelles de transmission de la langue d'une génération à l'autre.
- Le nombre absolu de locuteurs.
- La proportion des locuteurs dans la population de référence.
- Les tendances dans les contextes linguistiques existants.
- La réaction à des contextes et à des médias nouveaux.
- Les supports pédagogiques pour l'enseignement de la langue et l'alphabetisation.
- Le statut officiel et l'utilisation, y compris les attitudes et les politiques linguistiques gouvernementales et institutionnelles.
- Les attitudes des membres des communautés envers leur langue.
- La quantité et la qualité de la documentation.

Considérée sous un angle national, la diversité linguistique et culturelle se projette comme un vecteur de reconnaissance et d'équité identitaire habilitant la nation marocaine à construire et à gérer pacifiquement son vire-en-commun. Cette ambition sociétale passe par les démarches suivantes :

- Assurer la paix et la cohésion sociale indispensables à l'édification d'un Etat de droit démocratique respectueux des droits et libertés fondamentaux des citoyens.
- Assurer la survie de la langue amazighe et de toutes les expressions culturelles constitutives du patrimoine culturel national multimillénaire, de plus en plus menacé par la mondialisation.
- Promouvoir la vitalité et la compétitivité de la langue arabe comme langue vivante d'envergure mondiale.
- Préserver l'identité nationale dont l'unité demeure la transfiguration du multiculturalisme national séculaire.
- Respecter la primauté du droit et les conventions internationales ratifiées par le Maroc en matière de droits humains et culturels.
- Garantir l'insertion des dispositions constitutionnelles en la matière (art. 5) dans les dispositifs d'administration et de politiques sectorielles.
- Promouvoir le développement humain, social, territorial et durable.
- Garantir les principes éthiques, désormais constitutionnalisés, d'égalité, de territorialité et de participation citoyenne dans le fonctionnement des institutions publiques.

Ainsi, l'une des questions qui se sont posées, au lendemain de l'adoption de la nouvelle Constitution, était de savoir si l'Etat disposait réellement d'une politique linguistique explicite. C'est-à-dire, un ensemble d'orientations, de normes et de mécanismes de régulation explicites en vue d'aménager l'utilisation d'une ou de plusieurs langues sur l'ensemble du territoire national. En réalité, l'Etat et les acteurs politiques se sont aperçus de la pénurie de textes et de documents référentiels déterminant avec précision le statut et les normes afférentes aux politiques publiques en matière culturelle, linguistique, éducative et communicationnelle.

Les références dans ce domaine se ramenaient à quelques principes constitutionnels inscrits au préambule et à l'article 5, faisant des langues arabe et amazighe deux langues officielles de l'Etat, à des Discours Royaux mettant l'accent sur le caractère multiculturel de la nation marocaine³⁴ et, enfin, à quelques textes juridiques sans cohérence normative globale³⁵.

Certes, cela n'avait pas empêché l'Etat marocain de disposer de certaines orientations en matière linguistique, puisque la langue arabe était la langue officielle de l'administration, de l'enseignement et de la justice, alors que la langue française demeurait la langue officieuse de secteurs importants, comme la finance, la santé, les travaux publics... La langue amazighe et la darija étaient, en revanche, les langues d'usage quotidien des citoyens et n'avaient, à ce titre, aucune existence officielle.

Saisie sous cet angle, la Constitution de 2011 avait définitivement mis fin à la situation d'indétermination linguistique jetant ainsi les prémices d'une politique explicite en la matière sur fond d'une nouvelle approche : le bilinguisme officiel accompagné de la reconnaissance des autres affluents de l'identité marocaine. Le résultat est double : la parité linguistique entre l'arabe et l'amazigh d'un côté, et le droit de cité reconnu à toutes les expressions culturelles nationales, de l'autre.

2.1. Les enjeux stratégiques de la politique linguistique

Il est clair, que la simple constitutionnalisation du bilinguisme arabe, amazigh et la reconnaissance des autres expressions linguistiques pratiquées au Maroc en tant que partie intégrante de l'identité culturelle marocaine unie (art. 5), ne donnent aucune information précise sur les statuts sociologique et territorial, encore moins sur leur usage respectif dans le fonctionnement des institutions publiques.

De surcroît, il n'existe, de nos jours, aucun modèle idoine qui permettrait de garantir un rapport conséquent entre l'officialisation d'une langue et son statut réel au sein de la société et des institutions de l'Etat. L'exemple du Paraguay semble pertinent à cet égard. En effet, l'officialisation de la langue guarani depuis 1992 n'a pas été suivie, de façon conséquente, par une amélioration du statut symbolique et effectif de cette langue, aux yeux même de ses locuteurs³⁶. La raison de ce handicap majeur, qui semble avoir sérieusement limité la compétitivité du guarani dans la hiérarchie des langues, est notamment à son caractère oral.

Autant dire qu'en dépit de son importance cruciale, le volontarisme politique et législatif de l'Etat ne saurait, à lui seul, modifier la donne et rendre une langue orale, aussi historique et territorialement ancrée soit-elle, compétitive sur le marché national des langues. Les efforts de l'Etat paraguayen pour standardiser le guarani, depuis 1992, ressemblent d'ailleurs amplement avec ceux entrepris par le Maroc depuis la création de l'Institut Royal de la Culture Amazighe en 2001. En réalité, il s'agit dans les deux cas d'inventer un socle scriptural des langues en question afin de surmonter leur vulnérabilité intrinsèque liée à l'oralité qui les écarte des champs de compétition avec les autres langues écrites.

Autrement dit, l'opérationnalisation du bilinguisme officiel au Maroc ne devra plus être perçue sur le mode abstrait de la reconnaissance identitaire et linguistique, mais comme l'aboutissement logique des efforts déployés par l'Etat sur des fronts techniques et ciblés : politiques relatives aux curricula, au livre, à la recherche scientifique, à la diffusion audiovisuelle...

Il convient de noter que la distinction entre politique linguistique, aménagement linguistique et législation linguistique s'impose, en ce sens que la politique linguistique renvoie à un processus politique, réglementaire et pratique ayant pour objectif d'orienter et de réguler l'usage et les rapports d'une ou de plusieurs langues dans la vie publique.

Alors que, sous le terme aménagement (arrangement, normalisation ou planification) linguistique, on vise essentiellement l'ensemble des mesures d'ordre technique prises par les pouvoirs publics pour agir directement sur la langue elle-même à travers la mise à niveau du corpus et du statut de la langue³⁷. Il s'agit là d'une série d'actions publiques allant dans le sens de la promotion de mécanismes techniques et institutionnels destinés à répondre aux différents besoins linguistiques de la population et à contribuer à la valorisation et à la protection des langues en question.

Cela dit, tout projet d'aménagement linguistique est, avant tout, un projet d'ordre politique impliquant l'intervention volontariste des pouvoirs publics dans le processus d'officialisation et de promotion d'une langue. L'aménagement linguistique pose dès lors la problématique récurrente de la cohérence de l'ensemble des mesures qui touchent l'usage et les articulations institutionnelles et référentielles entre la langue dominante et la langue minoritaire. Autrement dit, tout aménagement linguistique pose le problème de sa légitimité politique et de l'articulation plus ou moins convergente entre l'intervention des pouvoirs publics et la participation citoyenne³⁸.

D'une manière générale, l'aménagement linguistique est un processus complexe qui se décline en plusieurs étapes :

- l'évaluation de la situation linguistique nationale ;
- la connaissance préalable de la configuration du marché linguistique national, régional et international ;
- la connaissance la plus précise possible de la demande sociale en matière linguistique ;
- l'évaluation des exigences politiques en matière linguistique ;
- l'identification et l'évaluation précise des ressources mobilisables ;
- la détermination de l'ordre linguistique souhaité ;
- la mise en convergence de la politique linguistique ainsi arrêtée avec les autres politiques nationales ;

- la mise au point d'une stratégie nationale à décliner en des plans d'action échelonnés sur le court, le moyen et le long terme ;
- la mise au point de mécanismes de suivi et d'évaluation récurrente (*in itinere et ex post*) du processus d'opérationnalisation.

L'aménagement linguistique touche des secteurs vitaux de la vie publique comme l'éducation, la culture, l'identité nationale, la participation citoyenne, la politique territoriale, la communication publique, le développement durable... La politique linguistique au Maroc gagnera en clarté et en cohérence une fois l'Etat choisit d'intervenir moyennant un arsenal normatif et logistique pour clarifier les rapports entre les langues en présence : arabe, darija, amazighe, langues étrangères et leurs domaines d'usage respectifs.

Toutefois, ainsi que le montrent les expériences des pays qui reconnaissent la diversité linguistique, comme le Mexique, la Belgique, la Suisse, le Canada et l'Espagne, le processus d'opérationnalisation laisse présager que le volontarisme de l'Etat, aussi réel soit-il, reste insuffisant pour faire acquérir une langue nouvellement officialisée, un statut effectif sans recourir à une certaine allocation autoritaire de valeur qui renvoie, selon David Easton³⁹, à la capacité du pouvoir politique à la faire accepter par les membres d'un système politique. Cela revient, d'une manière ou d'une autre, à pratiquer un certain type de providentialisme linguistique vis-à-vis de la société.

Faut-il pour autant conclure que le bilinguisme officiel serait inconcevable au Maroc en dehors de l'interventionnisme de l'Etat ? On notera, sur ce plan, que le sort de l'entreprise ne pourra être totalement et uniquement imputé à l'action ou à l'inertie de l'Etat. On ne saurait l'envisager en dehors du consentement, plus ou moins actif, des usagers des langues concernées, des locuteurs eux-mêmes, seuls finalement habilités à donner à celles-ci leur sens réel dans la vie sociale. Autrement dit, le sort du bilinguisme serait l'aboutissement de choix rationnels par les usagers d'une langue, de l'utiliser dans leur communication sociale et institutionnelle et de la transmettre à leurs enfants ou, à défaut, de privilégier d'autres langues censées être plus compétitives sur le marché économique et symbolique.

Au niveau international, les succès de certains modèles d'aménagement linguistique comme ceux du Québec, de la Catalogne ou de la Suisse peuvent être justifiés par deux facteurs essentiels : d'un côté, le militantisme politique et identitaire des populations concernées elles-mêmes et, de l'autre, l'intégration des politiques linguistiques dans de vastes programmes politiques transversaux et cohérents visant à agir particulièrement sur le statut juridique de la langue ainsi que sur son corpus pour l'étendre aux domaines vitaux de la vie publique comme l'école, la justice, les médias, l'administration, l'entreprise.

Bref, de tels modèles de politique linguistique tendent à valoriser symboliquement la langue en question en agissant sur les perceptions des usagers à travers un volontarisme affiché qui trouve son expression la plus nette dans la budgétisation linguistique, mais aussi dans des procédés de vulgarisation institutionnelle et de marketing linguistique visant à agir sur les demandes sociales en matière de langues⁴⁰.

L'officialisation de la langue amazighe : un processus négocié

L'officialisation de la langue amazighe standard s'inscrit visiblement dans la perspective de faire d'elle une langue d'enseignement, de commerce, de travail, de communication et de production scientifique et technique. L'amazigh standardisé est toutefois loin de pouvoir remplir pleinement la fonction de langue de communication officielle, étant donné qu'il ne dispose pas encore, pour l'instant, de support sociologique. Une fois de plus, la problématique de la langue maternelle des usagers reste posée, dans la mesure où l'amazigh standard est une langue savante, créée et aménagée par des experts et non par les pratiques linguistiques *in vivo* des usagers.

Dès le départ, le choix d'une politique linguistique volontariste, concertée et largement négociée avec les différents acteurs sociaux et politiques devrait s'accompagner d'une réflexion sur les ressources humaines et logistiques à mobiliser. A priori, la politique linguistique est appelée à construire ses fondements référentiels dans le cadre d'une approche participative mettant à contribution le savoir-faire et les connaissances de terrain des organisations de la société civile à travers les deux mécanismes essentiels de la territorialisation et du partenariat, lesquels permettront au législateur et aux pouvoirs publics une meilleure maîtrise du processus décisionnel et une légitimité incontestée des options finalement retenues.

Pour une transition réussie du bilinguisme théorique au bilinguisme pratique, il incombe de dépasser certains stéréotypes et idées reçues dévalorisant ou survalorisant des identités culturelles et linguistiques autochtones ou régionales⁴¹. Les pratiques de dévalorisation basée sur une certaine conception érudite, voire mystique de certaines langues savantes, comme l'arabe ou le français, constitue, semble-t-il, un obstacle psychologique de taille. Cela se passe comme si les autres expressions culturelles et linguistiques nationales sont intrinsèquement profanes et inaptes à la communication savante.

Autrement dit, les instances politiques, administratives et scientifiques sont appelées, dans les années à venir, à dépasser leur acception monolingue du bilinguisme qui peut non seulement vider celui-ci de son sens constitutionnel, mais aussi créer une situation de fait qui réduirait la langue amazighe à un simple symbole fétiche, ritualisé pour les seules fins de mise en scène de la reconnaissance identitaire et de la diversité linguistique, plutôt qu'un levier de développement humain et de démocratie territoriale et inclusive.

Les administrations publiques et particulièrement celles dont le domaine d'action touche la culture, l'éducation, les affaires islamiques, la communication, la jeunesse, la famille, la justice et l'aménagement du territoire, seront invitées non seulement à interpréter généreusement les dispositions constitutionnelles, mais aussi à opérer comme des acteurs essentiels de la transition linguistique au Maroc. Pour ce faire, les facteurs générateurs de résistance, phénomène de *path dependence* ou dépendance au sentier parcouru, qui pourraient empêcher l'ancrage des nouvelles pratiques linguistiques, sont à identifier et à neutraliser.

Cela exige une période plus ou moins longue d'apprentissage et d'accommodation avec les nouvelles orientations politiques. De surcroît, la rigidité et la lenteur des procédures administratives pourraient affecter la prédisposition des acteurs institutionnels à mener à bien le processus de changement ainsi planifié. Encore faut-il noter qu'en dépit de son fondement éthique et juridique évident, le bilinguisme reste a priori un choix couteux pour les acteurs politiques.

Par exemple, dans les Etats multilingues, le groupe pratiquant la langue dominante a tendance, d'une certaine manière, à faire l'économie du bilinguisme en imputant son coût sur le groupe pratiquant la langue minoritaire. Ainsi, il y a moins de bilingues français-anglais parmi les anglophones canadiens que parmi leur concitoyens francophones et moins de bilingues parmi les américains anglophones que parmi les américains hispanophones. Au Maroc, la même remarque s'impose. En dépit de l'officialisation de la langue amazighe, les amazighophones ont tendance à pratiquer davantage le bilinguisme (arabe/amazigh) que les arabophones ou les francophones.

Il s'en suit qu'en l'absence d'une connaissance profonde de la situation linguistique au Maroc, l'action publique aurait tendance à favoriser implicitement une langue au détriment de l'autre langue chaque fois que l'usage et les règles de parité ne sont expressément réglementés par une norme juridique. Dans cette perspective, l'opérationnalisation du bilinguisme officiel au Maroc exige de l'Etat de mieux percevoir sa diversité ethnoculturelle et territoriale et d'accommoder son action aux demandes des territoires et des communautés, destinataires ultimes des politiques publiques.

Du coup, le bilinguisme saura fonctionner comme un vecteur efficace de cohésion sociale et territoriale et un instrument institutionnel d'intégration nationale. Mieux, il permettra à l'Etat de disposer d'une meilleure implantation territoriale en lui assurant une certaine pénétration sociale. Un aperçu rapide de benchmarking fait ressortir que la reconnaissance de la diversité culturelle et linguistique a plus de chances d'aboutir dans les sociétés démocratiques. Il existe une corrélation tangible entre le caractère démocratique de l'Etat et le bilinguisme officiel. Autant l'Etat est démocratique autant il aura tendance à reconnaître la diversité linguistique et culturelle⁴².

Contrairement à une idée reçue selon laquelle le plurilinguisme compte parmi les facteurs qui fragilisent les Etats-nations, la diversité culturelle et linguistique se trouve davantage garantie dans les Etats les plus forts. Cependant, il faut noter que le bilinguisme ne saurait être efficace dans un Etat fragile, dans la mesure où il requiert un haut niveau de stabilité politique et de maîtrise institutionnelle et territoriale. Dans le cas du Maroc, ces deux conditions étant réalisées, le bilinguisme devrait fonctionner comme un facteur de consolidation et de légitimation des politiques publiques nationales.

Dans cette perspective, la question se pose de savoir comment créer, à la lumière du texte et de l'esprit de la Constitution, des relais institutionnels et culturels entre le national et le local. Pour ce faire l'Etat, les collectivités territoriales et les acteurs civils sont invités à entreprendre ou à sponsoriser des études d'impact aux échelles globale, sectorielle et territoriale afin de mesurer et, le cas échéant, d'anticiper les effets de l'officialisation de l'amazigh sur le fonctionnement des institutions nationales et territoriales. Des études d'impact portant sur les politiques publiques sensibles aux langues permettront, par exemple, de déterminer l'importance de la valeur ajoutée que l'officialisation de la langue amazighe pourrait apporter à un territoire.

Cela dit, une instance constitutionnelle semble être la mieux désignée pour s'impliquer dans le processus d'aménagement linguistique national. Il s'agit du Conseil national des langues et de la culture marocaine, dont la création est prévue par l'article 5 de la Constitution⁴³. De par la mission qui lui est assignée, cette instance est censée jouer un rôle fondamental dans le processus d'aménagement du statut juridique des langues arabe et amazighe en œuvrant, d'une part, pour leur protection juridique contre toute forme de marginalisation et, d'autre part, pour leur promotion et valorisation dans la vie publique. Cela revient à mettre en œuvre, en plus d'un cadre juridique protecteur de ces langues, une stratégie nationale dont l'objectif serait de les valoriser.

La composition transversale de ce Conseil, devant réunir l'ensemble des institutions intervenant en matière culturelle et linguistique, l'habilitera à superviser et à accompagner le processus de mise en œuvre de la politique linguistique. Cette instance pourra aussi capitaliser sur les acquis de l'expérience pionnière de l'Institut Royal de la Culture Amazighe, lequel a joué un rôle décisif dans la clarification des termes dans lesquels devraient s'opérer l'aménagement du corpus de la langue amazighe, au vu notamment du Dahir portant sa création⁴⁴.

L'Etat, devenu un réseau complexe d'institutions, dépend davantage de ce réseau pour réaliser ses politiques publiques et assurer ses objectifs. Autrement dit, l'Etat ne dispose plus du contrôle direct et exclusif de l'ensemble de ses politiques. La cause en est que l'administration centrale n'est plus véritablement le centre décisionnel par excellence. Un tel état de fait montre à quel point le contrôle du bilinguisme officiel peut échapper à l'Etat au profit d'un réseau d'acteurs et d'organismes nationaux, territoriaux et internationaux, entre lesquels le travail de coordination pourrait se révéler difficile. Il en résulte que l'effort de l'Etat doit davantage s'orienter, non plus vers l'édiction de normes en matière linguistique, mais vers la négociation, l'arbitrage et l'intermédiation entre les différents acteurs et choix en la matière⁴⁵.

L'articulation du bilinguisme officiel et de la régionalisation avancée

La standardisation de la langue amazighe aura, sans doute, la vertu de consolider la cohésion sociale et permettra de souder des populations hétérogènes sur le plan culturel et dispersées territorialement. La réalité enseigne en effet qu'il existe plusieurs langues nationales et que l'amazigh standard n'est, dans la réalité, la langue maternelle de personne.

Dès lors, compte tenu de l'ancrage territorial et communautaire des trois variantes régionales que sont le tarifit, le tachelhit et le tassoussit, l'officialisation de l'amazigh standard pourra prendre appui, dans un premier temps, sur le corpus linguistique de ces trois composantes, l'objectif étant de favoriser à terme l'appropriation de l'Amazigh standardisé par l'ensemble des communautés linguistiques concernées.

A fortiori, le projet de régionalisation avancée ne saurait faire fi de cette réalité pour atteindre les objectifs assignés au bilinguisme à savoir : redonner aux collectivités territoriales le droit de participer à la mise en œuvre non seulement de leurs propres politiques publiques mais aussi de celles de la collectivité nationale toute entière.

Le constituant a utilisé le singulier pour parler de l'amazigh, ce qui sous-entend qu'il s'agit uniquement de l'amazigh standard. La question se pose de savoir s'il s'agit d'un arbitrage assumé du constituant en faveur de la standardisation, alors même que sa consistance sociologique et territoriale reste à construire. La question se pose aussi de savoir s'il est démocratique de remplacer un patrimoine linguistique vivant par une autre langue, fût-elle plus rationalisée, sans le consentement des populations et associations civiles concernées.

Au niveau strictement juridique, à ce jour, aucun texte ne stipule explicitement la nécessité de l'unification de la langue amazighe. Les trois variétés régionales (tarifit, tamazight, tachelhit) constituent une réalité sociologique, historique et humaine incontestable. En toutes hypothèses, l'officialisation de l'amazigh plaide pour une approche territoriale, transdisciplinaire et pragmatique qui aura pour objet d'unifier des parlers et des variétés régionales dans la perspective d'une standardisation assumée qui ne porterait aucunement atteinte à la diversité créatrice de l'amazigh⁴⁶.

Il serait, dès lors, opportun de créer des centres d'aménagement linguistique au niveau des régions linguistiques principales (Rif, Atlas, Sous) qui se chargeraient, aux côtés des instances nationales compétentes, de la planification stratégique en matière d'usage et de corpus linguistique de l'amazigh. En actualisant les pratiques linguistiques régionales et en optimisant le rôle des lois, il serait possible de déboucher sur une langue nationale unifiée, non pas par la force d'une régulation descendante, mais par la force des faits et de la réalité.

Chemin faisant, le chantier de la régionalisation semble constituer une opportunité capitale pour la promotion et la valorisation de la langue amazighe. Ce chantier représente un atout de taille pour l'officialisation de cette langue et prépare, de ce fait, la voie et les éléments nécessaires à l'opérationnalisation de la politique linguistique : territorialité (espaces régionaux homogènes), fonctionnalité sectorielle (intégration du bilinguisme au niveau des politiques locales) et ressources humaines (citoyens-usagers et agents publics capables de composer avec le bilinguisme).

2.2. L'aménagement juridique de la politique linguistique au Maroc

La politique linguistique serait inopérante en l'absence d'un cadrage législatif intervenant pour définir les rapports entre les langues arabe et amazighe, pour clarifier les conditions de leur emploi dans les domaines de la vie publique, ainsi que pour arrêter les mesures à prendre pour favoriser leur usage et garantir leur pérennité.

Les fondements juridiques du bilinguisme

D'une manière générale, l'objet principal d'une législation linguistique est de traduire, en termes de lois et de règlements, les orientations politiques de l'Etat en la matière. Son objectif n'est pas d'agir sur la langue elle-même, mais sur ses usages sociaux et institutionnels, en ce sens que le cadre juridique impose aux usagers le comportement linguistique à suivre.

Au Maroc, comme ailleurs, les politiques publiques recèlent intrinsèquement deux types de droits linguistiques qui dérivent directement de l'opérationnalisation du texte constitutionnel : d'un côté, les droits linguistiques *stricto sensu*, qui résultent explicitement des dispositions du premier alinéa de l'article 5 de la Constitution, et qui garantissent de façon très nette le caractère paritaire des langues arabe et amazighe⁴⁷. De l'autre, les droits civiques, politiques et culturels comme ceux soulignés dans le préambule (Bannir et combattre toute discrimination à l'encontre de quiconque, en raison du sexe, de la couleur, de la langue... et ceux évoqués au titre II garantissant la liberté d'expression, d'opinion, de création artistique et de publication (article 25), le droit à l'information (article 27), la liberté de presse (article 28), le droit à l'éducation (article 31), l'égalité des chances (article 35)...

Il est à noter, dans cette perspective, qu'une loi, aussi parfaite soit-elle, n'est jamais assez exhaustive pour prévoir l'ensemble des mesures à prendre et déterminer l'avenir d'une langue. Cela dit, le problème de la convergence entre la législation linguistique et les mesures touchant l'aménagement institutionnel des langues arabe et amazighe, notamment en matière d'éducation, de communication, de culture et même de politique familiale, reste toujours posé.

Certes, la législation linguistique demeure, le plus souvent, la pièce maîtresse de toute politique linguistique, mais elle s'accompagne toujours d'autres mesures non linguistiques à caractère administratif et socioculturel touchant le développement territorial, la justice sociale et communautaire, la bonne gouvernance, le renforcement des capacités de la société civile, la sponsorisation des activités culturelles et artistiques, la promotion de l'échange culturel international...

Il s'ensuit que la loi organique, qui devrait être votée par le Parlement avant la fin de la législature actuelle pour déterminer le statut légal de la langue amazighe, aura pour mission de définir clairement le processus de mise en œuvre du caractère officiel de cette langue, ainsi que les modalités de son intégration dans l'enseignement et aux domaines prioritaires de la vie publique et ce, afin de lui permettre de remplir à terme sa fonction de langue officielle (art. 5 de la Constitution). L'inscription de l'officialisation de la langue amazighe dans une démarche graduelle signifie que le législateur aura d'abord à identifier les secteurs de la vie publique qui devraient intégrer, à titre prioritaire, l'amazigh comme langue officielle.

Dans ce sens, il semble que le secteur de l'enseignement requiert une importance particulière puisqu'il est expressément visé par la Constitution comme objet prioritaire de l'officialisation de la langue amazighe. Cela dit, la législation linguistique nationale devrait prendre appui sur les trois référentiels normatifs suivants :

- Les droits de l'Homme car il ne saurait y avoir de dissociation, au niveau de la législation, entre les dimensions linguistiques et culturelles des droits humains et les autres dimensions (civiques, politiques, sociales et économiques ;
- La primauté du droit international sur la législation nationale en la matière, la crédibilité internationale du Maroc étant largement liée à sa capacité à intégrer les normes universelles en matière de diversité culturelle et droits linguistiques ;
- La parité statutaire entre l'arabe et l'amazighe, car le bilinguisme officiel ne saurait s'insérer réellement dans les dispositifs de l'action publique que sur la base d'un traitement égal des deux langues.

L'aménagement juridique de la pluriglossie

Partant d'une situation linguistique nationale caractérisée par une pluriglossie⁴⁸ manifeste, l'enjeu stratégique de toute politique linguistique serait de garantir, autant que faire se peut, la parité entre les langues arabe et amazighe, d'une part, et la conservation de leurs variations territoriales dont l'importance est capitale pour leur survie d'autre part. Pour cette raison, la politique linguistique est appelée à intégrer deux dimensions différentes certes, mais complémentaires en pratique. A priori, la dimension individuelle, qui renvoie à l'usage privée de la langue comme étant un droit fondamental des citoyens constitutionnellement garanti, n'a pas forcément besoin d'être protégé ni par la loi ni par l'action publique puisque qu'il constitue le socle même de l'Etat de droit démocratique.

La question se pose en des termes différents s'agissant de la dimension institutionnelle de l'usage de l'arabe et de l'Amazighe. Car, dans ce dernier cas, il se pose la question de savoir comment mettre en œuvre le bilinguisme officiel, arabe, amazigh, sans que ce dernier ne perturbe le fonctionnement des structures administratives. La question se pose aussi de voir comment réussir sagement la transition entre le bilinguisme et trilinguisme officiels : arabe classique, arabe dialectal et français qui se présente comme une réalité incontournable, notamment avec la persistance de l'usage intensif du français dans certains secteurs clés de l'administration et de l'économie marocaines (Douane, impôts, banques, assurances, entreprises publiques...). La situation pourrait se compliquer davantage à l'avenir avec, notamment, l'ouverture stimulée par la Constitution des entreprises et de l'administration marocaines sur les langues les plus utilisées sur le marché mondial comme l'anglais, l'espagnol et le mandarin.

La même situation peut s'observer s'agissant de l'usage officiel de la langue amazighe, lequel usage impose une réflexion préalable sur le statut juridique effectif des expressions linguistiques régionales (*tarifit, tachelhit et tamazight*)⁴⁹. Une question délicate se pose dans cette situation « pluriglossique » : laquelle des trois variantes linguistiques régionales sera la langue de communication officielle entre les institutions centrales et locales et les citoyens dans différentes régions ? Qu'en sera-t-il au cas où un ou plusieurs usagers exigeront que la communication se fasse, non dans l'amazigh standard, mais dans l'une des trois variantes courantes ?

Dans une pareille situation, la question du rapport juridique exacte entre l'amazigh standard et ses variantes régionales revêt une importance évidente. Deux arguments sont avancés à cet égard : Le premier, de nature juridique, part du principe que la Constitution invoque plutôt la langue amazighe au singulier, ce qui exclut d'office toute interprétation plurielle et renvoie à l'usage exclusif de l'Amazigh standard. Le second argument, de nature politique et donc extensive, part du postulat selon lequel l'amazigh standard est d'abord une langue en devenir qui n'a pas encore une existence sociologique effective, et compte tenu qu'il est question des usages linguistiques touchant la communication et l'intercompréhension entre l'administration et ses usagers, il serait convenable, d'un point de vue pratique, d'adopter une langue qui serait familière à ces derniers et leur faciliterait l'accès aux services et prestations dans l'une des trois variantes régionales de l'amazigh.

Ce constat s'étend également à la question du rapport entre la langue arabe et les différentes variantes de la darija puisque l'arabe standard demeure la langue de communication officielle de l'administration avec ses usagers sur l'ensemble du territoire national. Or, il est significatif de constater que l'usage exclusif de la langue arabe classique dans la communication scripturale de l'administration marocaine n'a jamais réellement exclu l'usage intensif et généralisé de la *darija* dans sa communication orale avec les usagers⁵⁰.

Il semblerait même que la darija s'était parfaitement accommodée avec les exigences de l'action administrative tant au niveau national qu'au niveau territorial. Du coup, si l'arabe classique constitue incontestablement la langue officielle de l'administration de la justice par exemple, la darija reste tout de même au centre de l'action judiciaire, puisque la communication orale avec les justiciables se déroulent quasi exclusivement en cette langue, sans que cela n'ait jamais suscité un quelconque problème. La même observation pourrait être avancée s'agissant de la langue de communication au sein du Parlement, et du Gouvernement. Là encore la langue arabe demeure la langue officielle de communication écrite, mais elle n'affecte aucunement la place de la darija dans les délibérations, les débats, les audiences, les négociations qui se déroulent en leur sein.

Mieux encore, il est significatif de constater qu'au sein des instances gouvernementales il existe un certain trilinguisme *de facto*, dans la mesure où la langue de communication interinstitutionnelle avec les usagers reste alternativement, selon les circonstances et les locuteurs, l'arabe, le français et la darija. Il faut noter, toutefois, que jusqu'aujourd'hui, des secteurs administratifs stratégiques pratiquent encore, d'une certaine manière, le monolinguisme scriptural, puisqu'ils ne communiquent exclusivement dans la langue arabe ou française. Exemple, l'arabe pour les départements de la justice et des affaires islamiques et le français pour les départements de l'économie et des finances, de l'équipement et des travaux publics.

Certes, il ne s'agit pas là d'un monolinguisme parfait, étant donné que ces départements utilisent aussi de façon accessoire mais effective, d'autres langues vivantes à côté de la langue de communication officielle. Cela s'explique en grande partie par l'ouverture du système politique national et par la nature hétérogène de la situation linguistique au Maroc qui rend difficile la pratique d'un quelconque monolinguisme.

D'ailleurs, abstraction faite de la consécration constitutionnelle du bilinguisme, on remarque, depuis quelques années, à travers les sites internet officiels des administrations marocaines, une certaine évolution vers le multilinguisme, en ce sens que les langues utilisées sont, à des degrés variables, l'arabe, le français, l'anglais, voire l'espagnol. Certes, la pratique du plurilinguisme n'est pas encore généralisée à toutes les administrations puisque certaines demeurent plus avancées que les autres en la matière en raison notamment de la nature de leurs activités.

Au vu de ce qui précède, on peut avancer que la politique linguistique, qui devrait traduire l'esprit et la lettre de la Constitution, est censée convaincre les administrations et les agents publics d'assurer, dans des délais raisonnables, l'effectivité de la langue amazighe dans les dispositifs de communication publics. Cet objectif semble difficile à réaliser à cause notamment de deux facteurs dissuasifs majeurs. D'abord, le rang marginal de la langue amazighe dans le marché linguistique formel (école, administration, commerce...) réduit, pour l'instant, sa compétitivité en raison de son faible rendement immédiat pour les acteurs.

Cette marginalité est souvent amplifiée par le caractère oral de cette langue qui la désavantage visiblement par rapport aux autres langues vivantes et même par rapport à l'arabe dialectal dont la vitalité est soutenue socialement par un usage plus généralisé et continue⁵¹.

Ensuite, le coût financier exorbitant pour les acteurs, notamment dans une conjoncture de crise et de rareté des ressources. Car, il serait paradoxal pour une institution administrative ou économique, aussi citoyenne soit-elle, de supporter une charge financière supplémentaire sans rendement matériel immédiat. Il serait difficile, dans cette hypothèse, pour les acteurs administratifs centraux et territoriaux de justifier le rapport coûts/résultats entre les dépenses engagées dans le cadre de la promotion et de la vulgarisation de l'amazigh et leur rendement effectif à court terme.

Un service public, comme celui de l'imprimerie officielle, aura assurément à multiplier par deux ses ressources financières pour être au diapason de la parité constitutionnelle entre l'arabe et l'amazigh. De même, il serait hors de la portée d'une collectivité territoriale de respecter le principe de parité linguistique comme le ferait un département ministériel, alors qu'elle a du mal à faire face à ses besoins financiers de base.

3. Impacts et contraintes du processus d'opérationnalisation du bilinguisme

L'impact du bilinguisme officiel au Maroc serait mesurable non seulement par rapport à la qualité des lois et des mesures entreprises par les pouvoirs publics dans le but de mettre en œuvre les dispositions constitutionnelles en la matière, mais aussi à la capacité des pouvoirs publics et des acteurs institutionnels et sociaux de veiller à la bonne application des dispositions législatives et réglementaires qui donneront un sens et un contenu concret à la politique linguistique.

D'abord que l'effectivité du bilinguisme n'est envisageable que si les institutions de l'Etat disposent d'une réelle capacité de faire respecter les normes et les décisions prises à ce niveau, ce qui permet de juger que la qualité des normes constitutionnelles, législatives et réglementaires ne suffit pas à elle seule pour assurer l'effectivité du bilinguisme et son appropriation par les acteurs. Encore faut-il que lesdites normes soient assorties de sanctions et que les autorités publiques disposent de mécanismes adéquats pour faire face à toute indifférence ou transgression de ces normes.

Dans tous les cas, si la mise en œuvre du bilinguisme officiel demeure largement tributaire de l'adoption d'une loi organique et d'une batterie de textes d'application, la question se pose de savoir si l'Etat marocain est disposé à prendre, pour donner corps à la parité linguistique et comme le réclament certaines associations œuvrant pour la diversité culturelle, des mesures symboliques dont une partie semble induire des coûts financiers négligeables :

- L'inscription du nom officiel de l'Etat en caractères arabe et tifinagh ;
- La traduction de l'hymne national en arabe et en amazigh et sa modification, le cas échéant, pour l'accommoder avec la nouvelle situation linguistique ;
- L'inscription en caractères arabe et tifinagh des indications portées sur la monnaie nationale ;
- L'émission des documents officiels (carte d'identité, passeport, permis de conduire, actes administratifs...) en langues arabe et amazighe ;
- La publication des lois et règlements en langues officielles arabe et amazighe ;
- L'usage de l'amazigh (standard ou local) comme langue de délibération au sein des institutions de l'Etat, comme le Parlement, le Gouvernement...
- L'intégration graduelle de l'amazigh dans les sphères économiques privées, telles les banques, les entreprises, les professions libérales...

3.1. De quelques indicateurs de performance de la politique linguistique

Le suivi-évaluation du processus d'opérationnalisation du bilinguisme officiel exige la mise en place d'une grille d'indicateurs de mesure de performance. Cette opération a été esquissée à grands traits moyennant une simulation schématique (cf. section 1.2.3.). Il s'agira, dans les développements qui suivent, de l'affiner à travers un double éclairage : quantitatifs et qualitatifs.

Les indicateurs quantitatifs

- Elaboration d'une base de données la plus exhaustive possible en vue d'une connaissance statistique, démographique et cartographique des populations utilisant l'arabe et l'amazigh au niveau national et régional ;
- La définition d'indicateurs statistiques (nombre d'utilisateurs, nombre de services rendus respectivement en langue arabe ou amazighe...) permettant de faire le suivi, au niveau des administrations publiques et des collectivités territoriales, du rythme de progression vers le bilinguisme ;
- L'élaboration d'indicateurs chiffrés pour pouvoir évaluer l'intégration effective du bilinguisme officiel par les médias publics ;
- L'élaboration d'indicateurs chiffrés pour évaluer le degré d'insertion effective du bilinguisme officiel dans les cursus scolaires et les arènes de production artistique et culturelle.
- L'évaluation du rapport coût/qualité en vue de mesurer l'efficacité des pratiques de budgétisation sur la base des pratiques en vigueur dans les pays étrangers.

Les indicateurs qualitatifs

- Le degré de satisfaction des usagers, de couverture et de pénétration territoriale de la politique et de la législation linguistiques ;
- Le degré d'ouverture et la qualité des relations entre les instances chargées de la politique linguistique et les organisations de la société civile.
- La fréquence du recours des acteurs institutionnels et des partenaires sociaux aux mécanismes de négociation et de concertation en matière linguistiques.
- La capacité de l'Etat à faire respecter la législation linguistique sur l'ensemble du territoire national et dans toutes les sphères de la vie publique ;
- La qualité des bilans dressés, à titre périodique, par les organisations internationales et les associations marocaines œuvrant pour la diversité culturelle et linguistique.

3.2. Les contraintes afférentes au bilinguisme

On ne peut concevoir une politique linguistique nationale sans accorder une place importante aux contraintes et risques qu'elle comporte aussi bien pour la langue elle-même que pour la cohésion culturelle et institutionnelle de l'État. En effet, les expériences de certains États ayant opté pour le plurilinguisme comme le Canada, la Belgique, l'Espagne, le Paraguay, la Suisse, l'Irak... montrent que la reconnaissance juridique et institutionnelle du plurilinguisme, n'a pas été toujours suivie de pratiques saines en la matière⁵².

Les contraintes d'ordre linguistique

On ne saurait d'abord ignorer les contraintes de la standardisation de l'amazighe et les risques y afférents aussi bien sur la langue elle-même que sur ses expressions régionales :

- L'extinction des langues régionales faute de protection légale et institutionnelle. Les efforts étant orientés vers l'amazigh standard, ces langues seront progressivement écartées du marché linguistique à cause de la mobilité sociale et du rétrécissement accéléré de leurs espaces et de leurs locuteurs.
- La radicalisation des mouvements autonomistes qui pourraient voir dans la standardisation de l'amazigh un simple redéploiement de l'État central et une imposition par le haut d'une nouvelle politique linguistique aux dépens des parlars régionaux ;
- Déviation du discours sur le bilinguisme officiel de ce que l'aménagement, la planification stratégique et le développement durable devraient accomplir comme tâches, à savoir : assurer un développement humain, territorial durable et respectueux des communautés et de leurs patrimoines.

Les contraintes d'ordre institutionnel

Certains secteurs administratifs pourraient afficher des réticences quant au projet d'insertion du bilinguisme officiel dans la vie publique, hypothèse d'autant plus probable que ces administrations ne disposent ni de moyens ni de profils humains adéquats, ni d'un socle de valeurs propice à l'appropriation du bilinguisme. Cela pourrait les amener à adopter une approche minimaliste du bilinguisme et s'en accommoder en tant que contrainte plutôt que comme une opportunité.

Parmi les autres risques qui pèsent sur le processus d'opérationnalisation du bilinguisme il convient de citer :

- Le manque à ce jour de visibilité des réformes en matière linguistique, ce qui limitera sérieusement la capacité d'action de l'administration : école, justice, finance, santé... ;
- L'absence de cohérence et de synchronisation au niveau de la mise en agenda des différents aspects de la réforme linguistique, ce qui compliquera davantage le travail de priorisation (secteurs à prioriser) ainsi que la capacité d'adaptation des administrations ;
- Le déficit de coordination entre les différents départements de l'Etat en vue d'harmoniser leur mise à niveau en matière linguistique, ce qui engendrerait des déperditions d'efforts, de ressources et de temps. La coordination des interventions publiques en la matière passe nécessairement par la mise en place d'un fichier unique pour les départements ministériels. Cela implique que l'administration dispose des mêmes informations et des mêmes données en temps réel, quelle que soit l'institution intervenante et quelle que soit son implantation territoriale. Le fichier administratif unique imposera une homogénéisation de l'action publique en la matière ainsi qu'une réduction substantielle des coûts de gestion et de distorsions managériales.
- La pénurie de ressources suffisantes ne manquera pas de mettre en jeu le processus d'opérationnalisation du bilinguisme. En effet, la réforme linguistique suppose une mobilisation intensive de ressources logistiques, humaines et financières. La préparation et la formation de profils humains adéquats représentent assurément le défi le plus important de ce processus, l'implication et l'engagement des agents publics et des usagers étant décisifs à cet égard ;
- Certaines administrations marocaines ont déjà commencé à insérer l'amazighe dans leurs dispositifs à travers des actions symboliques. Par exemple : enseignes officielles en tfinagh. Cette opérationnalisation encore timide plaide pour des actions de monitoring des réformes entreprises ou à entreprendre en matière linguistique. Certes, les pesanteurs procédurales des administrations peuvent sérieusement handicaper le processus en cours dans la mesure où elles freinent la progression vers le bilinguisme comme officialisé par la Constitution.
- L'absence de transparence managériale des réformes linguistiques. Il n'est pas aisé de mener un aménagement linguistique efficace en l'absence de clarté dans l'agenda et les modes de gestion. La question des délais s'avère cruciale pour évaluer les impacts globaux et sectoriels de la politique linguistique. Une programmation à très court terme pourrait se solder par des mesures hâtives, voire réversibles et, donc, se révéler contre-productive. A contrario, un timing trop long irait contre les revendications de la société civile et l'esprit même de la Constitution qui a prévu un seuil temporel ne devant en aucun cas dépasser la fin de l'actuelle législature.

Les contraintes d'ordre sectoriel

Les départements ministériels les plus concernés par le nouvel aménagement linguistique seront les plus touchés par le phénomène de la résistance institutionnelle (path dependence ou dépendance au chemin parcouru). Ces départements sont principalement ceux chargés de l'éducation nationale, de la communication, de la culture et de la justice.

Dans le secteur de l'enseignement, la mise en application des dispositions constitutionnelles relatives à l'officialisation de la langue amazighe, doit trouver sa traduction, non seulement au niveau des curricula et des manuels scolaires, mais aussi dans la gouvernance stratégique de ce département, l'éducation étant le laboratoire et le lieu de prédilection de toute politique linguistique. L'actualisation des programmes scolaires, la formation et la mise à niveau des corps enseignants et d'inspection et la territorialisation de la politique éducative représentent les trois entrées majeures à ce niveau.

Les deux départements de la communication et de la culture n'en sont pas moins concernés dans la mesure où ils sont en charge de deux secteurs hautement sensibles aux fonctions de communication, des expressions culturelles et artistiques, de transmission de signes et d'images et de socialisation des citoyens. Les mêmes contraintes pourraient s'ériger au niveau de ces deux départements en termes de contenus, de ressources humaines et de territorialisation. Toutefois, le projet de Charte nationale de la culture, qui servira de plateforme référentielle pour le Ministère de la culture et les autres acteurs culturels, a balisé le terrain en proposant un plan de mise à niveau des langues et de leur fonction culturelle.

La justice, quant à elle, constitue l'arène institutionnelle où la politique linguistique prend concrètement forme comme langue de communication institutionnelle. A ce titre, il s'agit de voir comment le bilinguisme officiel pourrait contribuer à l'amélioration de la gouvernance judiciaire, d'un côté, et conforter le lien social entre la justice et les justiciables. Cela dit, quel bilinguisme sera-t-il appliqué ? Il faut dès lors savoir si les justiciables amazighophones vont bénéficier uniquement du droit à un interprète devant le juge ou du droit d'être jugé par un juge qui comprend la langue amazighe. Pour cette raison, il incombe de préciser juridiquement si la langue amazighe est la langue de la justice et de la procédure judiciaire ou simplement celle des justiciables.

Dans le premier cas, elle devient la langue de l'administration de la justice elle-même et s'impose de ce fait indifféremment aux juges et aux justiciables, alors que, dans le second cas, l'amazigh est uniquement la langue des justiciables. En toutes hypothèses, la lecture du troisième alinéa de l'article 5 de la Constitution semble privilégier le premier cas de figure dans la mesure où la langue amazighe est présentée comme étant une langue officielle de l'Etat, en tant que patrimoine commun à tous les Marocains sans exception.

Le coût du bilinguisme

Comme partout dans le monde, le bilinguisme officiel n'est pas sans engendrer des charges financières pour le budget général de l'Etat. L'exemple du Canada en dit long. Les dépenses du bilinguisme s'élèvent annuellement, selon un rapport officiel de 2012, à 2,4 milliards de dollars canadiens, soit 85 dollars par citoyen. L'Union européenne n'en supporte pas moins les frais, puisque le multilinguisme pratiqué par ses institutions absorbe à lui seul plus d'un milliard d'Euro par an, soit environ 1% du budget annuel de l'Union et l'équivalent de 2 Euro pour chaque citoyen européen.

Qu'en sera-t-il du Maroc où des infrastructures et des investissements lourds sont à prévoir au cours des premières années pour mettre à niveau les administrations et les différents intervenants institutionnels avec la nouvelle réalité linguistique ? Cette question devient cruciale dans un contexte économique national et international marqué par la pénurie des ressources.

Dans une pareille situation, la tension entre l'objectif d'optimisation du processus d'opérationnalisation du bilinguisme et celui de rationalisation des dépenses publiques est à méditer. Certes, on ne saurait trop insister sur le fait qu'en termes de priorisation, la volonté politique et la nécessité de donner corps aux engagements en termes droits culturels et linguistiques doivent primer sur les considérations de coût, lequel doit être assumé à bon escient par l'Etat. Argument d'autant plus raisonnable que le sens de la justice historique plaide, ainsi que le soulignent plusieurs associations œuvrant pour la diversité culturelle, pour que le préjudice subi par la langue amazighe soit réparé par des mesures de discrimination positive en sa faveur.

Il va de soi que les charges de l'officialisation de la langue amazighe pèseront non seulement sur le budget général de l'Etat, mais aussi sur celui des collectivités territoriales, des entreprises publiques et privées et des organisations de la société civile. L'Etat est amené, par conséquent, à trouver les ressources nécessaires pour financer et mener le chantier du bilinguisme officiel. Toutefois, si l'Etat est bien le principal pourvoyeur de ressources, il ne saurait être l'unique en la matière. Le financement de la nouvelle politique linguistique pourra être partagé, de manière plus ou moins proportionnelle, par d'autres acteurs : fondations culturelles mondiales, mécénat du secteur privé, fonds d'appui en provenance des organisations internationales comme l'UNESCO, l'Union européenne...

S'agissant des collectivités territoriales, leur contribution à l'opérationnalisation du bilinguisme sera d'une grande valeur pour l'Etat pourvu qu'elles fassent preuve d'une grande imagination pour assurer l'adéquation entre les financements disponibles et l'optimisation des dépenses. Les collectivités territoriales, accompagnées par les organisations de la société civile locales, pourront même servir de laboratoire naturel pour la conversion vers le bilinguisme et la territorialisation des différentes stratégies nationales d'aménagement linguistique.

CHAPITRE V : LA POLITIQUE JUDICIAIRE : UN LEVIER DE CONFIANCE ET DE DEVELOPPEMENT

Partout dans le monde et à des degrés variables, l'institution judiciaire souffre d'un déficit de confiance dont elle peine encore à se relever. Le Maroc n'est pas à l'abri de ce phénomène quasi universel, comme l'indiquent les données de la World Values Survey (5^e vague, 2008) selon lesquelles 27,8 % seulement des Marocains auraient une confiance parfaite dans le système judiciaire national. Plus récemment, l'enquête nationale sur le lien social au Maroc, réalisée par l'IRES en juin 2011, montre la persistance du sentiment de désaffection publique à l'égard de la justice, les tribunaux étant – tout à l'instar des institutions représentatives – à la traîne en termes de confiance institutionnelle avec une note égale à 4,2 sur 10.

Les indicateurs présumés sont nombreux à expliquer cette défiance : corruption perçue, procéduralisme et coûts élevés de la justice, structures d'accueil et ressources humaines inadaptées ou insuffisantes, carte judiciaire peu sensible au droit d'accès à la justice, système pénal et pénitentiaire qui restent à consolider... Bref, des indices de mal gouvernance d'une ampleur telle que Sa Majesté le Roi a pris l'initiative, à l'occasion du Discours Royal du 20 août 2009, de lancer un processus de réforme profonde du système de la justice en l'axant sur des objectifs de moralisation et de modernisation bien déterminés.

De nos jours, la réforme constitutionnelle de 2011 a entraîné dans son sillage un programme d'envergure pour asseoir les pré-requis d'une gouvernance judiciaire au Maroc. Ce faisant, la Charte nationale et le Plan opérationnel pour la mise en œuvre de la réforme ont défini comme suit les principaux axes :

- Consolider l'indépendance du pouvoir judiciaire.
- Renforcer les mécanismes de sanction pour garantir l'intégrité et la transparence du système judiciaire.
- Renforcer le rôle de la justice dans la moralisation de la vie publique.
- Renforcer la protection judiciaire des droits et libertés dont, en particulier, les garanties du procès équitable.
- Rapprocher la justice des justiciables et rationaliser la carte judiciaire.
- Améliorer la qualité des jugements et garantir la sécurité judiciaire.
- Encourager le recours aux moyens alternatifs de règlement des litiges.
- Développer les capacités institutionnelles et managerielles du système judiciaire.
- Mettre en place les pré-requis de la juridiction numérique.
- Etablir des normes de régulation pour une meilleure interaction entre la justice et les médias.

Le présent chapitre a pour objet d'élucider les principaux enjeux de la réforme judiciaire au Maroc. Pour ce faire, il faudra d'abord identifier les problématiques et les séquences majeures qui ont marqué le processus de réforme bien avant la Constitution de 2011, pour s'atteler ensuite à la clarification du contenu de l'agenda de réforme tel que défini par la nouvelle Constitution et la dialogue national subséquent.

1. Caractéristiques et piliers de la réforme judiciaire : une évaluation rétrospective

Ces dernières années, la réforme du système judiciaire, tout comme la bonne gouvernance, le développement humain et les droits fondamentaux, a envahi, jusqu'à le saturer, le lexique politique marocain. Tout comme en France dans les années 1990⁵³, la visibilité croissante dans l'espace public marocain de la thématique de la justice et son inscription sur l'agenda politique au plus haut niveau de l'Etat se sont accompagnées, d'un travail de reformulation des objectifs et des fonctions de la justice dans un pays en transition politique et économique. Cela se comprend d'abord à travers la centralité de la réforme judiciaire dans les Discours Royaux. A l'aube du nouveau Règne, le Souverain a pris soin de confirmer que la justice constitue « le socle et la finalité de notre doctrine du pouvoir »⁵⁴. Ceci explique aussi le nombre d'initiatives qui ont visé des aspects ponctuels de la politique judiciaire.

A l'époque, l'inscription de la réforme dans une démarche graduelle découlait autant de la complexité de la problématique judiciaire que d'une prise de conscience de la portée du conflit de valeurs opposant les acteurs majeurs de la réforme.

Le risque sécuritaire, subséquent aux attaques terroristes du 16 mai 2003 à Casablanca, a finalement décidé les pouvoirs publics à reformuler certains aspects de la législation pénale. Il s'agissait alors d'aménager de nouveaux mécanismes de défense, sinon de socialisation répressive en direction de groupes sociaux et d'individus censés représenter une menace à l'ordre social. Le resserrement de certaines branches de la législation pénale (terrorisme, délinquance financière, émigration...) a été révélateur de l'urgence de faire face aux défis sécuritaires.

Sur un autre plan, le système judiciaire au Maroc a été le théâtre de combats menés par des professionnels de la justice et, derrière eux, les collectifs civils de plaidoyer. Plus encore, à l'intérieur même du secteur, de nombreuses luttes ont mis en confrontation les professionnels de la justice entre eux-mêmes.

L'enjeu était alors de se disputer le pouvoir sur la profession judiciaire, soit en termes de revendications statutaires formulées par les professionnels de la justice, soit en termes de libertés syndicales et associatives pour les magistrats, soit encore en termes de plaidoyers pour l'indépendance de la justice.

Avant la réforme constitutionnelle, l'agenda de réforme a porté sur un éventail de volets allant de la redéfinition du rôle respectif des juridictions et de l'exécutif à l'humanisation des conditions carcérales en passant par la recomposition du Conseil supérieur de la magistrature, la rationalisation de la gestion du contentieux, la requalification du personnel judiciaire, la généralisation des technologies de l'information et le recours aux voies alternatives de règlement des litiges.

1.1. Caractéristiques de la politique judiciaire : tension référentielle et réformisme graduel

Le poids de l'héritage institutionnel, la pluralité des acteurs et la multiplicité des enjeux et objets de la réforme expliquent la double caractéristique du système judiciaire : la tension référentielle qui renvoie à la coexistence de deux conceptions de la fonction judiciaire et le gradualisme comme stratégie de réforme.

1.1.1. La tension entre le registre régalien et le registre libéral

Tout au long de son évolution, la politique judiciaire du Royaume a été travaillée par une tension structurante entre le registre régalien et le registre démocratique. Le premier renvoie à un référentiel-héritage ramenant la fonction de justice à des représentations et à des pratiques d'autorité bien ancrées dans l'histoire politique et institutionnelle du Royaume. Le registre libéral-démocratique, dit aussi référentiel-programme, renvoie aux exigences de modernisation et de démocratisation de l'appareil judiciaire. Saisie sous cet angle, la justice marocaine présente les attributs d'un système structuré autour d'une tension permanente entre les acquis de l'histoire et la demande de réforme.

Le registre régalien

Selon le premier registre, dont la paternité revient aux théories du califat, le pouvoir d'Etat, justicier suprême, gardien de l'ordre public, serait fondé à veiller à ce que la justice soit placée au dessus des aléas de la vie publique. La justice, tout comme les services de l'ordre, l'administration et les médias publics, se définirait alors non pas comme un service public distant et indifférent, mais comme un levier de promotion de l'ordre social et politique⁵⁵.

Ce constat allait même être promu en valeur déontologique par les rédacteurs de la Charte d'éthique judiciaire rédigée par l'Amicale Hassania des Magistrats. La raison d'être de la justice, lit-on dans le préambule de la Charte, est la conservation des fondamentaux de la Nation, l'imposition du respect de la volonté collective afin de se conformer à toute loi érigée, en vue d'assurer l'équilibre qui sécurise la coexistence et réalise le développement⁵⁶.

Après l'Indépendance, les traits régaliens de la justice marocaine se sont précisés, comme en témoignent la stabilité des textes sur la justice dont les plus importants datent de 1974 et la marginalité de la justice comme objet et enjeu de la lutte pour la démocratisation. Sur le terrain proprement institutionnel, le fonctionnement du ministère de la justice a pour longtemps été associé à un statut l'identifiant comme un département de souveraineté soumis habituellement aux critères de technocratie et d'apolitisme. Ce n'est qu'au terme d'un long processus que ce département a été confié à des personnalités à étiquette partisane.

Le registre libéral

Le second registre travaillant, de façon concurrente, la politique judiciaire marocaine relève d'une conception libérale qui s'enracine dans les principes de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance de la justice. Comme on le verra plus loin, ce registre peut se subdiviser en deux sous-référentiels si distincts qu'ils peuvent se révéler parfois inconciliables : le référentiel de marché, plutôt enclin à faire de la justice un outil de développement et d'accompagnement de la transition économique ; et le référentiel démocratique qui reconnaît dans la fonction de justice un pilier incontournable de l'Etat de droit. Si certaines prémisses du registre libéral peuvent être identifiées dans le corpus constitutionnel marocain antérieur à 2011⁵⁷, force est de rappeler qu'il s'agit là d'un référentiel-programme qui se dévoile davantage dans les discours sur la réforme et les plateformes y afférentes.

La tension entre les deux registres régaliens et libéraux serait d'abord repérable au niveau du fonctionnement même de l'appareil judiciaire, sa branche pénale notamment. Tel qu'elle s'offre à l'observation quotidienne à travers les médias, la jurisprudence et les rapports d'experts, la justice pénale au Maroc peine encore à résorber la contradiction entre son allure prétorienne, activement protégée par un pouvoir d'Etat jaloux de ses prérogatives de gardien de l'ordre public, et certaines exigences substantielles ou procédurales de la pénalité moderne : présomption d'innocence, droit de la défense, égalité devant la justice, délais de la garde à vue⁵⁸...

Certes, les juridictions marocaines font montre d'une certaine vigilance quant aux dimensions procédurales des procès à risque politique pour éviter les critiques de la presse et des collectifs civils ; il reste que ces procès ne sont pas traités indifféremment par les autorités judiciaires. Selon leur objet, la majorité des affaires politiques portées devant les juridictions marocaines entre 1999 et 2011 peuvent être réparties en trois catégories : les délits de presse, la lutte contre le terrorisme et la répression de la corruption publique. Alors que la justice marocaine a généralement fait montre de grande diligence pour instruire et juger les affaires relevant de la première et deuxième catégorie en respectant les règles du procès équitable⁵⁹, la répression de la corruption publique, elle, a révélé des processus longs, voire dédaléens (affaires CIH, CNOPS, ONDA...).

La tension entre le registre régalien et le registre libéral s'est fait également sentir en termes de convergence avec les standards internationaux en matière judiciaire. Certes, le Maroc a ratifié de nombreux instruments conventionnels et retiré diverses réserves, il se trouve que des organisations de la société civile et des coalitions mondiales lui reprochent le sursis à ratification de certains instruments facultatifs ou corollaires comme le Protocole facultatif visant à abolir la peine de mort⁶⁰, la Convention internationale contre les disparitions forcées et le Traité de Rome portant Statut de la Cour pénale internationale⁶¹. Dans la pratique institutionnelle, le juge et l'administration marocains sont rares à reconnaître la primauté d'une norme internationale sur une loi interne en vigueur⁶². De même, on fait grief au Gouvernement marocain de ne pas reconnaître la compétence des organes de surveillance institués par certaines conventions pour recevoir des communications individuelles, et ce en dépit du caractère non-juridictionnel de ces organes.

La tension la plus caractéristique entre les deux registres, régalien et libéral, demeure celle relative à la liberté syndicale des magistrats. Le Royaume du Maroc a ratifié la majorité des instruments de l'Organisation internationale du travail, à l'exception de la Convention n° 87 sur la liberté syndicale dont la ratification a été écartée à cause d'une vieille loi qui remonte aux années 1970. En effet, la Loi de 1974 portant statut de la magistrature interdit en son article 14 l'exercice de la liberté syndicale par les magistrats. Cette question a été d'abord inscrite à l'agenda du Gouvernement d'alternance. Les experts de l'Organisation internationale du travail, prenant note de l'amalgame entretenue par les pouvoirs publics marocains entre liberté syndicale et droit de grève, ont suggéré que, faute de pouvoir constituer des syndicats, les magistrats ont la possibilité de défendre leurs intérêts matériels et civiques dans le cadre d'associations socioprofessionnelles de leur choix.

On comprendra dans le sillage de cette consultation que la tension entre les deux registres, régalien et libéral, a été finalement résorbée à la faveur d'un compromis : le pluralisme associatif considéré comme un substitut à la liberté syndicale. L'argument alors développé par le Gouvernement a mis en avant la crainte, fort légitime, qu'une extension de la liberté syndicale ne devienne un facteur de politisation du corps judiciaire⁶³. Dans une lettre en date du 25 mars 2002, le ministre de la justice d'alors présenta ses raisons comme suit : « les juges devraient rester loin des luttes politiques et syndicales. (Ils) disposent de l'Amicale Hassanienne qui joue en réalité le rôle de syndicat [...]. La situation actuelle n'est pas prête à l'activité syndicale des juges [...]. La non expérience de certaines composantes de l'appareil judiciaire dans le domaine politique et syndical pourrait aboutir à des dérapages [...]. Tout amendement de l'article 14 pourrait porter préjudice au bon fonctionnement de l'appareil judiciaire ».

1.1.2. Le gradualisme de la réforme judiciaire

Les partisans du gradualisme comme grille d'analyse et de conduite des politiques publiques partent de l'hypothèse que les connaissances et les informations dont dispose un acteur, quelque importantes soient-elles, ne sauraient lui permettre de construire à l'avance une démarche d'ensemble et d'anticiper des pistes d'action définitives. Les vraies solutions émergent dans le feu de l'action⁶⁴. Ce prisme d'analyse, qui annonce la fin de la planification a priori, admet que les réformes les mieux abouties sont celles qui creusent progressivement selon un enchaînement cumulatif de décisions ponctuelles, chaque décision s'appuyant sur celle qui la précède et orientant celle qui la suit.

Cela signifie que, pour se stabiliser, les contenus de la réforme judiciaire au Maroc ont dû transiter par diverses initiatives et consultations mettant en présence pouvoirs publics, acteurs de la profession, bailleurs de fonds et collectifs civils de plaidoyer. L'idée d'une réforme globale de la justice a envahi l'agenda public dès le 24 avril 1995 lorsque Feu Sa Majesté le Roi Hassan II fixa les principaux axes autour desquels devait être repensée la politique judiciaire⁶⁵. L'accent a été alors mis sur la formation, la décentralisation, les conditions matérielles des magistrats et l'ouverture sur des systèmes de droit autres que ceux ayant jusque-là fait référence au Maroc⁶⁶.

Sous le nouveau Règne, les plans de réforme ont été formulés sur fond de revendications conjointes des collectifs de défense des droits humains, des milieux d'affaires et des professionnels de la justice. Le 20 août 2009, ce laborieux processus a été couronné par un Discours Royal, à l'occasion de l'anniversaire de la Révolution du Roi et du Peuple qui marqua le passage à l'opérationnalisation.

On comprendra dès lors pourquoi les premières initiatives n'ont pas visé à titre principal le noyau dur de la politique judiciaire : la révision des lois de 1974 portant respectivement statut de la magistrature et organisation judiciaire du Royaume. L'urgence de réagir à la demande d'une meilleure judiciarisation des conflits sociaux a conduit les pouvoirs publics à initier des changements dans les marges du système judiciaire.

Les premières actions engagées dans ce sens tranchent par leur caractère ciblé et, somme toute, exploratoire du terrain et des scénarios de réforme : institution en décembre 2001 de *Diwan al-Madhalim*, équivalent marocain de l'office de l'ombudsman en Europe ; refonte du Code de procédure pénale en octobre 2002 ; mise en place de l'Instance équité et réconciliation pour instruire des procès de justice transitionnelle ; révision en février 2004 du Code de la famille avec une refonte majeure de son volet judiciaire ; création d'instances de régulation aux pouvoirs quasi judiciaires (ANRT, HACA, CNPDP...).

Chemin faisant, il a fallu attendre le cinquantenaire de l'Indépendance du Royaume pour voir s'explicitier les termes du débat public sur une réforme globale de la justice. Tout se passait alors comme si les pouvoirs publics marocains privilégiaient une approche graduelle qui devait leur permettre de capitaliser sur les projections préconisées par les différents acteurs. La dualité rapport du Cinquantenaire et du rapport de l'Instance équité et réconciliation n'a pas été sans enseignements à cet égard.

Alors que le rapport commémoratif du cinquantenaire de l'Indépendance s'est accommodé d'une attitude minimaliste en s'arrêtant au seuil des exigences techniques (mise à niveau) et éthiques (moralisation) de la réforme judiciaire⁶⁷, les membres de l'Instance équité et réconciliation n'ont pas hésité à traduire ces exigences en termes plus politique : « l'indépendance de la justice, lit-on dans la synthèse du rapport final, passe, outre les recommandations d'ordre constitutionnel, par la révision par une loi organique du statut du Conseil supérieur de la magistrature. L'IER recommande à cet égard de confier la présidence du Conseil Supérieur de la Magistrature par délégation au Premier président de la Cour suprême, l'élargissement de sa composition à d'autres secteurs que la magistrature »⁶⁸.

Annoncée par le Souverain dès le mois d'août 2007 à l'occasion de la fête du Trône, la réforme du système judiciaire se verra occuper tout l'espace du Discours Royal du 20 août 2009. Davantage qu'une simple synthèse reprenant les différentes recommandations formulées le long d'une décennie, ce discours se révéla un véritable arbitrage en faveur d'une approche systémique de la réforme ; une « réforme substantielle qui ne se limite pas au seul secteur judiciaire, mais qui, par ses finalités, englobe l'ensemble du système de la justice »⁶⁹.

Ce discours a mis sur agenda six axes d'intervention jugés prioritaires : la consolidation des garanties de l'indépendance de la justice, la modernisation de son cadre normatif, la mise à niveau des structures et des ressources humaines, l'amélioration de l'efficacité judiciaire, l'ancrage des règles de moralisation de la justice et la mise en œuvre optimale de la réforme.

Outre les réaménagements touchant la composition du Conseil supérieur de la magistrature, le discours du 20 août 2009 a annoncé la mise en place d'une « instance consultative, pluraliste et représentative, permettant à la justice de s'ouvrir sur son environnement ». Comme on le verra plus loin, il a fallu attendre les résultats du processus constituant pour voir s'installer une autre instance (le 8 mai 2012) à laquelle il a été confié la fonction de reprendre la réflexion sur la réforme du système judiciaire.

Au final, le nombre d'années que la réforme judiciaire a exigé se justifie. La cristallisation des grands choix de la réforme a nécessité la mobilisation d'une multiplicité d'acteurs et l'organisation de plusieurs actions de concertation. Il y va de la nature de tout réformisme graduel en politiques publiques où la prise de décision officielle doit toujours construire des solutions dans la maturation consensuelle. D'un côté, cela donne plus de légitimité aux décisions publiques, permettant ainsi de faire l'économie de résistances éventuelles, de l'autre, il permet d'obtenir des solutions raisonnables et, donc, durables car le produit d'une intelligence collective.

1.1.3. Piliers et approches de la réforme judiciaire

Dans la période antérieure à la Constitution de 2011, l'agenda de réforme s'articulait schématiquement autour de trois dimensions :

- une dimension *technique* que le discours des pouvoirs publics et des bailleurs de fonds désigne sous le label « modernisation de la justice ».
- une dimension *éthique* soulignée par les organisations civiles de lutte contre la corruption, une partie de la presse écrite et électronique, mais aussi les agences internationales de développement sous le slogan de « la moralisation de la justice ».
- une dimension *politique* plus repérable dans les plateformes revendicatives des collectifs de défense des droits de l'Homme et de certaines formations partisans.

Telles que déclinées dans le Discours Royal du 20 août 2009, ces trois dimensions devraient se reconnaître dans un système de justice en tant que « rempart inexpugnable pour la défense de *l'Etat de droit*, un fondement essentiel de la sécurité judiciaire et de la *bonne gouvernance* et un facteur d'impulsion du *développement* ».

1.1.3.1. Le pilier mise à niveau : la dimension technique de la réforme

Sur le volet proprement managérial, la modernisation de la justice a pour finalité d'accompagner l'aménagement d'un climat favorable à l'investissement et à la sécurité juridique des affaires. Elle représente, à ce titre, un préalable nécessaire pour conforter la mise à niveau et la compétitivité globale du Royaume dans le sillage des accords de libre-échange conclus avec l'Union européenne, les Etats-Unis et certains pays arabes.

Les instruments financiers conclus ne sont pas rares à témoigner de la centralité de cette dimension managériale caractéristique de certains bailleurs de fonds, centralité dont il est facile de trouver trace, par exemple, dans le Projet Banque mondiale estimé à 70 millions de DH pour la modernisation des juridictions de commerce par le renforcement des capacités de gestion du système judiciaire et du registre de commerce.

Ce projet a insisté sur un triple volet : la mise à niveau du cadre législatif et réglementaire pour les activités commerciales et la gestion du contentieux, le renforcement des capacités de formation et de gestion de l'Institut supérieur de la magistrature (ISM) et le renforcement des capacités de communication du Ministère de la justice.

Plus ciblé, le Programme USAID de l'ordre de 50 millions de DH a préconisé une mise à niveau des juridictions commerciales de la région Souss-Massa-Daraa et de l'administration centrale et insisté sur la refonte des lois et réglementations relatives au commerce et aux affaires et l'amélioration du fonctionnement des tribunaux par l'introduction d'un nouveau système de statistiques judiciaires.

D'autres recommandations strictement techniques prolongent ce dispositif. Il a été question ici de dématérialiser une bonne partie du travail judiciaire par le développement des téléprocédures judiciaires et l'extension de l'usage des nouvelles technologies de l'information et de la communication⁷⁰ : informatisation des archives et du casier judiciaire, diffusion de la jurisprudence sur CD-Rom, généralisation du courrier électronique, institution du greffier électronique, bornes électroniques d'information des justiciables, commande en ligne du casier judiciaire...

La démarche managériale, comme approche de la réforme judiciaire, tend, en revanche, à s'estomper dans le Projet MEDA II⁷¹ qui tranche plutôt par sa portée globale. S'étalant sur une période triennale, cet instrument visait à renforcer les capacités structurales et organisationnelles d'une quarantaine de juridictions avec, comme volets essentiels, l'accélération des procédures et des délais de réponse, la facilité de suivi des affaires judiciaires concernant le justiciable, la mise en place d'outils efficaces de consultation des archives, l'informatisation de la chaîne civile, de la chaîne pénale et de la caisse avec une attention particulière pour la section de la famille et un système d'information intégré basé sur la création de guichets de plaintes et d'information (info-points) et la réalisation d'une campagne d'information et de sensibilisation des usagers et des citoyens.

On pourra aussi trouver trace de ces exigences techniques dans le programme (2009-2012) annoncé par le Ministre de la justice, en mai 2009, devant le Parlement. Il s'agit, en substance, de mettre en place 4 cours d'appel et 18 tribunaux de première instance, réaménager d'autres juridictions, augmenter le nombre des juges et cadres pour atteindre respectivement 1500 et 2500 en 2012, généraliser l'équipement des tribunaux en matériel informatique et bureautique, réviser les programmes de formation et les critères d'accès à l'Institut supérieur de la magistrature à travers le relèvement de l'âge des candidats et l'amélioration des conditions matérielles des magistrats...

Longtemps étrangère à toute rationalité de type managérial, la fonction judiciaire a progressivement intégré le référentiel de marché et se trouve aujourd'hui en passe d'obéir aux considérations de coût, d'efficacité et de qualité du « produit »⁷². Deux facteurs semblent déterminer cette reconversion : l'inscription de la justice dans les transformations de l'action publique qui bascule progressivement vers des modes de production et de légitimation de type bonne gouvernance axés sur le résultat, l'obligation de rendre compte et l'évaluation des politiques publiques.

Le second facteur a trait aux transformations de l'institution judiciaire elle-même. La remarquable croissance de la demande de justice et des contentieux non jugés justifie, aux yeux des autorités judiciaires, l'intégration des critères de productivité, donc d'intégration de standards procéduraux et managériaux tenus pour universels.

1.1.3.2. Le pilier moralisation : la dimension éthique de la réforme

Un paradoxe singularise d'abord cette dimension fondamentale de la réforme judiciaire. Autant les mesures prises par les pouvoirs publics attestent de la capacité de l'Etat marocain à s'imprégner des standards universels, autant le Baromètre mondial de la corruption met au grand jour le manque d'avancées notables dans ce domaine. Selon l'Indice de perception de la corruption (IPC), le Royaume aurait même rétrogradé au niveau du Baromètre mondial de la corruption à cause du secteur judiciaire considéré comme le plus touché par le fléau⁷³, ce qui explique son basculement de la 72^e vers la 85^e place en 2010 parmi les 180 pays répertoriés par Transparency international. Le Baromètre mondial de 2013 indique que le secteur judiciaire vient en quatrième position en termes de perception de la corruption après la police, les services fournissant des autorisations et la santé.

Certes, le Maroc a ratifié la Convention des Nations Unies contre la corruption en janvier 2007, promulgué une nouvelle loi sur la déclaration de patrimoine en avril 2007, créé une Instance centrale pour la prévention de la corruption en mars 2007. Chemin faisant, les magistrats ont adopté une Charte d'éthique judiciaire en avril 2009. Il se trouve que la lutte contre la corruption, sous sa forme judiciaire notamment, s'inscrit dans une perspective de réforme de longue haleine dont les enjeux dépassent les seuls réaménagements juridiques de la fonction judiciaire. Les différents dispositifs de promotion de la transparence et de lutte contre l'impunité peinent à produire des effets à brève échéance, si bien que le concept de *path dependency*, évoqué ci-dessus, semble parfaitement opératoire pour expliquer les difficultés de la moralisation de la justice au Maroc.

1.1.3.3. Le pilier démocratisation : la dimension politique de la réforme

Sur le registre politique, les discours des collectifs civils et l'offre officielle de réforme s'accordent à reconnaître la relation étroite entre réforme judiciaire et Etat de droit. L'agenda de réforme stabilisé depuis le Discours Royal du 20 août 2009 fait largement écho à un mémorandum inter-associatif signé, à l'initiative de l'Association Adala, par dix associations de défense des droits de l'Homme. Elaborée en avril 2009, cette plateforme comporte, outre un diagnostic de la situation du secteur, un ensemble de recommandations portant sur les réformes législatives garantissant l'indépendance de la justice. A cette époque, Transparency international répertoriait encore comme « non indépendant » le Conseil supérieur de la Magistrature⁷⁴.

De son côté, le Discours Royal du 20 août 2009 consacra le premier axe à la « consolidation des garanties de l'indépendance de la Justice ». Dans l'optique du Souverain, le remède serait d'abord à chercher dans le réaménagement du Conseil supérieur de la magistrature⁷⁵, instance constitutionnelle devant désormais exercer en exclusivité les attributions nécessaires à la gestion de la carrière des magistrats ; Un réaménagement qui devrait conduire à la révision des modes de désignation des membres du Conseil et au renforcement de la représentation féminine en son sein.

Garanti par toutes les Constitutions du Royaume, le principe d'indépendance de l'autorité judiciaire est réaffirmé par le droit judiciaire privé et pénal marocain. L'inscription constitutionnelle et légale de ce principe reste en revanche imparfaite, à défaut d'une distinction organique entre le corps judiciaire et les autres corps de l'Etat. L'article 86 de la Constitution de 1996 relatif à la composition du Conseil supérieur de la magistrature ne fait pas écho à l'article 82, le vice-président du Conseil, en l'occurrence le Ministre de la justice, n'étant pas une autorité judiciaire *stricto sensu*.

Plus encore, le dahir portant loi du 11 novembre 1974 formant statut de la magistrature alourdit cette interférence du pouvoir exécutif en transférant une partie des compétences du Conseil supérieur de la magistrature au Ministre de la justice. Ce dernier dispose de larges attributions en matière disciplinaire à l'égard des magistrats. A en croire les collectifs civils œuvrant pour l'indépendance de la justice, les risques de dérive sont d'autant plus probables que le parquet, qui ne jouit pas de la garantie d'inamovibilité, se trouve en situation de subordination hiérarchique à l'égard du Ministre de la justice.

Une vérité paradoxale s'affirme dans le sillage de ce débat sur l'indépendance du juge. Ce dernier, exerçant une fonction majeure de l'Imamat comme le rappelle la plupart des Discours Royaux, devrait-il se prévaloir d'une indépendance totale dans l'exercice de cette fonction ? Une bonne partie du mouvement féministe marocain ne le souhaite pas. On préfère un juge de la famille dépendant, en phase avec la ligne de conduite royale du changement plutôt qu'un juge indépendant risquant d'être conservateur⁷⁶!

1.2. La revalorisation constitutionnelle de la fonction judiciaire : contenu et portée

La Constitution de 2011 est porteuse d'un changement de paradigme pour le moins décisif en termes de définition de l'Etat de droit au Maroc. Pour ce faire, il a été question d'atténuer la confusion entre démocratie et régime représentatif et de faire triompher une nouvelle légitimité, celle de l'Etat de droit où la loi ne peut prétendre exprimer la volonté générale que dans le respect de la Constitution, dont le juge est le gardien.

1.2.1. Le contenu

A lire la nouvelle charte constitutionnelle du Royaume, tout se passe comme si l'exigence de renforcer la primauté du droit devait conduire à l'aménagement, au profit du juge, de nouvelles facultés d'intervention dans le fonctionnement des autres pouvoirs. On en voudra pour indicateurs :

- Les références multiples à la primauté de la loi et aux exigences de transparence, de responsabilité et de reddition des comptes ;
- La part croissante prise par le juge dans le contrôle juridictionnel des actes des autres pouvoirs ;

- L'institutionnalisation au profit du justiciable du recours par voie d'exception contre les lois estimées attentatoires aux libertés et droits fondamentaux ;

Cette revalorisation de la fonction judiciaire est si explicite dans le nouveau texte constitutionnel qu'elle semble ébranler le mythe du juge passif, simple « bouche de la loi » comme disait Montesquieu. On trouvera d'abord trace de cette revalorisation dans le nouveau statut dont est désormais dotée l'institution judiciaire. Hissée au rang de Pouvoir judiciaire dont l'indépendance est garantie par le Roi, la justice se prévaudra de solides garanties d'indépendance, d'impartialité, d'inamovibilité, d'éthique judiciaire, d'association et de libre expression des magistrats (Art. 107 à 111).

Ainsi, chaque fois qu'il estime que son indépendance est menacée, le juge doit, comme le prévoit l'article 109, en saisir le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire ; inversement, tout manquement de sa part à cette indépendance constitue une faute professionnelle grave pouvant entraîner des sanctions⁷⁷. En toutes hypothèses, la protection de ces garanties est confiée au Conseil supérieur du pouvoir judiciaire présidé par le Roi, et dont les actes sont susceptibles de recours pour excès de pouvoir (Art. 114). La composition de cet organe a été, de son côté, réaménagée dans le sens d'un renforcement substantiel de l'indépendance du pouvoir judiciaire et de la séparation des pouvoirs, le ministre de la justice ne figurant plus comme « vice-président » du Conseil.

Les garanties ainsi accordées impacteront de trois manières le fonctionnement du système judiciaire.

- D'un premier côté, la protection du juge contre toute immixtion illicite dans l'exercice de ses fonctions donnera un gage concret de l'indépendance de la justice.
- De l'autre côté, elle fera du juge un véritable agent de moralisation du système judiciaire.
- En troisième lieu, ces garanties sont censées favoriser, à terme, le développement d'un « activisme judiciaire » capable de produire une jurisprudence avant-gardiste au mieux de la primauté de la loi et de la consolidation démocratique au Maroc.

1.2.2. La portée

Quel pourrait être l'impact de ces aménagements constitutionnels sur la politique judiciaire et la trajectoire globale du Royaume ? Les réponses apportées par le constituant de 2011 semblent lourdes de conséquences à cet égard. Pour autant que l'opérationnalisation se fasse selon le schéma indiqué par le constituant, les retombées, notamment en termes de confiance institutionnelle et de gouvernance des politiques publiques, se révéleront positives.

Schématiquement, la séquence des effets pourra prendre la forme d'une chaîne où chaque impact produira, par transitivité, un impact subséquent :

- **En termes de moralisation de l'administration** : l'opérationnalisation effective des mécanismes de transparence et de reddition des comptes et le renforcement du contrôle judiciaire sur l'administration sont de nature à améliorer la gouvernance et la moralisation des services publics.
- **En termes de confiance institutionnelle** : l'amélioration de la gouvernance des services publics du fait du contrôle judiciaire déterminera à son tour une amélioration de l'indice de confiance dans les institutions, y compris dans le service public de la justice.
- **En termes de lien social** : l'amélioration de la confiance citoyenne dans la justice déterminera une augmentation substantielle de la fréquence du recours à la justice et, par conséquent, une amélioration de l'indice de judiciarisation des rapports sociaux qui suppose une capacité de la justice à réguler les conflits sociaux.
- **En termes d'impact sur l'économie nationale** : l'amélioration de l'indice de judiciarisation des rapports sociaux impliquera, de son côté, une plus grande confiance des opérateurs économiques nationaux et étrangers et des bailleurs de fonds dans la justice marocaine et, par conséquent, un développement des investissements directs étrangers et des sources de financement de l'économie nationale.

La judiciarisation des rapports sociaux comme indicateur de l'existence d'une gouvernance judiciaire représente un facteur clé de la qualité des liens sociaux, notamment en termes de confiance dans les institutions. La prégnance du registre régalien soulignée plus haut et la persistance d'une image passive et contestée de la justice expliquent la relative dégradation du degré de confiance dans l'institution judiciaire.

Le rapport justice/justiciable constitue en effet la tension majeure résumant et mettant en relief les grands maux de la politique judiciaire marocaine : lenteurs, coût, corruption, inexécution des décisions judiciaires... Un constat si évident que les instruments de mesure de la performance en la matière insistent sur la qualité du rapport aux justiciables comme critère fondamental d'évaluation. Sur ce registre et comme certifiée par les normes de type ISO 9000, la qualité des prestations offertes par une juridiction, est soumise au respect d'un certain nombre de prescriptions relatives au contrôle de la production. Ces normes doivent notamment matérialiser la supériorité de la demande sur l'offre et la nécessité pour le service judiciaire d'adapter constamment son organisation interne à l'état de la « clientèle »⁷⁸.

On trouvera écho de cette primauté de la demande sur l'offre, en tant que règle d'or managériale, dans le discours de Sa Majesté le Roi prononcé à l'occasion de l'ouverture de la première session du Parlement en date du 8 octobre 2010, et qui a insisté sur la mise en place d'un nouveau concept de réforme fondé sur « la Justice au service du citoyen ».

La rédaction même de la Constitution s'inscrit résolument dans cette optique en plaçant les droits des justiciables au centre du dispositif du titre VI relatif au pouvoir judiciaire. Par-delà le but évident de renforcer les gages d'indépendance et de gouvernance de l'institution judiciaire, le constituant semble davantage animé par l'objectif d'instaurer un modèle de gouvernance judiciaire basé sur une approche en termes de droits humains.

Cet objectif transparait d'abord dans l'article 117 de la Constitution qui fait du juge une autorité « en charge de la protection des droits et libertés et de la sécurité judiciaire des personnes et des groupes, ainsi que de l'application de la loi ». Il explique, en outre, l'introduction de nouvelles libertés judiciaires dont l'opérationnalisation est censée aboutir à un recentrage du service public de la justice autour des droits et des intérêts du justiciable : présomption d'innocence, droit à la vie, criminalisation de la torture et des traitements inhumains, égal accès à la justice, garanties du procès équitable, gratuité pour les citoyens nécessiteux, droit de recours contre les actes administratifs, publicité des audiences, motivation et exécution des jugements et réparation de l'erreur judiciaire...

Au niveau de la justice constitutionnelle, le justiciable marocain est désormais fondé à soulever, devant le juge, une question prioritaire de constitutionnalité lorsqu'il estime que la loi dont dépend l'issue du litige porte atteinte à ses libertés et droits garantis par la Constitution.

Autrement dit, l'examen du dispositif constitutionnel laisse apercevoir une volonté de faire de la justice, tour à tour, un pouvoir, un contre-pouvoir et un super-pouvoir :

- un pouvoir distinct des autres pouvoirs, organiquement et fonctionnellement, de par son statut spécial et ses prérogatives propres : séparation des pouvoirs.
- un contre-pouvoir protecteur des droits et libertés des citoyens de par sa faculté d'empêcher destinée à contrebalancer les autres pouvoirs : équilibre des pouvoirs.
- un super-pouvoir dont les décisions s'imposent à tous les autres pouvoirs publics, par référence au principe de règne de la loi : Etat de droit.

Faisant écho aux nouvelles exigences de l'État de droit au Maroc, l'institution d'un nouveau statut de la justice ne sera pas sans conséquences sur la trajectoire générale du Royaume et, plus spécifiquement, la pratique démocratique et le lien social institutionnel. Chaque liberté judiciaire produira en principe des effets spécifiques selon sa portée éthique, juridique ou politique.

Aussi l'insertion du droit à la vie dans la législation pénale ne manquera-t-elle pas de soulever des discussions entre détracteurs et partisans de l'abolition de la peine de mort au Maroc. Sur ce plan, le débat public autour de la place de la Charia dans l'ordonnement constitutionnel et juridique marocain permettra de clarifier la hiérarchie et les sources de la légalité dans un Maroc en transition politique et culturelle.

De même, l'entrée en vigueur de la loi organique relative à l'exception d'inconstitutionnalité est censée faire de la justice un mécanisme d'assainissement des lois nationales de toutes dispositions jugées attentatoires aux libertés et droits garantis par la Constitution. Elle aura pour le moins deux conséquences majeures : d'un côté, elle fera de l'institution judiciaire un véritable super-pouvoir exerçant sa tutelle sur les autres pouvoirs, ce qui déterminera, à terme, une espèce de glissement vers le gouvernement des juges⁷⁹. Elle élargira en second lieu les moyens d'action du citoyen-justiciable vis-à-vis des pouvoirs publics, lesquels se verront contraints d'aligner leur réglementation sur l'interprétation du juge.

2. Le Dialogue national, une nouvelle gouvernance de la politique judiciaire

Les ambitions de la réforme du système judiciaire expliquent son inscription dans une démarche holistique et globale. Du processus constituant de 2011 à la Charte de la réforme globale du système judiciaire (juillet 2013), qui est le principal livrable du Dialogue national, trois centres d'intérêts majeurs semblent avoir structuré le processus de réforme :

- produire un processus de réforme inclusif qui soit ouvert à l'ensemble des parties prenantes ;
- asseoir une politique publique de la justice fondée sur une approche des droits humains ;
- transformer la gouvernance du système judiciaire pour en faire un levier de développement et de lien social.

Engagé sur fond d'une démarche inclusive visant la mobilisation des acteurs majeurs de la réforme judiciaire, le Dialogue national n'en a pas été exempt de controverses et de défis. Le corporatisme des professionnels de la justice, le pétitionnisme des organisations de défense des droits humains et le technocratisme de l'administration judiciaire se sont relayés pour animer les multiples séquences du Dialogue, boycotté, au demeurant, par une composante majeure, le barreau représenté par l'Association des ordres des avocats du Maroc.

Installée en date du 8 mai 2012, la Haute instance du Dialogue national sur la réforme du système judiciaire a eu pour mission de superviser cette consultation publique et de soumettre à l'appréciation du Roi des projets de recommandations pour la réforme et ce, en vue de « mettre au point une charte nationale, avec des objectifs clairs, des priorités, des programmes et des moyens de financement précis et des mécanismes de mise en œuvre et d'évaluation rigoureux »⁸⁰.

Tenant compte des engagements internationaux du pays, de l'esprit du nouveau dispositif constitutionnel et des doléances formulées par les instances politiques, syndicales et civiles réclamant un système judiciaire indépendant, intègre, compétent et performant face à des contentieux dont le degré de complexité s'accroît de façon constante, la Haute instance du Dialogue national a procédé à l'organisation de 11 conférences thématiques régionales et invité 111 instances partisanes, syndicales, professionnelles et associatives, à présenter leurs propositions écrites à propos de la réforme du système judiciaire.

L'Instance a reçu, en outre, plus d'une centaine de rapports sur les conférences organisées par les différentes juridictions du Royaume et écouté des experts étrangers à l'effet de capitaliser sur les expériences d'autres pays dans le domaine de la Justice. Côté organisation, la Haute instance a tenu 41 réunions et créé, parmi ses membres, 8 Groupes de travail thématiques qui ont été chargés de rassembler, répertorier et analyser les propositions et avis issus des différents mécanismes de Dialogue.

Le document final portant recommandations pour la réforme compte deux parties :

- La première partie présente un diagnostic exhaustif de la situation actuelle de la politique judiciaire marocaine, dont un rappel de la mission de la justice, ses fondements substantiels, la vision générale à la base du projet de réforme, ainsi que la présentation des orientations majeures de celle-ci.
- La deuxième partie expose les objectifs stratégiques, les sous-objectifs de la réforme du système judiciaire, ainsi qu'un plan d'exécution faisant mention des mesures nécessaires à la bonne opérationnalisation de la réforme.

2.1. L'état des lieux de la politique judiciaire : un bilan critique

Comme établi par la Haute instance, le diagnostic global de la situation actuelle du système judiciaire dégage des acquis indéniables laborieusement accumulés depuis l'Indépendance du Royaume, dont en particulier :

- un corpus législatif avancé dans plusieurs domaines ;
- un corps professionnel rôdé aux compétences incontestées ;
- une jurisprudence riche dans toutes les branches du droit ;
- une expérience confirmée au niveau de l'administration judiciaire

Cependant, en dépit de ces acquis, somme toute considérables, le système judiciaire marocain continue d'accuser des signes de dysfonctionnement qui donnent matière à réflexion. Tels qu'identifiés par la Charte, les grands maux de la politique judiciaire marocaine : lenteurs, complexité procédurière, manque de transparence, mauvaise gestion, pratiques perverses, faible confiance dans la justice... peuvent être identifiés en six volets :

2.1.1. Au niveau de l'indépendance de la justice

Ce volet fait ressortir notamment une nette inadéquation entre les prérogatives accordées à la justice et l'objectif d'indépendance de celle-ci vis-à-vis des autres pouvoirs. Outre le problème posé par la composition du Conseil supérieur de la magistrature, on peut noter la subordination du ministère public et de l'inspection judiciaire au ministre de la justice es qualité qui supervise également la gestion de la carrière professionnelle des magistrats.

2.1.2. Au niveau des mécanismes de moralisation du système judiciaire

L'indicateur majeur à cet égard est l'inadéquation relevée entre les objectifs de moralisation du système judiciaire marocain et les mécanismes de contrôle et de responsabilisation. Favorisées par le consentement plus ou moins actif des citoyens-justiciables, les pratiques déviantes de corruption : népotisme, trafic d'influence... réduisent drastiquement le rôle de la justice dans la moralisation de la vie publique.

2.1.3. Au niveau de la protection des droits et libertés par la justice

On relève, à ce niveau, la déconnexion de la politique pénale par rapport aux autres politiques publiques ainsi que de sérieuses défaillances dans le système pénal marocain au niveau de la diffusion de la culture des droits de l'Homme, de l'approche genre dans les institutions carcérales et ce, nonobstant les avancées réelles enregistrées par le Maroc en matière d'humanisation des conditions carcérales. L'Instance a relevé sur ce même plan l'insuffisance des garanties liées à l'investigation pénale, des carences juridiques au niveau de la médecine légale, des banques de données génétiques et des mécanismes alternatifs de détention.

2.1.4. Au niveau de l'efficacité et de l'efficience de la justice

Ce volet de l'évaluation indique une inadaptation entre les objectifs assignés à la justice et les moyens matériels et humains mis à sa disposition. Les répercussions de ce manque d'harmonie sont diverses : utilisation sous-optimale des ressources, proximité imparfaite des justiciables, carte judiciaire hypertrophiée et peu fonctionnelle, inflation démesurée des affaires en instance, structure d'accueil défectueuses, inexistence d'un système d'aide juridique...

2.1.5. Au niveau des capacités institutionnelles du système judiciaire

Les faibles capacités institutionnelles des juridictions ont notamment comme indicateurs la rareté de qualifications professionnelles et de profils spécialisés, l'insuffisance des critères d'accès à la magistrature et aux autres professions judiciaires et l'absence d'une stratégie claire et intégrée de formation et de qualification pour les métiers de la justice.

2.1.6. Au niveau des méthodes de gestion du service de la justice

A la faiblesse du budget alloué au secteur de la justice, il conviendrait d'ajouter le caractère inapproprié des infrastructures des juridictions, l'insuffisance de la déconcentration administrative et financière, le cumul des responsabilités judiciaires et administratives au sein des juridictions, la disparité entre les juridictions en termes de moyens de travail et d'accès aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, la faible communication numérique entre l'administration judiciaire et son environnement.

2.2. Le plan de réforme du système judiciaire : une stratégie multi-échelles

La Charte de la réforme du système judiciaire propose des pistes d'actions, dites « orientations substantielles » dans le rapport, et trace un certain nombre d'objectifs et de sous-objectifs afférents. Vu la multiplicité des échelles de la réforme, ces recommandations touchent un éventail de paramètres, éthique, juridique, managérial et technique, et peuvent être répertoriées comme suit :

- Elaboration des lois relatives au Conseil supérieur du pouvoir judiciaire et au statut des magistrats dans le sens d'une mise en œuvre des garanties constitutionnellement consacrées pour l'indépendance du pouvoir judiciaire dans ses dimensions institutionnelle et individuelle.
- Suppression du pouvoir hiérarchique du ministère de la justice sur le ministère public et placement de celui-ci sous l'autorité du procureur général du Roi près la Cour de cassation.
- Rattachement de l'inspection proprement judiciaire au Conseil supérieur du pouvoir judiciaire et de l'inspection de type administratif et financier au ministère de la justice sous l'autorité du ministre de la justice.
- Révision des régimes de garde à vue et de la détention provisoire dans le sens de leur rationalisation/humanisation et réaménagement des mécanismes et des conditions de travail de la police judiciaire sous le contrôle du ministère public.
- Mise en place d'une organisation judiciaire basée sur les principes d'unité, de spécialisation, de proximité et de simplicité avec, au sommet, la Cour de cassation.
- Développement d'une juridiction numérique sécurisée ouverte sur son environnement et généralisation progressive de l'usage des nouvelles technologies de l'information et de la communication dans l'administration judiciaire et dans les relations de celle-ci avec les justiciables et les professionnels.
- Promotion du recours aux modes alternatifs de règlement des litiges et promulgation d'un cadre légal adéquat.
- Révision des conditions d'accès aux professions judiciaires et juridiques et mise à niveau de celles-ci sur la base des principes de concurrence, de transparence, de responsabilité, d'égalité devant la loi et d'intérêt général.
- Elaboration de codes d'éthique comportant les règles déontologiques et professionnelles devant régir le fonctionnement des différents corps judiciaires sous peine de l'engagement de leur responsabilité.
- Assainissement moral du système judiciaire via la généralisation de l'usage des nouvelles technologies de l'information et de la communication, resserrement des sanctions à l'encontre des agents défaillants, mise en place au profit des justiciables de mécanismes de dénonciation adéquats et publication de rapports périodiques à ce sujet.

Comme indiqué dans la Charte, l'opérationnalisation de la réforme judiciaire possède une autre échelle : le Plan opérationnel destiné à assurer la bonne exécution des recommandations contenues dans la Charte. Véritable mécanisme de suivi, ledit plan précise les mesures à prendre pour concrétiser les objectifs et les sous-objectifs de la réforme et fait notamment mention des mécanismes d'exécution, des tâches et des délais à respecter par les instances exécutives. Le même objectif d'optimisation explique le soin pris par les auteurs du Dialogue de définir les pré-requis et conditions de succès de la réforme judiciaire. Comme indiqué dans la Charte, il s'agit de cinq conditions majeures :

- Echelonnement de l'exécution des objectifs de la réforme sur une période de cinq à six ans, sans préjudice des délais arrêtés dans le plan opérationnel de mise œuvre de la Charte, sachant que certains aspects de la réforme nécessitent des périodes plus longues, comme le projet de « juridiction numérique ».
- Flexibilité dans l'application et l'adaptation des nouveaux mécanismes recommandés avec les réalités et contraintes conjoncturelles, sans déviation des objectifs principaux et des objectifs accessoires arrêtés.
- Allocation des crédits nécessaires à l'exécution des objectifs du projet de réforme, parallèlement aux mesures prises pour l'exécution, visant en particulier à améliorer la situation matérielle des magistrats et à fournir les moyens permettant de moderniser l'administration judiciaire.
- Mise en place d'un mécanisme de suivi-évaluation, chargé de mesurer et d'évaluer la réalisation des objectifs opérationnels contenus dans les objectifs principaux du projet.
- Engagement de toutes les parties prenantes de la réforme, autorités publiques, instances politiques, syndicales et associatives, professionnels de la Justice, médias et citoyens, à contribuer de façon responsable et constructive à l'opérationnalisation de la réforme.

2.3. De quelques défis persistants de la politique judiciaire

Les conclusions déposées et les priorités définies, l'opérationnalisation de la réforme judiciaire n'en continue pas moins de soulever de nombreux défis. Un des principaux défis à cet égard est de savoir comment profiter de l'opérationnalisation des différentes échelles de la réforme judiciaire pour consolider le système national de gouvernance publique et, tout particulièrement, renforcer l'arrimage de la politique judiciaire aux nouvelles exigences de l'État de droit au Maroc. Cela dit, le processus de réforme et la Dialogue national conduit par le Gouvernement marocain apportent-ils des réponses convaincantes au questionnement suivant ? :

- **Etat de droit** : Comment la politique judiciaire devra-t-elle accompagner le passage vers la normalité démocratique et contribuer au renforcement du système de garanties des droits de l'Homme au Maroc ?

- **Gouvernance publique** : Comment traduire les exigences de mise à niveau et de performance managériale dans la politique judiciaire et faire de celle-ci un modèle de gouvernance publique au Maroc ?
- **Développement économique** : Comment faire de la politique judiciaire un levier de développement économique, d'assainissement du climat des investissements et de fiabilité extérieure du Royaume ?

Quoique correspondant à des centres d'intérêt relativement distincts : droits de l'Homme, management, économie..., les trois questionnements ci-dessus s'imbriquent en réalité étroitement. Le caractère nécessairement transversal de la fonction judiciaire y est pour beaucoup. Cela signifie que le processus d'opérationnalisation de la réforme judiciaire ne devrait plus être confiné dans sa propre logique sectorielle, mais plutôt inscrit dans une démarche globale qui mettrait en convergence les objectifs de cette réforme avec ceux des autres politiques publiques.

CHAPITRE VII : SCENARIOS D'AVENIR ET RECOMMANDATIONS

Les scénarios d'avenir

La pondération des paramètres évoqués ci-dessus pose la question des tendances lourdes susceptibles de marquer la trajectoire générale du Royaume à court et à moyen terme. Les contraintes et les opportunités qu'offre le processus d'opérationnalisation de la Constitution et le caractère indéterminé du contexte de transition soulèvent la question de l'avenir de l'articulation entre l'Etat et la société : Le Maroc se dirige-t-il vers une société de contestation ou d'intégration ? Il s'agit là de deux tendances lourdes extrêmes, négative et positive, qui peuvent schématiquement être déclinées selon trois scénarios différents : souhaitable, pessimiste et tendanciel.

Le traitement de chaque scénario implique, certes, un exercice de prospective nécessaire autant à la réduction des incertitudes qu'à la priorisation des actions face à l'avenir. Chacun des trois scénarios présentés ci-dessous s'appuie sur des signaux forts ou faibles qu'il conviendrait de capter et, le cas échéant, d'amplifier pour saisir leur vraie signification directe et lointaine. Par exemple, la signification du débat public sur la liberté des cultes au Maroc, signal faible car non encore formalisé, ne devrait pas être réduite à son seul impact direct et sectoriel (politique religieuse), mais appréhendée dans une perspective systémique intégrant aussi bien l'avenir du vivre-ensemble national que les fondements de la légitimité politique au Maroc ?

Encore faut-il noter que ces trois scénarios ne soient pas forcément prédéterminés par le texte de la Constitution, laquelle ne constitue que la base juridique de choix et de pratiques qui pourront glisser vers l'un ou l'autre scénario. Ce sont plutôt les modes d'appropriation de ces normes par les acteurs et les contextes spécifiques d'application du dispositif constitutionnel qui détermineront, en dernière instance, lequel de ces deux scénarios aura plus de chances de s'imposer.

Le scénario souhaitable

L'hypothèse à la base de ce scénario est que la nouvelle architecture constitutionnelle, considérée dans son rapport à la gouvernance des politiques publiques, fournira un espace de citoyennisation et de consolidation des liens sociaux, notamment celui de confiance institutionnelle. Ce scénario exprime une ambition stratégique qui pourrait se réaliser dans le long terme, pourvu que l'Etat et les autres acteurs se concertent pour amplifier la tendance lourde positive qui se trouve en germe dans la Constitution, en l'occurrence l'édification d'un modèle sociétal d'intégration.

Le Maroc dispose d'une série d'atouts pour ce faire et dont ci-après quelques signaux forts :

- **la permanence du consensus national** autour des valeurs et des institutions nationales fédératrices, dont en premier lieu, l'institution monarchique qui synthétise, de par ses prérogatives d'arbitrage suprême et de guidance stratégique, le projet sociétal marocain ;
- **le traitement préventif des crispations identitaires** à travers des politiques volontaristes de reconnaissance et d'institutionnalisation de la diversité culturelle et linguistique comme à travers le projet de régionalisation avancée ;
- **l'existence d'un Etat social fortement implanté** qui permet aux politiques publiques de produire des filets sociaux de sécurité, d'aspirer une bonne partie des sentiments de frustration et de nourrir l'espoir dans l'avenir. Les programmes nationaux relatifs à l'INDH, au RAMED et au logement social relèvent de ce registre ;
- **la production de modes inclusifs de communication et de concertation entre l'Etat et la société** : dès l'aube du nouveau Règne, la multiplication des espaces de dialogue et de coproduction des décisions publiques a fait que l'Etat n'est plus perçu comme un corps étranger à la société, mais plutôt comme un capital collectif à la valorisation duquel l'ensemble des Marocains doivent contribuer ;
- **la résilience des indices de confiance internationale** qui continue, en dépit du contexte national de dépression économique, de créditer le Maroc d'un coefficient acceptable en matière de risques pays et de solvabilité.

Le scénario pessimiste

La nouvelle architecture constitutionnelle renforcera plutôt la crispation des rapports Etat/société vu que les nouveaux droits acquis (droit de pétition, droit à l'information, transparence, reddition des comptes...) peuvent consolider la tendance lourde négative qui n'est autre que le modèle de contestation. Ce scénario garde un degré de vraisemblance non négligeable, sauf à accompagner le processus d'opérationnalisation de la Constitution de mesures adéquates. En effet, le Maroc fait face, aujourd'hui et dans un avenir très proche, à une série de risques directement induits par la Constitution :

- **Les coûts politiques et symboliques du partage du pouvoir institutionnel** : à la différence du caractère « unitariste » propre aux anciennes constitutions, le texte de 2011 a reconsidéré la « centralité » de l'Etat et ses relations avec le territoire, la société civile et la justice comme contrepouvoirs émergents désormais habilités à négocier leur rapport à l'Etat en usant de mécanismes constitutionnellement consacrés (subsidiarité territoriale, prérogatives de la société civile, exception d'inconstitutionnalité...);

- La pluralisation des référentiels et conflits de valeurs : la volonté du constituant de 2011 d'agréger des doléances divergentes et parfois incompatibles a donné lieu à un texte constitutionnel qui, malgré des formules consensuelles, risque de provoquer des tensions en termes de valeurs. L'appropriation différentielle par les acteurs de certaines normes, comme le droit à la vie, la liberté des cultes, les langues, la parité... pourra conduire à renégocier celles-ci, quitte à recourir à des arbitrages qui s'avéreront politiquement délicats ;
- **Le dissensus institutionnalisé ou la routinisation de la protestation** : forts de leurs droits nouvellement acquis, les citoyens et les organisations de la société civile pourront désormais contre-argumenter à l'égard de l'Etat. La mise en œuvre de certaines libertés comme celles relatives à la pétition, à l'information, à la manifestation pacifique, à la reddition des comptes et à l'exception d'inconstitutionnalité pourrait aboutir à une routinisation des actes protestataires et alourdir, voire paralyser le fonctionnement des administrations de guichet ou de régulation.
- **La persistance du syndrome providentialiste** : la Constitution de 2011 ne semble pas avoir traité ce problème de façon tranchée puisqu'il est possible d'y identifier des dispositions qui tendent tantôt à le renforcer, tantôt à l'atténuer. Avec l'existence d'un socle constitutionnel étendu en matière de droits socioéconomiques et de garanties larges accordées aux citoyens usagers, le risque est probable de voir l'Etat social et le réflexe providentialiste constituer une source de tensions permanentes entre l'Etat et certaines catégories sociales.
- **Les effets de la procéduralisation des politiques publiques** : l'opérationnalisation des mécanismes participatifs et des instances de concertation pourra alourdir les coûts procédural, temporel et financier de la prise de décision. Des travaux indiquent que la gouvernance multi-acteurs et multi-niveaux, tout en augmentant la légitimité de la décision publique, s'accompagne de grandes déperditions en termes d'efficacité décisionnelle.
- **La promotion des corporatismes** : la reconnaissance constitutionnelle de certains intérêts spécifiques et distincts de l'intérêt public comme le régionalisme, le patronat, l'amazighité, la société civile... comporte le risque de glisser vers des usages corporatistes qui feraient primer le lien de « corps » sur le lien national.

Le scénario tendanciel

L'hypothèse à la base de ce scénario est que les réalités sociopolitiques du Maroc d'aujourd'hui sont marquées par une situation ambivalente faite à la fois de signes positifs et de tensions gérables. Parce qu'il est hybride par définition, ce scénario se caractérise par l'imbrication de situations contrastées : ainsi, le modèle d'intégration peut s'imposer dans certains secteurs comme, par exemple, la maîtrise des crispations identitaires via une combinaison dosée entre politique linguistique et régionalisation avancée, tout en coexistant avec des phénomènes de contestation dans d'autres secteurs de la vie publique. Par exemple, la routinisation des crispations entre l'administration et les citoyens.

Le scénario tendanciel peut glisser vers le scénario souhaitable comme vers le scénario pessimiste, et ce en fonction de la qualité des mesures d'accompagnement et du degré de concertation entre les acteurs.

Ce scénario se situe évidemment en-deçà de l'ambition stratégique soulignée plus haut : modèle sociétal d'intégration, les périodes transitoires étant par définition composites et fluides. Il peut néanmoins constituer un efficace tremplin vers le scénario souhaitable. Atteindre l'objectif d'une société d'intégration où les tensions entre l'Etat et la société seraient maîtrisées implique toutefois une panoplie d'actions à mener dans le court et moyen termes et qui renvoient, pour l'essentiel, aux orientations stratégiques développées plus bas.

PROPOSITIONS D'ORIENTATIONS STRATEGIQUES

La trajectoire de trois années d'opérationnalisation de la Constitution (2011-2014) indique que le scénario tendanciel est le plus vraisemblable. Les difficultés d'appropriation du texte constitutionnel, les conflits de valeurs autour de ce dernier et les questions que pose la mise à niveau de l'administration et des acteurs ne pouvant être résorbés dans l'immédiat, les orientations stratégiques ci-après ont pour ambition de favoriser le passage au scénario souhaitable.

Compte tenu de son caractère transversal, la gouvernance du processus d'opérationnalisation de la Constitution devrait s'inscrire dans une démarche globale et intersectorielle. Les recommandations de la présente étude thématique sont présentées ci-après en deux séries : recommandations transversales et recommandations spécifiques, lesquelles se rapportent aux trois chantiers structurants qui ont fait l'objet des chapitres 3, 4 et 5 de l'étude.

Recommandations transversales

La maîtrise à court terme des contraintes afférentes au processus d'opérationnalisation de la Constitution implique de prioriser les trois orientations stratégiques suivantes :

- stabiliser les repères du vivre-ensemble national.
- renforcer les capacités des acteurs.
- inciter les acteurs à mobiliser des modes d'intervention adaptés.

❖ Stabiliser les repères du vivre-ensemble national

Il s'agit d'une exigence vitale qui contribuera à démarquer davantage le Royaume du Maroc de son voisinage arabo-musulman. Pour ce faire, trois pistes majeures sont à explorer :

- la convergence du discours juridico-politique.
- la mobilisation responsable des instances de socialisation.
- la régulation prévisionnelle des périodes transitoires.

Promouvoir un discours juridico-politique cohérent et nuancé qui donnerait de la Constitution une interprétation flexible à même de s'adapter à des situations autant complexes qu'imprévues :

- prévenir les tensions éventuelles entre les référentiels de la Constitution qui prône, d'un côté, l'attachement aux constantes et à l'identité nationale immuable et, de l'autre, l'ouverture sur les acquis universels en matière d'Etat de droit et de gouvernance démocratique.

- articuler le discours politique relatif aux nouveaux acquis de la Constitution en matière de droits de l'Homme et de démocratie participative sur une approche pondérée mettant en corrélation les droits et les devoirs des citoyens.
- investir le débat public sur l'interprétation de la Constitution en appuyant le rôle des associations académiques, des think tank, des tribunes médiatiques et des médias sociaux dans l'accompagnement de ce débat.
- inciter les départements et les instances nationales qui ont une vocation de régulation, comme la Secrétariat Général du Gouvernement, le Conseil national des droits de l'Homme... à publier, au niveau de leurs sites officiels, des glossaires et des supports de vulgarisation.
- reproduire la pratique des chartes sectorielles participatives, telles la Charte nationale de la culture et la Charte nationale du système judiciaire... et en saisir l'opportunité pour stabiliser davantage les repères du vivre-ensemble national et renforcer l'appropriation collective de la Constitution.
- inciter les entreprises et établissements publics stratégiques, comme l'ONCF, la RAM, l'OCP, la CDG... à devenir des modèles institutionnels à suivre en matière d'appropriation de la Constitution et d'application des principes à valeur constitutionnelle : (parité, participation, transparence, reddition des comptes, bilinguisme, solidarité...)

Mettre à contribution les instances de socialisation dans le processus d'appropriation de la Constitution et des textes législatifs y afférents :

- redéfinir les responsabilités revenant à chaque instance de socialisation (médias, partis politiques, société civile, acteurs religieux, universités, Marocains du monde...) ainsi que des plans de mobilisation en fonction des enjeux de chaque secteur ou chantier structurant.
- accompagner la médiatisation des grands débats de la nation, mettre en convergence l'action des opérateurs audiovisuels et définir les critères de la médiation audiovisuelle à forte valeur ajoutée civique (représentativité, communication, maîtrise technique...).
- utiliser les mécanismes de marketing politique pour optimiser la mobilisation des acteurs et des ressources (sondages d'opinion, télémarketing, focus groupe, communication personnalisée, réseaux sociaux...) et encourager la formation de profils humains disposant de capacités de mobilisation et d'animation spéciales.
- encourager la création, au sein des universités, grandes écoles et instituts de formation des cadres publics et privés, de masters et de modules de formation dédiés à la vulgarisation et l'appropriation du nouveau projet sociétal et des valeurs y afférentes (gouvernance, démocratie participative, bilinguisme officiel, parité...).
- renforcer le rôle des prédicateurs et des acteurs de l'alphabétisation dans l'effort national de vulgarisation et d'éducation civique.

Réguler de façon prévisionnelle la transition entre l'ancien et le nouvel ordre juridique régissant chaque secteur, et ce afin d'éviter des ruptures brusques dans les modes de gestion des secteurs concernés :

- prévoir, dans les textes de lois, des phases transitoires en vue de permettre aux acteurs institutionnels et sociaux de mieux se préparer à la réception du nouveau cadre juridique.
- échelonner dans le temps l'entrée en vigueur des réformes programmées selon un agenda indiquant les étapes et le rythme de progression, notamment pour les secteurs où les impatiences de la société civile sont les plus vives : officialisation de l'amazigh et parité hommes/femmes.
- donner plus de fluidité aux périodes transitoires concernant les dossiers problématiques : régionalisation avancée, bilinguisme officiel, réforme judiciaire... en menant des mesures d'accompagnement : régime dérogatoire ou transitoire, campagnes de sensibilisation intensive...

❖ **Renforcer les capacités des acteurs**

- Les capacités des acteurs détermineront, en dernière instance, la qualité du processus d'opérationnalisation de la Constitution et, notamment, celles des modes de production des politiques publiques. Cela revient à identifier les acteurs clés appelés à jouer le plus grand rôle dans le processus d'opérationnalisation de la Constitution : partis politiques, administration, acteurs associatifs :
- Les partis politiques : parce que ces acteurs influencent fortement la politique législative au sein du Parlement et parce que l'essentiel de la mise en œuvre de la Constitution se fera via le canal législatif, le renforcement des capacités des partis politiques est une exigence évidente pour la bonne gouvernance du processus d'opérationnalisation. Ceci pourra se faire de deux manières.
- le renforcement des capacités des parlementaires dans le cadre des programmes de promotion de la gouvernance parlementaire souvent appuyés par des agences internationales de développement comme le PNUD ou le Conseil de l'Europe.
- l'adoption de mesures incitatives, comme le fonds d'appui financé par l'Etat et/ou la coopération internationale incitant les partis politiques à intégrer la dimension renforcement des capacités dans leur agenda.
- L'administration : le rôle des responsables de l'administration et des agents publics dans l'opérationnalisation de certaines normes inscrites dans la Constitution, comme le droit d'accès à l'information, le bilinguisme officiel, la parité hommes/femmes... est déterminant, notamment en matière de gouvernance des politiques publiques. Cela pourrait se faire de diverses manières, dont notamment :
 - ✓ La mutualisation des compétences respectives des administrations publiques : par exemple, charger le département de la fonction publique de pourvoir aux besoins de formation des autres administrations en matière d'accès à l'information.

- ✓ la mise en place, par chaque administration, de plans sectoriels de mise à niveau et de renforcement des capacités des agents publics, et dont le montage et le financement pourrait se réaliser dans le cadre des programmes de coopération internationale.
- Les acteurs associatifs : acteurs de médiation et de mobilisation par excellence, les associations sont utiles à un double titre au moins : contribuer à l'effort national de socialisation et contribuer à la réduction des crispations entre l'administration et les citoyens-usagers. Pour ce faire, les acteurs de la société civile devront disposer de profils adéquats dans les domaines suivants :
 - ✓ Médiation institutionnelle : processus des pétitions, contentieux administratif, relations publiques.
 - ✓ Animation socioculturelle : initiation aux droits civiques, gestion des focus groupes, réseaux sociaux...

❖ **Inciter les acteurs à mobiliser des modes d'intervention adaptés**

La nature des enjeux et des objectifs spécifiques du processus d'opérationnalisation de la Constitution exige de l'Etat et des autres acteurs d'innover en termes de modes d'intervention :

Inciter le Parlement à intégrer les réflexes d'analyse stratégique et de prospective dans sa pratique législative à travers une mobilisation optimale de ses moyens d'action et une ouverture réelle sur l'expertise :

- réorienter les moyens d'action et le travail du Parlement vers les fonctions d'analyse et de prospective en vue d'une visibilité plus nette des impacts sociaux et économiques de la production législative.
- donner plus d'efficacité à la fonction d'évaluation des politiques publiques dont est investi le Parlement (art. 70 et 101) et la traduire concrètement dans le fonctionnement des commissions parlementaires dans sa double dimension prospective et rétrospective.
- s'inspirer des modèles parlementaires français et anglo-saxons qui ont créé, sous des formats différents, des offices parlementaires d'évaluation des politiques publiques qui ont compétence pour éclairer les choix du législateur sur des questions stratégiques.
- renforcer les capacités du Parlement en matière d'analyse et de prospective à travers le recours à l'expertise, à la législation comparée et aux conventions avec le réseau universitaire et les think tanks nationaux.

Renforcer l'inter-ministériarité et la planification concertée en vue d'une production législative convergente et proactive :

- inciter les départements ministériels à recourir à l'inter-ministériarité comme mode de production concertée des projets législatifs, ce qui implique de revoir l'unilatéralisme caractéristique de l'agenda législatif consistant à faire de chaque département ministériel le seul maître d'ouvrage d'un projet législatif.
- renforcer les moyens d'action et le rôle de coordination joué par les départements ministériels qui ont une vocation de régulation et de coordination de la production législative, dont en premier lieu, le Secrétariat Général du Gouvernement et le Ministère chargé des relations avec le Parlement et la société civile.
- inviter les départements ministériels porteurs de projets législatifs à élaborer des plans pluriannuels de mise à niveau juridique assortis d'études d'impact desdits projets sur les politiques sectorielles dont ils ont la charge.
- inciter les commissions interministérielles et/ou les services ministériels compétents à élaborer, de façon concomitante aux projets de lois, les textes d'application : décrets et arrêtés pour anticiper les difficultés éventuelles pouvant résulter de la mise en œuvre des lois adoptées.

Inviter les départements ministériels à accompagner les projets de lois d'études d'impact indiquant notamment :

- l'impact et la pertinence de chaque projet législatif au regard de la politique sectorielle qu'il est censé régler.
- son impact sur la trajectoire générale du Royaume (en termes de lien social et de rapport entre l'administration et les usagers), ainsi que sur la compétitivité globale et les engagements internationaux du Maroc.
- les indicateurs de suivi et d'évaluation ainsi que les mesures d'accompagnement à entreprendre pour la bonne application du nouveau dispositif juridique.
- les risques éventuels que le projet législatif pourrait engendrer en termes de modèle sociétal, de paix sociale, d'équilibre économique et financier, ainsi que les mesures à prendre à titre préventif.

Recourir à l'expérimentation dans le temps et dans l'espace pour optimiser le lancement et la mise en application des chantiers législatifs structurants :

- le bilinguisme officiel se prête, par exemple, à une expérimentation dans l'espace. Ceci permettra de mesurer la territorialisation de la politique linguistique dans le cadre de la régionalisation avancée et, chemin faisant, de pré-évaluer les contraintes pratiques de l'officialisation de la langue amazighe.

- la politique judiciaire, quant à elle, se prête mieux à une expérimentation dans le temps. L'opérationnalisation du projet de juridiction numérique préconisé par la Charte nationale de la réforme du système judiciaire demande un rodage technique et organisationnel et une capacité des justiciables de l'intégrer dans leurs réflexes quotidiens.

Assigner, au-delà de l'approche classique du développement humain, de nouveaux rôles à la société civile comme acteur contribuant au renforcement de la compétitivité globale du Royaume :

- mettre à jour la cartographie nationale du capital social : ressources non financières et domaines de compétences mobilisables et définir, dans une perspective territoriale et sectorielle, les valeurs ajoutées que pourraient apporter les organisations de la société civile.
- identifier les services publics où la marge de déperditions est la plus grande : la santé et l'éducation, en particulier et y impliquer, sous conventions de partenariat, les organisations de la société civile comme prestataires de services.
- renforcer le rôle de la société civile dans la médiation des passerelles entre les établissements d'éducation et de formation et les systèmes productifs en mettant en interaction l'offre de formation, la responsabilité sociale de l'entreprise et la médiation civile des associations œuvrant dans le domaine de la recherche-développement.

Réinventer les modes de médiation entre l'Etat et les Marocains résidant à l'étranger en réaménageant les dispositifs de veille et de socialisation en pays étranger :

- articuler l'opérationnalisation des dispositions constitutionnelles relatives aux Marocains résidant à l'étranger sur l'objectif de citoyennisation et saisir les prochaines consultations électorales locales et législatives pour marquer un tournant dans la politique marocaine en la matière.
- stimuler la réflexion sur les voies alternatives de traitement des nouveaux risques susceptibles d'amplifier le relâchement du lien national parmi les Marocains résidant à l'étranger : prosélytisme chiite, défiance envers les institutions...
- encourager les partis politiques marocains à créer des sections MRE ou à stimuler l'activisme de celles existantes et soutenir leur implantation dans les métropoles à risques, comme Bruxelles, Paris, Amsterdam...
- initier des opérations symboliques à fort impact civique, comme des ateliers thématiques MRE, des manifestations sportives Marocains des deux rives...

Recommandations spécifiques

Axer la mise en œuvre des nouvelles prérogatives de la société civile sur une appropriation responsable de la démocratie participative

- Définir les nouveaux axes prioritaires du partenariat entre l'Etat et la société civile en les articulant sur les objectifs de compétitivité globale et de management des risques et déterminer un nouveau partage des responsabilités entre l'Etat et la société civile en l'axant sur les nouvelles vocations que celle-ci pourra remplir dans les domaines de prestation de services, de médiation entre les secteurs de formation et le marché de l'emploi et de prévention des risques sociaux et sécuritaires.
- Accompagner le processus de mise en œuvre des nouvelles prérogatives constitutionnelles de la société civile de campagnes de sensibilisation et de vulgarisation afin de permettre aux citoyens marocains et aux organisations de la société civile de s'approprier les nouveaux mécanismes participatifs ainsi que les frontières entre participation et décision institutionnelle.
- Capitaliser sur les résultats du Dialogue national sur la société civile et des dialogues parallèles pour approfondir l'harmonisation et la simplification de la politique de l'Etat en la matière, réaménager le partage des responsabilités entre les différents départements ministériels et explorer les possibilités de mise en place d'un guichet unique qui est une revendication majeure exprimée par certaines associations à l'occasion du Dialogue national.
- Promouvoir des usages responsables du droit de pétition, lequel devrait être utilisé moins comme un outil d'expression contestataire que d'implication constructive des associations dans la vie publique et prévenir le glissement de ce mécanisme vers des usages de type providentialiste qui risqueraient d'alourdir les tâches et la réactivité des administrations et des services publics.
- Mettre en place, au niveau de la loi relative à la liberté d'association et de la Charte nationale de la démocratie participative, un cadre juridique et déontologique destiné à réguler les pratiques de bénévolat et de volontariat en vue d'en faire un levier d'engagement civique et de mobilisation du capital social au niveau des communautés de base, des jeunes et des catégories sociales cibles.
- Approfondir la réflexion sur les conditions de composition et de fonctionnement des instances de concertation prévues par l'article 13 de la Constitution, préciser si leur opérationnalisation devrait concerner uniquement l'échelon central ou s'étendre aux échelons régional et local et pré-évaluer les coûts et les conséquences d'une généralisation de ces instances dont la création désordonnée pourrait affecter l'efficience décisionnelle de certaines administrations publiques.

- Définir, pour chaque secteur d'action publique, un optimum participatif qui permettrait aux organisations de la société civile de s'impliquer, de façon différenciée et adaptée, dans la production des politiques publiques nationales en fonction des spécificités et des contraintes propres à chaque secteur.
- Saisir les opportunités qu'offrent la mise en œuvre du projet de régionalisation avancée et la refonte de la Charte communale pour assigner à la société civile des missions et des espaces d'intervention qui cadrent avec les objectifs de la nouvelle politique territoriale du Royaume dont, en particulier, le renforcement de la compétitivité globale et la consolidation des liens sociaux.
- Rationaliser la politique de l'Etat en matière d'appui financier aux associations en l'axant sur une redistribution des ressources publiques qui aiderait à dissiper les sentiments de frustration développés par certaines associations non décréetées d'utilité publique, mettre en place un système de subvention axé sur les résultats et la reddition des comptes et réorienter l'organisation fiscale et financière des associations vers les objectifs d'autonomie et de diversification des sources de financement.

Asseoir les bases d'une gouvernance linguistique en faisant du bilinguisme officiel un gage de diversité culturelle et d'intégration nationale :

- Promouvoir un discours officiel sur le bilinguisme qui soulignerait le caractère équidistant et fédérateur de l'Etat, garant du pluralisme et des droits des collectivités et groupes sociaux, et qui aiderait à prévenir ou à désamorcer les éventuelles sollicitations d'arbitrage qui engageraient de l'Etat dans la controverse linguistique entre les deux secteurs pro-amazigh et pro-arabe.
- Anticiper les tensions politiques et identitaires qui pourraient naître de la concurrence entre les deux secteurs pro-amazigh et pro-arabe via un cadrage législatif et réglementaire clarifiant les fondements de la gouvernance linguistique au Maroc ainsi que les règles de l'usage officiel de chaque langue, la déontologie applicable en la matière et les instances et critères de régulation et de contrôle.
- Entreprendre des campagnes de sensibilisation et de marketing linguistique auprès des citoyens et des communautés de base en vue de les préparer à composer avec le bilinguisme officiel et revaloriser, à leurs yeux, l'usage respectif de ces deux langues et des autres expressions linguistiques en articulant leur adhésion citoyenne sur une conception pluraliste de la langue et de la communication sociétale.
- Clarifier les priorités en matière d'officialisation de la langue amazighe en tenant notamment compte de la force de proposition de l'Institut Royal de la Culture Amazighe et de celle du mouvement amazighe et échelonner dans le temps l'agenda d'opérationnalisation en fonction des besoins spécifiques et des contraintes de faisabilité technique et financière propres à chaque département ministériel.

- Inciter les départements ministériels les plus concernés comme ceux de l'éducation nationale, la communication, la culture, l'intérieur, la justice, la santé... à élaborer des plans de mise à niveau en matière linguistique, tout en les invitant à rendre leur politique de recrutement des ressources humaines plus sensible aux nouvelles exigences du bilinguisme officiel.
- Inciter les départements ministériels concernés à tirer profit des expériences de leurs homologues étrangers pour voir comment sont traitées les questions posées par le bilinguisme officiel au sein de ces départements.
- Elaborer des guides terminologiques et des glossaires administratifs en vue de qualifier le corpus linguistique de l'arabe et de l'amazigh et les habiliter à assumer leur fonction de langues officielles, tout en définissant les critères de parité linguistique entre ces deux langues ainsi que les modalités d'application de ces critères dans les services publics les plus concernés : enseignement, médias, culture, administrations de guichet...
- Impliquer, dans le cadre d'un partenariat quadripartite mettant en présence l'État, les collectivités territoriales, les entreprises privées et les organisations de la société civile, toutes les parties prenantes concernées en vue d'une opérationnalisation inclusive du bilinguisme officiel et d'une répartition proportionnelle des responsabilités et des charges découlant de l'officialisation de l'amazigh.
- Synchroniser l'élaboration des textes relatifs au bilinguisme officiel et aux autres chantiers structurants : régionalisation avancée, réforme judiciaire, charte des services publics... en vue de prévenir tout déphasage séquentiel ou discordance de politique générale susceptible de nuire à la convergence globale du processus d'opérationnalisation de la Constitution.
- Redéployer le principe de territorialité dans l'aménagement de la relation entre les aires linguistiques et culturelles et les régions prévues dans le projet de régionalisation avancée, démarche à initier dans le respect des principes d'unité et d'indivisibilité de l'identité marocaine soulignés par la Constitution de 2011.
- Réaménager la politique éducative au prisme de la nouvelle donne linguistique du Royaume et arrêter des choix stratégiques en matière de langues d'apprentissage et de formation qui n'affecteraient ni la compétitivité globale du Royaume ni l'employabilité des effectifs sur le marché national et international ni la capacité de l'école marocaine à accompagner les mutations socioéconomiques à l'œuvre dans le Maroc d'aujourd'hui.
- Mobiliser les supports audiovisuels en vue d'impacter et de redistribuer la visibilité respective des deux langues officielles et des autres parlers marocains dans l'espace public, et ce dans la perspective d'une gouvernance linguistique faisant de la langue un vecteur de lien national et de communication sociétale.

- Faire des langues maternelles et vernaculaires : darija, rarifit, tachelhit, tassouit, hassani... des supports sociologiques et territoriaux de la langue arabe et de la langue amazighe, tout en inscrivant ces langues vernaculaires dans une trajectoire d'équité sociale, de reconnaissance identitaire et de participation citoyenne.

Renforcer les capacités humaines et institutionnelles du système judiciaire et faire de ce dernier un levier de confiance institutionnelle et de consolidation des mécanismes de reddition des comptes :

- Clarifier la hiérarchie et les sources de la légalité, dans un Maroc en transition politique et culturelle en vue de prévenir toute tension résultant de l'opérationnalisation de certaines libertés judiciaires, comme le droit à la vie. L'insertion de ce droit dans la législation pénale ne manquerait pas d'alimenter les discussions entre abolitionnistes et partisans de la peine de mort.
- Veiller à une articulation solide du processus d'opérationnalisation de la réforme judiciaire et du projet de Charte des services publics dans le but de revaloriser la dimension judiciaire de la gouvernance des services publics et d'affiner les mécanismes de transparence et de redevabilité, les garanties et voies de recours mises à la disposition des citoyens usagers, les conditions de responsabilisation des agents publics et, d'une manière générale, le renforcement du contrôle judiciaire sur l'administration.
- Renforcer l'efficacité de l'administration judiciaire en priorisant les volets où les besoins de réforme se font le plus sentir : carte judiciaire, infrastructures des juridictions, insuffisance de la déconcentration administrative et financière, cumul des responsabilités judiciaires et administratives au sein des juridictions, dématérialisation des procédures judiciaires et disparité entre les juridictions en termes de moyens de travail et d'accès aux nouvelles technologies de l'information et de la communication.
- Infléchir la recherche-action et les programmes de formation aux métiers de la justice vers des modes de gestion novateurs qui auraient pour effet de réduire, sur les plans organisationnel et financier, le coût de la justice et décongestionner le fonctionnement des appareils judiciaire et pénitentiaire par la promotion du recours aux modes alternatifs de règlement des litiges et de détention.
- Accompagner le processus de mise en place des réformes programmées dans le cadre du Dialogue national d'une stratégie de communication marketing pour donner une visibilité internationale aux réformes entreprises, ériger celles-ci en avantage comparatif du Royaume et renforcer la confiance des bailleurs de fonds et des partenaires étrangers dans le système judiciaire marocain.
- Parachever le consensus national sur la réforme judiciaire en invitant les secteurs professionnels ayant boycotté le Dialogue national à des consultations complémentaires, l'implication de ces secteurs étant décisive pour la mise en œuvre des réformes arrêtées.

- Engager une étude de benchmark judiciaire sur l'impact de la mise en œuvre de l'exception d'inconstitutionnalité sur le fonctionnement de l'appareil judiciaire, prévoir des sessions de formation au profit des magistrats et du barreau pour les initier aux conditions d'utilisation de cette nouvelle modalité et aménager les capacités institutionnelles et humaines de la Cour constitutionnelle pour l'habiliter à traiter des cas soulevés.

Bibliographie

- BANQUE MONDIALE, *Maroc. Évaluation du Système Juridique et Judiciaire*, Washington, 2003. <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/MarocEvaluationFINAL.pdf>
- BERAMENDI, Virginia et al., *Direct Democracy, The International Idea Handbook Series*, 2008.
- BERNARD-MAUGIRON, Nathalie : « Justice et politique. Vers la fin de l'exception égyptienne ? », *L'Année du Maghreb*, CNRS Editions, 2007.
- BEVIR, Mark : « Une approche interprétative de la gouvernance, intentionnalité, historicité et réflexivité », *Revue française de science politique*, Vol.63, n° 3-4, 2013. http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=RFSP_633_0603
- BLONDIAUX, Loïc : *Le nouvel esprit de la démocratie: Actualité de la démocratie participative*, Paris, Le Seuil, 2008.
- BOUKOUS, Ahmed : *Société, langues et cultures au Maroc: enjeux symboliques*. Coll. Essais et études (Vol. 8). Rabat : Publications de la Faculté des lettres et sciences humaines de Rabat.
- BOUMALK, Abdellah : « Conditions de réussite d'un aménagement efficient de l'amazighe ». *Asimag*, 3, 2009.
- CALVET, Louis-Jean : *Pour une écologie des langues du monde*, Paris, Plon, 1999.
- CHEVALLIER, Jacques : « L'évaluation législative : un enjeu politique », in Alain Delcamp et al., *Contrôle parlementaire et évaluation*, Notes et études documentaires, n° 5012-5013, Paris, juillet-août 1995.
- COMBRADE, Bertrand-Léo : « A qui profite l'étude d'impact ? Les effets de la constitutionnalisation d'une obligation d'étude d'impact des projets de loi sur les rapports entre Gouvernement et Parlement, Communication au VIIIe Congrès de l'AFDC, Nancy, 2011. <http://www.droitconstitutionnel.org/congresNancy/comN6/combradeT6.pdf>
- CONTET, Laetitia : « La modernisation de la justice au service de la libéralisation de l'Etat marocain ? Acteurs et enjeux d'une politique de réforme », dans Liora Israël et al. (dir.), *Sur la portée sociale du droit*, Paris, PUF, 2005.
- COOPER, Richard : *Language Planning and Social Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.
- DUBOIS, Vincent : *Action publique et processus d'institutionnalisation. Sociologie des politiques culturelle et linguistique et du traitement bureaucratique de la misère*, Université Paris I, Panthéon-Sorbonne, 2001.
- DURAN, Patrice et al., « Enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 46 (1), 1996. http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp_0035-2950_1996_num_46_1_395040
- EASTON, David : *Analyse du système politique*, Paris, Armand Colin, 1974.
- EL MASLOUHI, Abderrahim : « Le corporatisme territorial contre l'Etat-nation ? Politiques publiques et lien national au Sahara », *L'Année du Maghreb*, VII, 2011.
- EL MASLOUHI, Abderrahim : « Le syndrome stratocratique : les relations civilo-militaires à l'épreuve de la transition en Algérie », in *Maroc-Algérie. Analyses croisées d'un voisinage hostile*, ouvrage collectif, Paris, Khartala, 2011.
- ENNAJI, Moha: *Multilingualism, cultural identity, and education in Morocco*, Springer, New York, 2005.
- ESSAID, Mohammed-Jalal : *Le procès équitable dans le Code de procédure pénale de 2002*, Casablanca, 2008.
- FEDERATION INTERNATIONALE DES DROITS DE L'HOMME, *Le Statut de la CPI et le droit marocain*, janvier 2007, n° 466. <http://www.fidh.org/IMG/pdf/CPIMaroc466fr2007-1.pdf>
- FICET, Joël : « Les ambiguïtés de la gouvernance judiciaire », *Revue Gouvernance*, Printemps 2008.
- FISHMAN, Joshua: *Handbook of language and ethnic identity*, Oxford University Press, New York, 1999.
- FRANÇOIS, Bastien : *Une demande politique de justice. Les Français et la Justice ou comment analyser une critique récurrente*, Paris, La documentation Française, 1998.
- GAUDEMET, Yves : « Le pouvoir judiciaire dans la Constitution marocaine de 2011 », in *La Constitution marocaine. Analyses et commentaires*, ouvrage collectif, Paris, LGDJ, 2012.
- GHAZALI, Ahmed : « Le processus de réforme et de mise à niveau de la justice et les réformes dédiées à assurer le règne de la loi », dans *50 ans de développement humain & perspectives 2025*, 2006.
- GOUY, Nadia : *Etude de législation comparée : les conditions et modalités relatives à l'exercice du droit de pétition et d'initiative populaire en matière législative*, Ministère des relations avec le Parlement et la société civile, 2013.
- GYNAN, Shaw : « Language Planning and Policy in Paraguay », in *Language Planning and Policy in Latin America*, Vol.1. Ecuador, Mexico and Paraguay, Edited by Richard B. Baldauf Jr. and Robert B. Kaplan, Multilingual Matters Ltd, England, 2007.

- HASSENTEUFEL, Patrick : « *Les groupes d'intérêt dans l'action publique : l'Etat en interaction* », *Revue Pouvoirs*, n°74, 1995. http://www.revue-pouvoirs.fr/IMG/pdf/74Pouvoirs_p155-168_chroniques_groupes_dinteret.pdf
- INSTITUT ROYAL DES ETUDES STRATEGIQUES, *Enquête nationale sur le lien social au Maroc*, Rabat, 2011.
- INSTITUT ROYAL DES ETUDES STRATEGIQUES, *Confiance, politiques publiques et demandes sociales*, Programme d'études « Lien social », Rabat, 2012.
- KYMLICKA, Will: *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Clarendon Press, 1995.
- LA COMMISSION EUROPEENNE, *Orientations indicatives sur les méthodes d'évaluation*, Document de travail n°5, avril 2007. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd5_ongoing_fr.pdf
- LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL, Décision n° 99-421 du 16 décembre 1999.
- LE CONSEIL DE L'EUROPE, *Code de bonnes pratiques pour la participation civile au processus décisionnel*, 2009, CONF/PLE(2009) CODE1. https://www.coe.int/t/ngo/Source/Code_French_final.pdf
- LE CONSEIL DE L'EUROPE, *De la diversité linguistique à l'éducation plurilingue : Guide pour l'élaboration des politiques linguistiques éducatives*, Division des Politiques linguistiques DG IV, Strasbourg, 2007. http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/Source/GuideIntegral_FR.pdf
- L'AMICALE HASSANIA DES MAGISTRATS, *Charte d'éthique judiciaire*, Rabat, 2009.
- L'ECONOMISTE, « Risque-pays. Le Maroc se détache au Maghreb », n° 4059 du 24 juin 2013.
- MOUAQIT, Mohamed : « Disposition culturelle/axiologique du juge et interprétation du nouveau code de la famille », dans *Le code de la famille, perceptions et pratique judiciaire*, Frederich Ebert Stiftung Maroc, 2007. http://www.fes.org.ma/common/pdf/publications_pdf/code_famille/code_de_la_famille.pdf
- MULLER, Pierre : « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 2, 2000.
- MULLER, Pierre : *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 1993.
- NORRIS, Pippa : *Driving Democracy. Do Power-Sharing Institutions Work?*, New York, Cambridge University Press, 2008.
- NOUIDI, Abdelaziz : *Maroc. L'indépendance et l'impartialité du système judiciaire*, Rapport Réseau Méditerranéen des Droits de l'Homme, Rabat, 2008.
- PIERSON, Paul: *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.
- RAINER, Enrike Hamel : « L'aménagement linguistique et la globalisation des langues du monde », *Télescope*, vol. 16, n° 3, 2010. http://www.telescope.enap.ca/Telescope/docs/Index/Vol_16_no_3/Telv16n3_hamel.pdf
- ROY, Bernard et Damart, Sébastien : « L'analyse coûts-avantages, outil de concertation et de légitimation ? », *Metropolis*, n°108/109 « Projets et politiques de transport : expertises en débat ». http://olegk.free.fr/metro/108_109/PDF108/02Roy.pdf
- SCHMITTER, Philippe: « Still the century of corporatism ? », *Review of Politics*, n° 36, 1974.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Baromètre mondial de la corruption 2009*, 2009. http://www.transparency-france.org/e_upload/pdf/global_corruption_barometer_2009pdf.pdf
- VIGOUR, Cécile : « Justice : l'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques », *Droit et société*, 63 (2), 2006.

¹ Discours Royal annonçant le projet de nouvelle Constitution, 17 juin 2011.

² Pierre Muller, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 2, 2000, p. 189.

³ Pierre Muller, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 1993.

⁴ Jacques Chevallier, « L'évaluation législative : un enjeu politique », in Alain Delcamp et al., *Contrôle parlementaire et évaluation*, Notes et études documentaires, n° 5012-5013, Paris, juillet-août 1995, p. 15.

⁵ A titre d'illustration, Sa Majesté le Roi Mohammed VI l'a clairement rappelé dans le Message Royal prononcé à l'occasion du colloque international sur le thème « 50 ans de travail parlementaire au Maroc », 25 novembre 2013 : « ... A cet égard, Nous appelons à ce qu'il soit fait preuve de célérité pour l'adoption des lois organiques, tout en respectant leur ordre de priorité. A ce propos, Nous devons faire plus particulièrement mention des lois organiques relatives au pouvoir judiciaire et de celles afférentes à la gouvernance territoriale, prélude à l'émergence de notre modèle de régionalisation avancée... ».

⁶ « ... Dans ce contexte, Nous ne manquerons pas de saluer l'effort déployé par les membres des deux chambres du Parlement dans le domaine de l'initiative législative tant en ce qui concerne les lois organiques que pour ce qui est des lois ordinaires, ceci d'autant plus que la Constitution a consacré cette initiative en leur faveur... ». Ibid.

⁷ Voir notamment la décision du Conseil constitutionnel n° 99-421 DC du 16 déc. 1999, Rec. p. 136, et la décision d'assemblée du Conseil d'Etat du 24 mars 2006, société KPMG et autres, Rec. p. 154.

⁸ Bertrand-Léo Combrade, « A qui profite l'étude d'impact ? Les effets de la constitutionnalisation d'une obligation d'étude d'impact des projets de loi sur les rapports entre Gouvernement et Parlement », Communication au VIIIe Congrès de l'AFDC, Nancy, 2011, p. 1-16.

⁹ C'est le cas, par exemple, des programmes de l'Initiative nationale pour le développement humain (INDH) qui a fait, en 2008, l'objet d'une évaluation à mi-parcours.

¹⁰ Par exemple, la Commission européenne a recommandé, pour le suivi des projets communautaires en cours, ce type d'évaluation dans une note en date d'avril 2007 (document de travail n°5) sous le titre : Orientations indicatives sur les méthodes d'évaluation. Évaluation pendant la période de programmation (évaluation in itinere ou en continu).

¹¹ Sur ce point, cf. le schéma séquentiel proposé par Pierre Muller, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 2009.

¹² Une stratocratie est un régime politique où l'armée exerce son contrôle politique sur les forces civiles. Sur ce point, Cf. notre comparaison entre les deux régimes politiques, marocain et algérien, in Abderrahim El Maslouhi, « Le syndrome stratocratique : les relations civilo-militaires à l'épreuve de la transition en Algérie », in *Maroc-Algérie. Analyses croisées d'un voisinage hostile*, ouvrage collectif, Paris, Khartala, 2011, p. 11-25.

¹³ Cf. *Risque-pays. Le Maroc se détache au Maghreb*, *L'Economiste*, n° 4059 du 24 juin 2013.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ <http://www.coface.com/fr/Etudes-economiques-et-risque-pays/Maroc>

¹⁶ Pippa Norris, *Driving Democracy. Do Power-Sharing Institutions Work?*, New York, Cambridge University Press, 2008, p. 4.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Abderrahim EL Maslouhi, « Le corporatisme territorial contre l'Etat-nation ? Politiques publiques et lien national au Sahara », *L'année du Maghreb*, VII, 2011, p. 191-210

¹⁹ Bernard Roy et Sébastien Damart, « L'analyse coûts-avantages, outil de concertation et de légitimation ? », *Metropolis*, n°108/109 « Projets et politiques de transport : expertises en débat », p. 7-16.

²⁰ 1. Le terme néo-corporatisme, largement diffusé dans la littérature sur les groupes d'intérêt dans les politiques publiques, a pour origine la distinction opérée par Philippe Schmitter entre le corporatisme étatique (state corporatism) et le corporatisme sociétal (societal corporatism). Le premier terme renvoie à une représentation des intérêts créée et contrôlée par l'Etat dans le cadre de régimes autoritaires. Le second terme renvoie à une représentation des intérêts trouvant son origine dans la société civile, dans le cadre d'un régime démocratique. Les exemples les plus significatifs sont ceux de l'Autriche et de la Suède. Néo-corporatisme est synonyme de corporatisme sociétal. Cf. Philippe Schmitter, « Still the century of corporatism ? », *Review of Politics*, n° 36, 1974. Cf. aussi Patrick Hassenteufel, « Les groupes d'intérêt dans l'action publique : l'Etat en interaction », *Revue Pouvoirs*, n°74, 1995, p. 155-167.

²¹ Paul Pierson, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

²² Loïc Blondiaux, *Le nouvel esprit de la démocratie: Actualité de la démocratie participative*, Paris, Le Seuil, 2008.

²³ Conférence des ONG du Conseil de l'Europe, *Code de bonnes pratiques pour la participation au processus décisionnel*, 2009, CONF/PLE(2009)CODE1.

²⁴ Ibid., p. 7.

²⁵ Beramendi, Virginia et al., *Direct Democracy*, The International Idea Handbook Series, 2008, p. 61.

²⁶ C'est le cas de l'Espagne où la loi organique 3/1984 relative au droit d'initiative populaire (article 6) habilite les auteurs de l'initiative législative à contester la décision du Parlement devant le juge constitutionnel.

²⁷ <http://www.ppic.org/main/publication> ; Nadia Gouy, *Etude de législation comparée : les conditions et modalités relatives à l'exercice du droit de pétition et d'initiative populaire en matière législative*, 2013, p. 4. hiwarmadani2013.ma/storedfileattach/1369749855.pdf

²⁸ A ce jour, le site de la Commission européenne compte 7 initiatives listées sur le lien suivant : (<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/sort/asc>)

²⁹ Commission des Communautés Européennes, *Gouvernance européenne : un livre blanc*, Bruxelles, 25 juillet 2001, p. 17.

³⁰ Cf. De la diversité linguistique à l'éducation plurilingue : Guide pour l'élaboration des politiques linguistiques éducatives, Division des Politiques linguistiques DG IV, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2007, p. 29 et seq., www.coe.int/lang/fr

³¹ Cette loi est intitulée « Normes concernant la protection des minorités linguistiques historiques »

³² Cf. Joshua A. Fishman, *Handbook of language and ethnic identity*, Oxford University Press, New York, 1999, p.31.

³³ www.unesco.org/culture/ich/index.php?pg=00142

³⁴ Cf. Discours d'Ajdir du 17 octobre 2001 et le discours du 9 mars 2011.

³⁵ Cf. art 8 du Décret n° 2-78-452 du 29 chaoual 1398 (2 octobre 1978) portant réforme du régime des études et des examens en vue de la licence en droit et art 2 de la Charte nationale d'éducation et de formation de 1999.

³⁶ Cf. art 140 de la Constitution de la république du Paraguay de 1992. Cf. Shaw N. Gynan, "Language Planning and Policy in Paraguay", in *Language Planning and Policy in Latin America*, Vol.1. Ecuador, Mexico and Paraguay, Edited by Richard B. Baldauf Jr. and Robert B. Kaplan, Multilingual Matters Ltd, England, 2007, pp.218-283.

³⁷ Richard L. Cooper, *Language Planning and Social Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, pp.31 et suiv.

³⁸ Cf. Dubois Vincent, *Action publique et processus d'institutionnalisation. Sociologie des politiques culturelle et linguistique et du traitement bureaucratique de la misère*, Université Paris I, Panthéon-Sorbonne, 2001, p. 12.

³⁹ David Easton, *Analyse du système politique*, Paris, Armand Colin, 1974, p.23.

⁴⁰ Richard L. Cooper, *Language Planning and Social Change*, op.cit., p. 58.

⁴¹ Cf. De la diversité linguistique à l'éducation plurilingue, Guide pour l'élaboration des politiques linguistiques éducatives en Europe, Division des Politiques linguistiques, DG IV, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2007, pp. 11 et suiv. www.coe.int/lang/fr

⁴² Cf. Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Clarendon Press, 1995.

⁴³ Selon la Constitution, ce Conseil est « chargé notamment de la protection et du développement des langues arabe et amazighe et des diverses expressions culturelles marocaines, qui constituent un patrimoine authentique et une source d'inspiration contemporaine. Il regroupe l'ensemble des institutions concernées par ces domaines ».

⁴⁴ Selon le Dahir du 17 octobre 2001, « ...l'Institut est chargé des actions et activités suivantes qu'il réalise en application des programmes approuvés conformément à l'article 7 ci-après : 1. Réunir et transcrire l'ensemble des expressions de la culture amazighe, les sauvegarder, les protéger et en assurer la diffusion ; 2. Réaliser des recherches et des études sur la culture amazighe et en faciliter l'accès au plus grand nombre, diffuser les résultats et encourager les chercheurs et experts dans les domaines y afférents ; 3. Promouvoir la création artistique dans la culture amazighe afin de contribuer au renouveau et au rayonnement du patrimoine marocain et de ses spécificités civilisationnelles ; 4. Étudier la graphie de nature à faciliter l'enseignement de l'amazigh par la production des outils didactiques nécessaires à cette fin, et l'élaboration de lexiques généraux et de dictionnaires spécialisés, et l'élaboration des plans d'actions pédagogiques dans l'enseignement général et dans la partie des programmes relative aux affaires locales et à la vie régionale; 5. Contribuer à

l'élaboration de programmes de formation initiale et continue au profit des cadres pédagogiques chargés de l'enseignement de l'amazigh et des fonctionnaires et agents qui, professionnellement sont amenés à l'utiliser, et d'une manière générale, pour toute personne désireuse de l'apprendre ; 6. Aider les universités, le cas échéant, à organiser les Centres de recherche et de développement linguistique et culturel amazigh et à former les formateurs ; 7. Rechercher les méthodes de nature à encourager et renforcer la place de l'amazigh dans les espaces de communication et d'information ; 8. Établir des relations de coopération avec les institutions et établissements à vocation culturelle et scientifique nationaux et étrangers poursuivant des buts similaires ».

⁴⁵ Mark Bevir, Une approche interprétative de la gouvernance, intentionnalité, historicité et réflexivité, *Revue française de science politique*, Vol.63, n° 3-4, 2013, p.610.

⁴⁶ Meftaha Ameur, Aménagement linguistique de l'amazighe : pour une approche polynomique, *Ibid.*, pp.78 et suiv.

⁴⁷ L'article 5 de la Constitution dispose que « L'arabe demeure la langue officielle de l'Etat. L'Etat œuvre à la protection et au développement de la langue arabe, ainsi qu'à la promotion de son utilisation. De même, l'amazighe constitue une langue officielle de l'Etat, en tant que patrimoine commun à tous les Marocains sans exception ».

⁴⁸ Ce terme dérive du concept diglossie, qui signifie une situation linguistique relativement stable dans laquelle deux variétés d'une même langue ou deux langues distinctes sont utilisées de façon complémentaire, l'une ayant un statut socioculturel supérieur à l'autre dans la société. La pluriglossie renvoie à l'usage inégal de plusieurs variétés linguistiques au sein d'un même marché linguistique comme c'est le cas au Maroc (arabe standard, français, darija dans ses différentes variantes, hassani et parler amazigh, (tarifit, tamazight, tachelhit).

⁴⁹ Moha Ennaji, *Multilingualism, cultural identity, and education in Morocco*, Springer, New York, 2005.

⁵⁰ Louis-Jean Calvet, *Pour une écologie des langues du monde*, Paris, Plon, 1999.

⁵¹ Ahmed Boukous, *Société, langues et cultures au Maroc: enjeux symboliques*. Coll. Essais et études (Vol. 8). Rabat : Publications de la Faculté des lettres et sciences humaines de Rabat, 1995, p. 37.

⁵² Cf. Rainer Enrique Hamel, *L'aménagement linguistique et la globalisation des langues du monde*, *Télescope*, vol. 16, n° 3, 2010, pp.2-3.

⁵³ Bastien François, *Une demande politique de justice. Les Français et la Justice ou comment analyser une critique récurrente*, Paris, La documentation Française, 1998.

⁵⁴ Cf. Allocution Royale à l'occasion de l'ouverture de l'année judiciaire, Agadir, le 29 janvier 2003.

⁵⁵ Abdelaziz Nouidi, *Maroc. L'indépendance et l'impartialité du système judiciaire*, Rapport REMDH, Rabat, 2008, p. 15.

⁵⁶ Cf. l'Amicale Hassania des Magistrats (AHM), *Charte d'éthique judiciaire*, 2009, p. 9.

⁵⁷ Il s'agit principalement des principes de l'indépendance de l'autorité judiciaire (art. 82) et de l'inamovibilité des magistrats du siège (art. 85) dans la Constitution de 1996.

⁵⁸ Mohammed-Jalal Essaid, *Le procès équitable dans le Code de procédure pénale de 2002*, Casablanca, 2008, p. 15 sq.

⁵⁹ Il en a été généralement ainsi dans l'affaire Belliraj, prévenu de crime de terrorisme et d'atteinte à la sûreté de l'Etat où, dès l'ouverture de l'instruction, certains observateurs ont crié à l'atteinte au principe de présomption d'innocence. Côté délits de presse, l'affaire Al Massae/mariage gay aurait présenté un cas de disproportion entre peine et chefs d'accusation, le quotidien arabophone indépendant ayant été condamné à une amende de 6 millions de dirhams.

⁶⁰ Il s'agit du Deuxième protocole se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques visant à abolir la peine de mort. Le Maroc qui est considéré par bien des observateurs internationaux comme abolitionniste de fait, observe depuis 1993 la pratique du moratoire sur la peine de mort sans pour autant aller jusqu'à reconsidérer sa législation pénale à ce sujet.

⁶¹ FIDH, *Le Statut de la CPI et le droit marocain*, janvier 2007, n° 466

⁶² Abdelaziz Nouidi, *Maroc. L'indépendance et l'impartialité du système judiciaire*, op. cit., p. 8.

⁶³ Abdelaziz Nouidi, *Maroc. L'indépendance et l'impartialité du système judiciaire*, op. cit., p. 23.

⁶⁴ Patrice Duran, Jean Leca et al., « Enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 46 (1), 1996, p. 103.

⁶⁵ Laetitia. Contet, « La modernisation de la justice au service de la libéralisation de l'Etat marocain ? Acteurs et enjeux d'une politique de réforme », dans Liora Israël et al. (dir.), *Sur la portée sociale du droit*, Paris, PUF, 2005, p. 360.

⁶⁶ Saloua Mazouz, « Les menaces idéologiques et pratiques pour le statut du juge. Peut-on demander une productivité au juge ? », dans *Etre juge au Maroc et en Espagne*, op.cit., p. 123.

⁶⁷ Ahmed Ghazali, « Le processus de réforme et de mise à niveau de la justice et les réformes dédiées à assurer le règne de la loi », dans *50 ans de développement humain & perspectives 2025*, 2006, p. 75-110.

⁶⁸ Cf. *Synthèse du rapport final de l'IER*, p. 18. <http://www.ier.ma>

⁶⁹ Cf. Discours de la Révolution du Roi et du Peuple du 20 août 2009.

⁷⁰ Banque mondiale, Maroc. *Évaluation du Système Juridique et Judiciaire*, op. cit., p. 15 sq.

⁷¹ Mobilisant des fonds s'élevant à 27,67 millions € (300 millions DH), le projet MEDA II relatif à la modernisation des juridictions au Maroc a été lancé le 21 juillet 2008. www.justice.gov.ma

⁷² Cécile Vigour, « Justice : l'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques », *Droit et société*, 63 (2), 2006, p. 425-455.

⁷³ Selon, une des récentes enquêtes de Transparency International sur l'indice de perception de la corruption (IPC), la justice et l'administration marocaines seraient les secteurs les plus affectés par la corruption avec, respectivement, une note de 4,1 points et 4,6 points, suivies par les partis politiques et le parlement (3,5 points), le secteur privé (3,0 points) et les médias (2,7 points). Cf. Transparency international, *Baromètre mondial de la corruption 2009*, 2009, p. 29. Ce même baromètre révèle, peu avant le « printemps arabe », que 64% des Marocains estiment inefficaces les actions du Gouvernement en matière de lutte contre la corruption, p. 33.

⁷⁴ Cf. Transparency international, *Rapport mondial sur la corruption 2007*, 2007, p. 150.

⁷⁵ Dans son rapport 2007 dédié en entier à la « corruption judiciaire », Transparency international répertorie encore comme « non indépendant » le Conseil supérieur de la Magistrature. Cf. Transparency international, *Rapport mondial sur la corruption 2007*, 2007, p. 150.

⁷⁶ Mohamed Mouaqit, « Disposition culturelle/axiologique du juge et interprétation du nouveau code de la famille », dans *Le code de la famille, perceptions et pratique judiciaire*, Frederich Ebert Stiftung Maroc, 2007, p. 188.

⁷⁷ Yves Gaudemet, « Le pouvoir judiciaire dans la Constitution marocaine de 2011 », in *La Constitution marocaine. Analyses et commentaires*, ouvrage collectif, Paris, LGDJ, 2012, p. 202.

⁷⁸ Joël Ficot, « Les ambiguïtés de la gouvernance judiciaire », *Revue Gouvernance*, Printemps 2008, p. 12.

⁷⁹ Hypothèse proche l'exemple américain où la Cour suprême a souvent exercé une sorte de « tutelle prétorienne » sur le législateur, cf. Michel Troper, *Le gouvernement des juges. Modes d'emploi*, Montréal, Presses de l'Université de Laval, 2007.

⁸⁰ Cf. Discours Royal en date du 8 mai 2012 à l'occasion de l'installation de la Haute instance du dialogue national sur la réforme profonde et globale du système judiciaire.